

Kommittédirektiv

Europeiska åklagarmyndigheten (Eppo) – åtgärder för ett svenskt deltagande

Beslut vid regeringssammanträde den 14 november 2019

Sammanfattning av uppdraget

Sverige har möjlighet att ansluta sig till rådets förordning (EU) 2017/1939 av den 12 oktober 2017 om genomförande av fördjupat samarbete om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten (i direktiven benämnd förordningen). En särskild utredare ska föreslå de kompletterande bestämmelser som förordningen ger anledning till. Syftet är att åstadkomma en ändamålsenlig nationell reglering och organisation. Utredaren ska

- analysera behovet av författningsändringar och andra åtgärder för ett svenskt deltagande i Europeiska åklagarmyndigheten (Eppo), och
- lämna förslag till författningsändringar och andra åtgärder som därmed bedöms nödvändiga.

Uppdraget ska redovisas senast den 14 december 2020.

En självständig åklagarmyndighet inrättas inom EU

Skyddet av Europeiska unionens (EU) finansiella intressen har under många år varit en högt prioriterad fråga hos medlemsstaterna. Möjligheten att inrätta Eppo infördes genom Lissabonfördraget, som trädde i kraft den 1 december 2009.

I juli 2013 presenterade kommissionen ett förslag till förordning om att inrätta Eppo med uppgiften att bekämpa brott mot EU:s finansiella intressen (COM(2013) 534 final av den 17 juli 2013 Förslag till rådets förordning om

inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten). Enligt kommissionen var förslaget nödvändigt eftersom medlemsstaterna inte förmår bekämpa sådana brott på ett tillfredsställande sätt. Förslaget förhandlades under 2013–2017. Europeiska rådet konstaterade i mars 2017 att det inte fanns enhällighet mellan samtliga medlemsstater, vilket krävdes för att inrätta Eppo enligt det föreskrivna lagstiftningsförfarandet. Enligt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) finns emellertid även möjlighet att inrätta Eppo genom ett så kallat fördjupat samarbete mellan ett begränsat antal medlemsstater. Vid rådets möte för rättsliga och inrikes frågor i oktober 2017 antog 20 medlemsstater förordningen om inrättande av Eppo inom ramen för ett fördjupat samarbete. Sverige deltar inte i det fördjupade samarbetet.

Förordningen trädde i kraft den 20 november 2017. Eppo ska börja sin operativa verksamhet och utföra sina uppgifter vid en tidpunkt som fastställs av kommissionen på grundval av ett förslag från den europeiska chefsåklagaren. Tidpunkten får inte vara tidigare än tre år efter datumet för förordningens ikraftträdande. Medlemsstater kan välja att ansluta sig i efterhand till det fördjupade samarbetet med stöd av artikel 331 i EUF-fördraget genom att anmäla en sådan avsikt till rådet och kommissionen. Förordningen blir i så fall tillämplig från och med den dag som anges i ett särskilt beslut som berör den anslutande medlemsstaten. Beslutet kan även omfatta de övergångsåtgärder som är nödvändiga för tillämpningen av redan antagna akter inom ramen för det fördjupade samarbetet.

Genom förordningen inrättas Eppo som ett unionsorgan. Eppo ska utöva sin behörighet i fråga om brott som begås efter den dag då förordningen trädde i kraft. Eppo kommer att fungera som en självständig myndighet med ett centralt huvudkontor i Luxemburg och med lokal åklagarrepresentation i varje deltagande medlemsstat. Eppo ska ha primär behörighet att utreda och väcka åtal för brott mot EU:s finansiella intressen i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/1371 av den 5 juli 2017 om bekämpande genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen (SEFI-direktivet). Exempel på brott som faller inom Eppos behörighet är bedrägeri, penningtvätt, korruption, mutbrott och momsbedrägerier som omfattar mer än 10 miljoner euro och där effekten av brotten påverkar unionens budget. Eppo ska ha företräde framför medlemsstaterna att utreda och väcka åtal för de brott som faller inom dess behörighet.

Utredningar och åtal som avser brott mot EU:s finansiella intressen handläggs i dag av svenska åklagare vid Ekobrottsmyndigheten med biträde av bl.a. Polismyndigheten och Skatteverket. I dagsläget finns ingen funktion på EU-nivå som kan inleda brottsutredningar eller lagföring av brott i medlemsstaterna.

