



Justitiedepartementet

Åklagarenheten

Rådets möte (rättsliga och inrikes frågor) den 4 mars 2014

Dagordningspunkt 13

Rubrik: Förslag till rådets förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten

Dokument: 6490/14 EPPO 9 EUROJUST 38 etc.(bifogas)

Tidigare dokument: Faktapromemoria 2013/14:FPM10, Förordning om europeisk åklagarmyndighet och meddelande om OLAF

Tidigare behandlad vid samråd med EU-nämnden: Den 4 oktober 2013

Tidigare behandlad vid överläggning med eller information till riksdagsutskott: Information den 14 februari och 3 oktober 2013

Bakgrund

Kommissionens förslag till förordning om inrättandet av en europeisk åklagarmyndighet (European Public Prosecutor's Office–EPPO) presenterades den 17 juli 2013.

Förslaget, vars innehåll beskrivs nedan i avsnittet Förslaget, förhandlas sedan början av oktober i rådsarbetsgruppen för straffrättsligt samarbete. Det har hittills varit tolv mötesdagar och det senaste förhandlingstillfället ägde rum den 10 februari.

Under hösten 2013 presenterade sex medlemsstater (Frankrike, Polen, Finland, Slovenien, Malta och Cypern) ett utkast till ett förslag om en alternativ EPPO-modell som bygger på en kollegiestruktur liknande den som finns vid Eurojust. Sverige har ännu inte tagit ställning till förslaget, som fortfarande är ganska skissartat. Enligt förslaget ska EPPO:n utgöras av ett kollegium av nationella medlemmar, en från varje

medlemsstat. Dessa ska vara åklagare på hög nivå som utses av respektive medlemsstat. Kollegiet ska utse en ledare bland de nationella medlemmarna vilka, utifrån respektive medlemsstats behov och förutsättningar, antingen kan ha sin ordinarie tjänstgöringsort vid EPPO:ns huvudkontor eller i sitt hemland. Den nationella medlemmen för Eurojust ska samtidigt kunna vara nationell medlem för EPPO:n.

När det gäller handläggningen av ärenden ska EPPO:ns sammansättning variera från fall till fall. Om ett ärende endast avser en medlemsstat, ska EPPO:n utgöras av den nationella medlemmen från det staten. I ärenden som involverar fler medlemsstater ska EPPO:n utgöras av en kammare bestående av de nationella medlemmarna från dessa länder. EPPO:n ska sträva efter konsensusbeslut, men det ska vara möjligt med majoritetsbeslut. Högprofilsärenden kan komma att kräva särlösningar. Det praktiska utredningsarbetet ska skötas av delegerade åklagare i medlemsstaterna enligt nationell rätt och under kontroll av den nationella medlemmen från den aktuella medlemsstaten. EPPO:n ska vid behov kunna ingripa och ta de beslut som är nödvändiga för genomförandet av utredningar och åtal. Det kan exempelvis handla om åtalsbeslut, beslut om i vilken stat åtal ska väckas och avskrivningsbeslut. EPPO:n och medlemsstaterna ska ha delad behörighet att bekämpa brott mot EU:s finansiella intressen, men EPPO:n ska ha möjlighet att ta över ärenden från medlemsstaterna.

I slutet av oktober stod det klart att kommissionens förslag fått s.k. gult kort. Nationella parlament eller kammare i elva medlemsstater (Sverige, Tjeckien, Cypern, Storbritannien, Ungern, Irland, Nederländerna, Rumänien, Frankrike, Slovenien och Malta) hade lämnat in motiverade yttranden med innebörden att de ansåg att kommissionens förslag stred mot subsidiaritetsprincipen. Kommissionen meddelade en kort tid senare att man stod fast vid förslaget utan några ändringar.

Mot bakgrund av händelseutvecklingen under hösten övergick förhandlingsarbetet från en sedvanlig artikelgenomgång till tematiska diskussioner, bl.a. har man diskuterat EPPO:ns organisation och behörighet samt frågor om utredningsåtgärder, bevistillåtlighet och överprövning av beslut som meddelats av EPPO:n.

Enligt dagordningen för rådsmötet ska det hållas en presentation av förhandlingsläget och en riktlinjedebatt kring följande frågeställningar.

1. Mot bakgrund av att ett flertal medlemsstater uttryckt stöd för tanken om att EPPO:ns huvudkontor ska utgöras av ett kollegium, ombeds ministrarna att reflektera över om de är för en sådan EPPO-modell och, om svaret på frågan är ja, hur EPPO:ns självständighet och effektivitet kan säkerställas med en sådan organisatorisk lösning.

