



Justitiedepartementet

Åklagarenheten

Rådets möte för rättsliga och inrikes frågor (RIF) den 12–13 mars 2015

Dagordningspunkt 11

Rubrik: Förslag till förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten
= Riktlinjedebatt och lägesbeskrivning

Dokument: 6318/15

Tidigare dokument:

- KOM (2013) 534 Förslag till förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten,
- Faktapromemoria 2013/14:FPM10

Tidigare behandlad vid samråd med EU-nämnden: 4 oktober 2013, 28 februari 2014, 28 maj 2014, 3 oktober 2014 och 28 november 2014.

Tidigare behandlad vid överläggning med eller information till riksdagsutskott: 14 februari 2013 (information till JuU), 3 oktober 2013 (information till JuU), 27 februari 2014 (information till JuU), 25 mars 2014 (överläggning med JuU), 25 maj 2014 (information till JuU), oktober 2014 (skriftlig information JuU) och 12 februari 2015 (information JuU).

Bakgrund

Kommissionens förslag till förordning om inrättandet av Europeiska åklagarmyndigheten (European Public Prosecutor's Office, Eppo) presenterades den 17 juli 2013. Det stod tidigt klart att en majoritet av medlemsstaterna var positiva till inrättandet av Eppo men det var samtidigt uppenbart att det förelåg stora meningsskiljaktigheter om hur Eppo:s ledningsstruktur och behörighet skulle se ut.

I slutet av oktober 2013 fick kommissionens förslag s.k. gult kort. Tillräckligt många nationella parlament, bland annat Sveriges, hade då lämnat in motiverade yttranden med innebörden att de ansåg att kommissionens förslag stred mot subsidiaritetsprincipen. Kommissionen stod emellertid fast vid förslaget men förklarade samtidigt att man skulle beakta subsidiaritetsinvändningen i de fortsatta förhandlingarna i rådet.

Vid RIF-rådet den 4 – 5 december 2014 bekräftades att Eppo:s högsta beslutande organ bör vara ett kollegium bestående av en europeisk åklagare från respektive medlemsstat och att Eppo:s behörighet att handlägga brott mot EU:s finansiella intressen bör vara primär och inte exklusiv som först föreslogs. Förhandlingstempot har varit fortsatt högt och det nuvarande ordförandeskapet har som ambition att nå en överenskommelse avseende betydande delar av förslaget, artikel 1–33, vid rådets möte i juni 2015.

Vid det kommande rådsmötet avser ordförandeskapet att ge information om förhandlingarna och hålla en riktlinjedebatt endast om artikel 29 rörande förslaget att kunna ingå en så kallad förlikning med den misstänkte, i stället för att väcka åtal.

Rättslig grund och beslutsförfarande

Enligt artikel 86 i EUF-fördraget får rådet genom förordningar inrätta en europeisk åklagarmyndighet som baseras på Eurojust. Förordningarna antas i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande som innebär att rådet ska besluta med enhällighet efter Europaparlamentets godkännande. Med enhällighet avses i detta sammanhang samtliga medlemsstater (förutom Storbritannien, Irland och Danmark). Om enhällighet inte kan nås är det möjligt för en grupp om minst nio medlemsstater att inrätta Eppo genom fördjupat samarbete.

I och med att regleringen ges formen av en förordning blir den, när den trätt i kraft, direkt tillämplig i de medlemsstater som har valt att delta.

Svensk ståndpunkt

Det är av stor vikt att på ett effektivt sätt kunna bekämpa brott mot EU:s finansiella intressen. Därför är det samtidigt viktigt att inrättandet av en europeisk åklagarmyndighet medför ett konkret mervärde inom EU jämfört med vad som gäller i dagsläget.

Om Sverige ska delta i den föreslagna europeiska åklagarmyndigheten medför det att delar av svensk åklagarbehörighet överläts till EU. Regeringens utgångspunkt är att åklagarverksamhet även i framtiden, oavsett vilken typ av brottsbekämpning det handlar om, bör ligga inom

medlemsstaternas ansvarsområde om inte mycket starka skäl talar för en annan ordning.