Eppo kommer att samarbeta med andra institutioner, byråer och organ i EU, bl.a. Europeiska unionens byrå för straffrättsligt samarbete (Eurojust), Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) och Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol) samt med de medlemsstater som står utanför Eppo. Eppo får även upprätta samarbeten med myndigheter och organisationer utanför EU.

Uppdraget att göra det möjligt för Sverige att delta i Eppo

Allmänna utgångspunkter

Förordningen är direkt tillämplig och till alla delar bindande för de medlemsstater som deltar i Eppo. För det fall Sverige ansluter sig till Eppo blir förordningen direkt tillämplig också i Sverige. Nationell lagstiftning ska tillämpas om det inte finns särskild reglering i förordningen. Något nationellt införlivande av förordningen är inte tillåtet. Förordningen kan dock behöva kompletteras med svenska bestämmelser och anpassningar kan behöva göras i befintliga författningar. Dessutom kan det behöva vidtas andra, exempelvis organisatoriska, åtgärder.

Utredaren ska därför

- med utgångspunkt i de bestämmelser som finns i förordningen och i de eventuella delegerade akter som antagits av kommissionen i enlighet med förordningen, analysera vilka författningsändringar och andra åtgärder som behöver vidtas för att Sverige ska kunna ansluta sig till förordningen och fullt ut delta i Eppos verksamhet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag och förslag till andra åtgärder som bedöms nödvändiga och ändamålsenliga.

Placering av de europeiska delegerade åklagarna och åklagarrollen

Åklagarna inom Eppo består av en chefsåklagare, en europeisk åklagare från respektive medlemsstat, varav två utnämns till biträdande chefsåklagare, och minst två europeiska delegerade åklagare i varje medlemsstat. De tre förstnämnda kategorierna är del av den centrala nivån som arbetar tillsammans i

Luxemburg. De europeiska delegerade åklagarna utgör den decentraliserade nivån med placering i medlemsstaterna. Åklagarna inom Eppo har inte en sådan självständig ställning som svenska åklagare har utan lyder under åklagarna på den centrala nivån som i sin tur är organiserade i de s.k. permanenta avdelningarna som består av en ordförande och två ledamöter. De permanenta avdelningarna har ett huvudansvar för att kontrollera, samordna och leda utredningar och lagföring inom Eppo. Det finns utförliga bestämmelser om den europeiska åklagarmyndighetens ställning och struktur i förordningen (artiklarna 8–13).

De europeiska delegerade åklagarna ska agera på Eppos vägnar i sina respektive medlemsstater och ha samma befogenheter som nationella åklagare, utöver och med förbehåll för de särskilda befogenheter och den särskilda ställning som tillkommer dem enligt förordningen. De europeiska delegerade åklagarna ska ansvara för de utredningar och lagföringar som de har inlett, tilldelats eller övertagit. Det ska vidare finnas övervakande europeiska åklagare som ska övervaka de ärenden som bedrivs av de europeiska delegerade åklagarna i den europeiska åklagarens ursprungsmedlemsstat. Den europeiska åklagare som nominerats av Sverige ska alltså övervaka ärenden som bedrivs av europeiska delegerade åklagare i Sverige. Den övervakande europeiska åklagaren kan ta över utredningar under vissa förutsättningar (artikel 28 punkt 4 i förordningen). Även andra europeiska åklagare kan undantagsvis ta över en utredning.

När de europeiska delegerade åklagarna agerar inom ramen för sitt uppdrag i enlighet med förordningen ska de vara oberoende av nationella åklagarmyndigheter och inte ha några skyldigheter gentemot dessa. De europeiska delegerade åklagarna får även utöva verksamhet som nationella åklagare i den utsträckning som detta inte hindrar dem från att fullgöra sina skyldigheter enligt förordningen. Under en utredning ska de europeiska delegerade åklagarna ha samma rättigheter att anlita nationella myndigheter för olika utredningsåtgärder som en nationell åklagare. Det innebär att exempelvis Polismyndigheten har att förhålla sig till Eppo på i huvudsak samma sätt som till nationella åklagarmyndigheter. De europeiska delegerade åklagarna ska även förses med de resurser som de behöver för att fullgöra sina uppgifter enligt förordningen och för att vara integrerade i de nationella åklagarmyndigheterna.