2. Såväl medlemsstaterna som kommissionen har under förhandlingsarbetet i rådsarbetsgruppen understrukt vikten av att inrättandet av EPPO:n medför ett praktiskt mervärde och att dess effektivitet går att säkerställa. Vissa medlemsstater har i samband med detta anfört att det kan vara mer effektivt att låta nationella myndigheter hantera ringa fall av brott mot EU:s finansiella intressen. Ministrarna uppmanas att reflektera över hur EPPO:ns behörighet och uppgifter bör ordnas för att på bästa sätt uppnå dessa mål.

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 en europeisk åklagarmyndighet genom fördjupat samarbete, vilket går till på följande sätt. De aktuella medlemsstaterna begär att förslaget till förordning överlämnas till Europeiska rådet där förslaget ska diskuteras i högst fyra månader. När enhällighet återsänds förslaget till rådet för antagande. Om man inte når enighet i Europeiska rådet ska de medlemsstater som önskar upprätta ett fördjupat samarbete på grundval av förordningsförslaget, inom samma tidsfrist, underrätta Europaparlamentet, rådet och kommissionen om detta. I och med det ska bemyndigande från Europaparlamentet och rådet om tillstånd till fördjupat samarbete anses ha ägt rum. Förhandlingar om förslaget mellan de deltagande staterna ska äga rum i rådet. Även övriga medlemsstater får delta i förhandlingarna men bara de som deltar i det fördjupade samarbetet har rösträtt. Medlemsstater utanför samarbetet kan begära att få ansluta sig till det i efterhand.

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

Svensk ståndpunkt

Övergripande inställning till kommissionens förslag

Sverige delar kommissionens uppfattning att det är av stor vikt att på ett effektivt sätt kunna bekämpa brott mot EU:s finansiella intressen. Förslaget, som innebär att det ska inrättas en överstatlig åklagarfunktion inom EU, medför dock att Sverige måste överlåta åklagarbehörighet till EU. Det skulle få långtgående konsekvenser för det svenska åklagarväsendet och det straffprocessrättsliga systemet. Sveriges 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. Sverige anser att det inte framkommit sådana skäl och menar därför att Sverige i dagsläget inte bör delta i den föreslagna EPPO:n.

Det är av stor vikt att bevaka att det långtgående stöd som Eurojust enligt förslaget ska tillhandahålla EPPO:n inte urlakar Eurojusts verksamhet och försämrar medlemsstaternas möjligheter att få effektivt biträde av Eurojust.

Det är även viktigt att samarbetet mellan EPPO:n och de medlemsstater som väljer att ställa sig utanför myndighetens verksamhet får en adekvat reglering. Förhandlingarna i rådsarbetsgruppen måste få ta den tid som är nödvändigt för att på ett djupgående sätt utreda alla relevanta aspekter.

Inställning till ordförandeskapets frågeställningar

1. Sverige har ännu inte tagit ställning till den alternativa EPPO-modell som förespråkas av vissa medlemsstater. Förslaget måste konkretiseras och förtydligas för att Sverige ska kunna ange någon inställning till de frågor som ställs av ordförandeskapet.
2. Sverige delar uppfattningen att ett eventuellt inrättande av EPPO:n måste medföra ett praktiskt mervärde och att myndighetens effektivitet måste gå att säkerställa. Förslaget innehåller emellertid många komplexa frågor och eftersom rådsförhandlingarna bara börjat är vi i dagsläget inte beredda att ta ställning till hur en eventuell EPPO:s behörighet och uppgifter bör ordnas på bästa sätt. För detta krävs fortsatt diskussion och analys i rådsarbetsgruppen.

Europaparlamentets inställning

Europaparlamentets inställning är ännu inte känd.

Förslaget

Kommissionen har föreslagit en förordning som innebär att det ska inrättas en europeisk åklagarmyndighet med uppgift att bekämpa brott mot EU:s finansiella intressen. Myndigheten ska ha exklusiv behörighet att utreda och åtala för den typen av brott. Det innebär att medlemsstaternas åklagarbehörighet på det brottsområdet ska överlåtas till EU i motsvarande utsträckning. Med brott mot EU:s finansiella intressen avses exempelvis bedrägerier riktade mot EU.

Det övergripande syftet med förslaget är enligt kommissionen att stärka skyddet av EU:s finansiella intressen. Därutöver syftar förslaget till att:

- inrätta ett sammanhängande europeiskt system för utredningar och åtal rörande brott mot EU:s finansiella intressen,
- effektivisera utredningar och åtal för dessa brott,
- öka lagföring och förverkande av brottsutbyten inom brottsområdet,
- säkerställa ett nära samarbete och effektivt informationsutbyte mellan medlemsstaterna och EU:s myndigheter, och
- bidra till att avskräcka personer från att begå brott mot EU:s finansiella intressen.