Ett slutligt ställningstagande till Sveriges deltagande i Eppo blir aktuellt först när förhandlingsarbetet kommit längre och detaljerna i förslaget är tydligare. I syfte att underlätta ett eventuellt svenskt deltagande, nu eller i framtiden, deltar regeringen aktivt i förhandlingsarbetet. Det är vidare viktigt att förhandlingarna i rådet får ta den tid som är nödvändig för att på ett tillfredsställande sätt utreda alla relevanta aspekter.

Svar på ordförandeskapets frågor om artikel 29 om förslaget "förlikning"

Regeringen kan inte stödja förslaget att inom ramen för Eppo skapa en EU-gemensam modell för ekonomiska överenskommelser med misstänkta som ska ersätta åtal. Regeringen kan därför inte heller stödja det specifika förslag som nu presenteras. Om det finns en majoritet för att införa en bestämmelse liknande den som framgår av artikel 29 föreslår regeringen att den görs frivillig för medlemsstaterna så att stater kan välja om den typen av påföljd ska vara möjlig eller inte enligt den egna rättsordningen.

Europaparlamentets inställning

Den 12 mars 2014 antog Europaparlamentet en resolution om förslaget till rådets förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten (COM(2013)0534 – 2013/0255(APP)). Av resolutionen framgår bl.a. att syftet med kommissionens förslag utgör ytterligare ett steg mot att inrätta ett europeiskt straffrättsligt område och stärka verktygen för att bekämpa bedrägerier riktade mot unionens ekonomiska intressen samt därigenom öka skattebetalarnas förtroende för EU. Vidare ansåg Europaparlamentet att inrättandet av en europeisk åklagarmyndighet skulle kunna ge särskilt mervärde åt området med frihet, säkerhet och rättvisa, förutsatt att alla medlemsstater deltar, eftersom unionens ekonomiska intressen och därmed de europeiska skattebetalarnas intressen måste skyddas i samtliga medlemsstater.

Förslaget

Det övergripande syftet

Syftet med den föreslagna europeiska åklagarmyndigheten är att stärka skyddet av EU:s finansiella intressen genom att förebygga, upptäcka och väcka åtal för brott som drabbar EU:s budget, exempelvis bedrägeri, mutbrott, förskingring och subventionsmissbruk. Det är svårt att uppskatta hur stora summor som försvinner ur EU:s budget genom brott. I den uppskattning som kommissionen gjort inför förslaget beräknas att ca 3 miljarder euro årligen kan vara föremål för bedrägeri eller andra förmögenhetsbrott.

Man har nu enligt kommissionen, nått oroväckande nivåer på dessa brott och den låga lagföringsprocenten har delvis bidragit till en känsla av straffrihet bland bedragare. Därför menar kommissionen att dagens åtgärder för att bekämpa dessa brott inte är tillräckliga utan att det krävs en ny ordning. Kommissionen önskar uppnå ett sammanhängande europeiskt system för utredningar och åtal med fler utredningar och åtal, ett ökat förverkande av brottsutbyten, närmare samarbete och ökad brottsförebyggande effekt. Kommissionen anser att förslaget kommer att bidra på ett betydande sätt i kampen mot de brott som drabbar EU:s och därmed även medlemsstaternas budgetar. Kommissionen menar att detta i sin tur även skulle stärka förtroendet för EU i stort.

Förslaget i huvudsak

Genom förordningen inrättas en europeisk åklagarmyndighet som ska utgöra ett EU-organ med säte i Luxemburg. Myndigheten ska ha till uppgift att bekämpa brott mot unionens ekonomiska intressen och vara ansvarig för att utreda, lagföra och väcka talan mot förövare av och medhjälpare till vissa definierade brott. Definitionen av brott hänvisar till direktivet om skydd av EU:s finansiella intressen genom straffrättsliga bestämmelser som för närvarande förhandlas mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen.

Eppo ska bestå av två nivåer – en central och en lokal nivå. Den centrala nivån ska bestå av ett kollegium med en europeisk åklagare från varje medlemsstat, ett antal permanenta kammare, en chefsåklagare och vice chefsåklagare. Den lokala nivån ska utgöras av delegerade europeiska åklagare i medlemsstaterna.

Kollegiet ska utöva generell tillsyn över verksamheten och fatta strategiska beslut som främjar en konsekvent och enhetlig hantering av utredningar och åtal för brott mot EU:s finansiella intressen. Kamrarna ska fatta de centrala operativa besluten som t.ex. beslut om åtal och vid behov styra de delegerade europeiska åklagarna i deras dagliga arbete. Exakt hur ansvarsfördelningen för det operativa beslutsfattandet och tillsynen ska se ut är alltså föremål för diskussion.