I Sverige finns enligt 7 kap. rättegångsbalken allmänna åklagare, biträdande åklagare, extra åklagare och särskilda åklagare. I åklagarväsendet ingår Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten. Justitiekanslern och Riksdagens ombudsmän är särskilda åklagare. För deras åklagarverksamhet gäller särskilda föreskrifter. En uppgift för utredaren i denna del är även att föreslå vid vilken befintlig svensk myndighet de europeiska delegerade åklagarna ska placeras. Övervägandena ska, när det gäller delegerade åklagare, ta sin utgångspunkt i den nuvarande strukturen.

Utredaren ska därför

- föreslå vid vilken befintlig svensk myndighet de europeiska delegerade åklagarna ska placeras,
- analysera hur Eppo-åklagarnas roll, särskilt de europeiska delegerade åklagarnas, förhåller sig till svensk rätt,
- lämna nödvändiga författningsförslag, och
- lämna förslag till andra åtgärder som bedöms nödvändiga.

Utnämning och avsättning av åklagare, disciplinära åtgärder och tillsyn

Det finns utförliga bestämmelser i förordningen om utnämning och avsättning av åklagare, disciplinära åtgärder och tillsyn (artiklarna 14–17). Medlemsstaterna ska i huvudsak nominera kandidater till åklagare vid Eppo som sedan tillsätts enligt särskilda procedurer. Samtidigt ska det finnas en nära koppling mellan medlemsstaternas rättsväsenden och Eppo. De europeiska delegerade åklagarna ska exempelvis samtidigt med uppdraget för Eppo vara aktiva medarbetare i medlemsstaternas åklagarväsende. Åklagare inom Eppo ska dock, när de utför uppgifter för Eppo, agera uteslutande i EU:s intresse och varken begära eller följa instruktioner från några nationella myndigheter. En medlemsstat får inte avsätta eller vidta disciplinära åtgärder mot en europeisk delegerad åklagare med hänvisning till skäl som hör samman med hans eller hennes skyldigheter enligt förordningen, utan samtycke från den europeiska chefsåklagaren. Vidare gäller protokollet om Europeiska gemenskapens immunitet och privilegier för Eppo och dess anställda (artikel 96 i förordningen). Detta innebär att åklagare inom Eppo inte på samma sätt som svenska åklagare står under riksåklagarens, Justitieombudsmannens, Justitiekanslerns eller Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn när de utför Eppo-uppgifter.

Bestämmelserna i förordningen på området är visserligen utförliga men inte heltäckande och ansvarsfördelningen framgår inte med tillräcklig tydlighet.

Gränsdragningen mellan Sveriges och svenska myndigheters respektive Eppo och EU:s möjligheter att utöva tillsyn, vidta disciplinära åtgärder och väcka frågan om straffrättsligt ansvar m.m. behöver analyseras.

Detta väcker frågor om anställnings- och arbetsvillkor samt arbetsmiljö. De europeiska delegerade åklagarna ska vara placerade i medlemsstaterna och aktiva medarbetare i det nationella åklagarväsendet. Samtidigt ska de vara anställda av Eppo (artiklarna 96 och 97 i förordningen) som är en självständig myndighet.

Utredaren ska därför

- föreslå en ordning för nominering av svenska kandidater till posterna som delegerade åklagare inom Eppo,
- analysera vad ett deltagande i Eppo skulle innebära i fråga om den svenska arbetsrättsliga regleringens tillämpning när det gäller de delegerade åklagarna som offentligt anställda,
- undersöka och klargöra behovet av anpassningar av svensk rätt till förordningens bestämmelser, lämna nödvändiga författningsförslag, och
- lämna förslag till andra åtgärder som bedöms nödvändiga.

I möjligaste mån ska ändringar undvikas i arbetsrättslig lagstiftning såsom lagen (1982:80) om anställningsskydd och lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Eppos rätt att ta över och inleda utredningar

De medlemsstater som deltar i Eppo avsäger sig beslutanderätten när det gäller utredning och lagföring av brott som faller inom Eppos materiella och territoriella behörighet (artiklarna 22 och 23 i förordningen). Eppo ska ha rätt att inleda, ta över och genomföra förundersökning i Sverige för sådana brott (artikel 24–28 i förordningen). Svenska åklagare får inleda förundersökning för brott inom Eppos behörighet, men måste då informera Eppo som kan ta över utredningen. Vidare kan Eppo hänskjuta ett ärende till behöriga nationella myndigheter (artikel 34 i förordningen). Det förutsätts alltså ett nära samarbete mellan Eppo och berörda svenska myndigheter, såsom Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket och Polismyndigheten.