Enligt kommissionen är förslaget nödvändigt eftersom medlemsstaterna inte förmår att bekämpa brott mot EU:s finansiella intressen på ett tillfredsställande sätt. Alltför få anmälda ärenden leder till åtal och fällande domar. Resursbrist, ett nationellt synsätt och svårigheter p.g.a. gränsöverskridande inslag i utredningarna är enligt kommissionen tänkbara förklaringar till rådande situation. EU:s nuvarande myndigheter på det aktuella området, Eurojust, Europol och den europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF), har inte behörighet att utföra de uppgifter som kommissionen anser att medlemsstaterna inte förmår att hantera på ett tillräckligt effektivt sätt. Förslaget om den europeiska åklagarmyndigheten presenterades som ett lagstiftningspaket tillsammans med förslaget till förordning om Eurojust (se faktapromemoria 2013/14:FPM1, Förordning om Eurojust).

Nedan följer en sammanfattande beskrivning av den föreslagna myndighetens organisation och verksamhet.

Myndigheten ska ha sitt huvudkontor med säte i Luxemburg där den europeiska åklagaren och de fyra biträdande europeiska åklagarna ska vara placerade. Dessa utses av EU:s institutioner. Det ska finnas minst en delegerad europeisk åklagare i varje medlemsstat vilka utses av den europeiska åklagaren efter förslag från medlemsstaterna. De delegerade åklagarna ska vara integrerade i medlemsstaternas åklagarväsenden och får ha dubbla funktioner, vilket innebär att de dels ska kunna arbeta med nationella ärenden, dels med ärenden som de tilldelats av den europeiska åklagaren. När de hanterar den senare typen av ärenden ingår de i den europeiska åklagarmyndigheten och står helt under den europeiska åklagarens ledning och styrning.

Som huvudregel ska brottsutredningarna skötas av de delegerade åklagarna som till sin hjälp får anlita nationella myndigheter vid verkställighet av beslutade utredningsåtgärder. Vid behov får den europeiska åklagaren själv leda utredningsarbetet. Den europeiska åklagarmyndigheten ska ha behörighet att besluta om vissa särskilt angivna utredningsåtgärder vilka sedan ska genomföras i enlighet med lagstiftningen i den

medlemsstat där de verkställs. Beslut som meddelats av den europeiska åklagarmyndigheten prövas vid nationella domstolar. Den europeiska åklagaren beslutar om åtal och åtalet prövas vid nationella domstolar i enlighet med nationell rätt. Som grundregel ska de delegerade åklagarna föra talan i domstolarna. Bevisning som lagligen inhämtats i en medlemsstat ska som huvudregel tillåtas i andra medlemsstater, även om det finns bevisstillåtlighetsregler i en medlemsstat. Det ska finnas ett nära samarbete med Eurojust som ska fortsätta att existera som självständig myndighet. Den europeiska åklagaren ska få såväl administrativt som operativt stöd från Eurojust. Eurojust, liksom medlemsstaterna, ska inte längre ha behörighet att hantera brott mot EU:s finansiella intressen.

Gällande svenska regler och förslagets effekter på dessa

Utredningar och åtal avseende brott mot EU:s finansiella intressen handläggs idag av svenska åklagare med biträde av exempelvis Polisen och Skatteverket. I dagsläget existerar ingen funktion som liknar den som nu föreslagits av kommissionen.

Den utan tvekan viktigaste sakliga skillnaden mellan det regelverk som nu gäller och det som föreslagits är således att det införs en ny och överstatlig åklagarmyndighet som tillerkänns exklusiv behörighet avseende en viss typ av brott. Det är uppenbart att förordningen skulle medföra stora förändringar inom flera rättsliga områden, främst det straffprocessuella.

Ekonomiska konsekvenser

Kommissionen har gjort en konsekvensanalys och en sammanfattning av denna (SWD[2013] 274 final respektive (SWD[2013] 275 final). I dessa dokument utvecklar kommissionen sin syn på medlemsstaternas hantering av utredningar och åtal för brott mot EU:s finansiella intressen och presenterar möjliga förklaringar till den rådande situationen. Kommissionen redovisar även andra möjliga modeller för en europeisk åklagarmyndighet som man övervägt.

Enligt kommissionen ska delar av OLAF:s personal föras över till den europeiska åklagarmyndighetens huvudkontor. Den personalövergången ska inte medföra att motsvarande ersättningsrekryteringar sker vid OLAF. Vidare ska myndigheten i betydande omfattning få administrativt stöd från Eurojust. De delegerade åklagarna kommer att få ersättning från EU för sin handläggning av den europeiska åklagarmyndighetens ärenden. Den merkostnaden förväntas bli marginell. Kommissionen bedömer att förslaget sammantaget är kostnadseffektivt och att merkostnaden för EU:s budget blir begränsad. Myndighetens personal kommer att rekryteras successivt och beräknas vara avslutad 2023 med totalt 235

anställda. Kostnaden för denna personal för 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 kring hur stor merkostnaden kommer att bli.

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