De delegerade europeiska åklagarna i medlemsstaterna ska ansvara för det löpande utredningsarbetet och verkställa de beslut som meddelas av kamrarna. De delegerade europeiska åklagarna får till sin hjälp anlita nationella myndigheter vid verkställighet av beslutade utredningsåtgärder, t.ex. polismyndigheter. Nationell lagstiftning ska tillämpas i den mån det inte finns särskild reglering i förordningen, som då tar över.

Förslaget innehåller även bestämmelser om hur man ska hantera gränsöverskridande utredningar, domstolskontroll, hantering av förverkade tillgångar, misstänkta rättigheter, behandling av personuppgifter, sekre-

tess, finansiella bestämmelser samt Eppo:s förbindelser med andra institutioner och stater.

Förslaget i artikel 29 – ”förlikning”

I artikel 29 föreslås att Eppo ska kunna träffa en ekonomisk överenskommelse med en misstänkt som går ut på att han eller hon ska ersätta den skada brottet orsakat EU och därutöver betala ett visst ”bötesbelopp”. Syftet beskrivs i termer av en möjlighet att åstadkomma en gemensam, effektivare och mer ändamålsenlig rättsprocess.

En överenskommelse ska endast kunna göras i vad som beskrivs som mindre mål. Ordföranden har gett olika förslag på beloppsgränser som skulle kunna anges (50 000, 100 000, 250 000 eller 500 000 euro). En förutsättning ska vara att den misstänkte inte tidigare har ingått i en liknande överenskommelse och inte heller är dömd för brott mot EU:s finansiella intressen. Om en överenskommelse träffas och betalning sker inom utsatt tid så ska ärendet anses slutligt avgjort, vilket innebär att nationella myndigheter inte ska kunna väcka talan för brottet. Det ska bland annat framgå av ärendet vilket brott överenskommelsen avser. Eppo ska registrera den informationen och även informera berörda nationella myndigheter. Det diskuteras även om man ska införa någon form domstolskontroll av överenskommelsen.

Sverige har inget liknande institut inom straffrätten. Det är också främmande för svensk rättstradition att en gärningsman ska kunna ”betala sig fri” från en rättegång.

Gällande svenska regler och förslagens effekter på dessa

Utredningar och åtal avseende brott mot EU:s finansiella intressen handläggs i dag av svenska åklagare med biträde av främst Polismyndigheten, Tullverket och Skatteverket. I dagsläget existerar ingen funktion som liknar den som nu föreslagits av kommissionen.

Den mest betydande skillnaden mellan det regelverk som nu gäller och det som föreslagits är att det införs en ny, överstatlig åklagarmyndighet som tillerkänns primär behörighet avseende brott mot EU:s finansiella intressen. Myndigheten förutsätts kunna beordra svenska delegerade åklagare att utföra uppgifter. Det är uppenbart att förordningen skulle medföra principiella förändringar för vårt rättssystem, främst det straffprocessuella.

Ekonomiska konsekvenser

Kommissionen har gjort en konsekvensanalys och en sammanfattning av denna (SWD[2013] 274 final respektive (SWD[2013] 275 final).

Enligt kommissionen ska delar av Olafs (Europeiska byrån för bedrägeribekämpning) personal föras över till Eppo:s huvudkontor.

Vidare ska Eppo få stöd från Eurojust. De delegerade åklagarna kommer att få ersättning från EU för sin handläggning av Eppo-ärenden. Kommissionen bedömer att förslaget sammantaget är kostnadseffektivt och att merkostnaden för EU:s budget blir begränsad. En uppskattning av kostnaden för personalen år 2023 beräknas till ungefär 35 miljoner euro.

Förslaget torde innebära merkostnader för EU:s budget. Det går dock inte att utifrån kommissionens uppgifter dra några säkra slutsatser om hur stor merkostnaden kommer att bli.

I dagsläget är det inte heller möjligt att närmare bedöma vilka konsekvenser förslaget skulle få för Sveriges statsbudget. Utgångspunkten är dock att sådana konsekvenser ska finansieras inom befintliga ramar.