Utredaren ska därför

- göra en analys av hur samarbetet bör regleras och organiseras, och

- lämna nödvändiga författningsförslag och förslag till andra åtgärder som bedöms nödvändiga.

Tillgång till utredningsåtgärder och andra åtgärder

De europeiska delegerade åklagarna ska ha rätt att begära eller besluta om alla de åtgärder som är tillgängliga för nationella åklagare (artikel 30 punkt 4 i förordningen). Även europeiska åklagare ska ha den möjligheten i särskilda fall. Förordningen räknar också upp ett antal utredningsåtgärder som måste finnas tillgängliga i medlemsstaterna för utredningar, t.ex. husrannsakan och beslag, men även mer ingripande tvångsmedel som hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (artikel 30 i förordningen). Svenska åklagare bedöms ha tillgång till de utredningsåtgärder och tvångsmedel som nämns i förordningen. Förutsättningarna för när tvångsmedel, t.ex. hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, ska få användas utgår i förordningen från ett visst minsta straffmaximum. I Sverige används i stället ett visst straffminimum. Samtidigt är det tydligt att medlemsstaterna inom vissa ramar får förena utredningsåtgärder med nationella villkor. Särskilt några av de mer ingripande tvångsmedlen får förenas med nationella villkor som kan medföra ytterligare begränsningar för när de kan användas. Införandet av ett visst straffminimum torde kunna betraktas som ett sådant tillåtet villkor.

Utredaren ska därför

- analysera behovet av kompletterande bestämmelser i svensk rätt,
- lämna nödvändiga författningsförslag, och
- lämna förslag till andra åtgärder som bedöms nödvändiga.

Gränsöverskridande utredningar och gränsöverskridande överlämnande

De europeiska delegerade åklagarna ska verka i nära samarbete med varandra genom att biträda och regelbundet rådgöra med varandra i gränsöverskridande fall. När en åtgärd behöver vidtas i en annan medlemsstat än den handläggande europeiska delegerade åklagarens medlemsstat ska den delegerade åklagaren besluta om att anta den nödvändiga åtgärden och anvisa den till en europeisk delegerad åklagare som finns i den medlemsstat där åtgärden behöver vidtas. Om domstols godkännande krävs för åtgärden enligt lagstiftningen i den biträdande europeiska delegerade åklagarens medlemsstat ska den biträdande europeiska delegerade åklagaren inhämta det godkännandet i enlighet med lagstiftningen i den medlemsstaten. Den behöriga permanenta avdelningen ska i den utsträckning som krävs höra de europeiska delegerade

åklagare som berörs av ärendet och i enlighet med nationell rätt och förordningen avgöra om och när den efterfrågade anvisade åtgärden ska vidtas av den biträdande europeiska delegerade åklagaren (artiklarna 31–32 i förordningen).

Den europeiska delegerade åklagaren får begära att den misstänkte eller tilltalade anhålls eller häktas i enlighet med den nationella lagstiftning som är tillämplig på liknande nationella ärenden. I de fall det är nödvändigt att anhålla och överlämna en person som inte befinner sig i den medlemsstat där den europeiska delegerade åklagaren finns ska åklagaren utfärda, eller begära att den behöriga myndigheten i den medlemsstaten utfärdar, en europeisk arresteringsorder i enlighet med rådets rambeslut 2002/584/RIF av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna (artikel 33 i förordningen).

I förordningen finns även bestämmelser om förbindelser med medlemsstater i EU som inte deltar i det fördjupade samarbetet om inrättandet av Eppo (artikel 105). Om det inte finns något rättsligt instrument om straffrättsligt samarbete och överlämnande mellan Eppo och de behöriga myndigheterna i de medlemsstater i EU som inte deltar i Eppo, ska medlemsstaterna anmäla Eppo som en behörig myndighet vid tillämpning av de tillämpliga unionsakterna om straffrättsligt samarbete i ärenden som omfattas av Eppos behörighet, i sina förbindelser med dessa medlemsstater.

Vidare finns det bestämmelser om förbindelser med tredjeländer och internationella avtal i förordningen (artikel 104). Den europeiska delegerade åklagaren får under närmare angivna omständigheter utnyttja de befogenheter som nationella åklagare i hans eller hennes medlemsstat har att begära rättslig hjälp i brottmål från myndigheter i tredjeländer, på grundval av internationella avtal som ingåtts i den medlemsstaten eller tillämplig nationell lagstiftning och, där så krävs, genom de nationella behöriga myndigheterna. Om det är nödvändigt att begära utlämning av en person får den europeiska delegerade åklagaren begära att den behöriga myndigheten i hans eller hennes medlemsstat utfärdar en begäran om utlämning i enlighet med tillämpliga fördrag eller tillämplig nationell lagstiftning.

Utredaren ska därför

- analysera behovet av anpassningar av svensk rätt till förordningens bestämmelser,

- lämna nödvändiga författningsförslag, och
- lämna förslag till andra åtgärder som bedöms nödvändiga.

Domstolarnas roll

Beslut som fattas av Eppo ska som huvudregel prövas av nationella domstolar i enlighet med nationell rätt i den medlemsstat där ett ärende handläggs av en europeisk delegerad åklagare. Förordningen innehåller bestämmelser om lagföring vid nationella domstolar (artikel 36). Åtal som väcks av Eppo ska prövas vid nationella domstolar. Så fort ett beslut har fattats om i vilken medlemsstat talan ska väckas, ska det utifrån nationell lagstiftning fastställas vilken nationell domstol i den medlemsstaten som är behörig. EU-domstolen ska ha överprövningsrätt när det gäller vissa beslut (artikel 42 i förordningen).

Utredaren ska därför

- analysera behovet av kompletterande bestämmelser i svensk rätt,
- lämna nödvändiga författningsförslag, och
- lämna förslag till andra åtgärder som bedöms nödvändiga.

Behandling av information och dataskydd

Eppo ska kunna få all relevant information från nationella databaser för brottsbekämpning och andra relevanta myndighetsregister på samma villkor som gäller enligt nationell lagstiftning i liknande ärenden. Eppo ska även inrätta ett ärendehanteringssystem där frågor om europeiska delegerade åklagares tillgång till uppgifterna ska regleras i nationell rätt (artiklarna 43–46 i förordningen). Det finns också omfattande bestämmelser om dataskydd och behandling av personuppgifter i förordningen (artiklarna 47–89). Behandlingen av personuppgifter ska stå under tillsyn av Europeiska datatillsynsmannen som också ska ha ett nära samarbete med nationella tillsynsmyndigheter.

Utredaren ska därför

- analysera behovet av anpassningar av svensk rätt till förordningens bestämmelser,
- lämna nödvändiga författningsförslag, och
- lämna förslag till andra åtgärder som bedöms nödvändiga.

Förenklade åtalsförfaranden

Förordningen innehåller bestämmelser med hänvisning till nationella regler om förenklat åtalsförfarande på grundval av villkor som avtalats med den misstänkte (artikel 40).

Utredaren ska därför

- analysera om förfarandet kan hänföras till befintliga möjligheter i Sverige såsom utfärdande av strafföreläggande, och i förekommande fall redovisa hur,
- lämna nödvändiga författningsförslag, och
- lämna förslag till andra åtgärder som bedöms nödvändiga.

I uppdraget ingår inte att överväga eller lämna förslag till införandet av någon ny möjlighet till förenklad lagföring.

Övriga frågor

Utredaren har möjlighet att inom de ramar som anges i de allmänna utgångspunkterna ta upp och analysera även andra frågeställningar som är relevanta för uppdraget. Om utredaren kommer fram till att det krävs eller är lämpligt med kompletterande bestämmelser eller andra åtgärder i andra delar än de som ska utredas särskilt, ska sådana föreslås.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för det allmänna och konsekvenserna i övrigt av förslagen. Om förslagen förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och EU samt i andra medlemsstater.

Under genomförandet av uppdraget ska utredaren samråda med de brottsbekämpande myndigheterna, andra berörda myndigheter, relevanta organisationer och, vid behov, med företrädare för arbetsmarknadens parter.

Uppdraget ska redovisas senast den 14 december 2020.

(Justitiedepartementet)