



Förordning om europeisk åklagarmyndighet och meddelande om OLAF

Justitiedepartementet

2013-10-17

Dokumentbeteckning

KOM (2013) 534

Förslag till förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten

KOM (2013) 533

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén Förbättrad styrning av Olaf och stärkta rättssäkerhetsgarantier vid utredningar: En strategi i flera steg för inrättandet av Europeiska åklagarmyndigheten

Sammanfattning

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

Enligt förslaget rättsliga grund, se nedan avsnitt 3.1, är det möjligt för en medlemsstat att inte delta i den europeiska åklagarmyndighetens verksamhet.

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 dom. 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.

Samtidigt med förslaget om den europeiska åklagarmyndigheten presenterades även ett meddelande där kommissionen redovisar sina planer på att stärka styrningen av OLAF och förstärka de processuella garantierna vid OLAF:s utredningar. OLAF har till uppgift att genom *administrativa* utredningar skydda EU:s finansiella intressen. Om det under en sådan utredning uppstår misstanke om brott, ska OLAF underrätta nationella myndigheter som tar över handläggningen av ärendet. De aviserade förändringarna i OLAF:s förordning handlar om att inrätta en oberoende kontrollant för processuella rättssäkerhetsgarantier. De handlar även om att införa vissa bestämmelser som stärker de processuella rättssäkerhetsgarantierna med anledning av att OLAF i vissa fall genomför åtgärder som har likheter med husrannsakan och beslag.

Förslaget om den europeiska åklagarmyndigheten och meddelandet om att stärka styrningen av OLAF presenterades som ett lagstiftningspaket tillsammans med ett förslag till förordning om att reformera EU:s organ för åklagar-samarbete, Eurojust. Även förslaget om Eurojust och de aviserade förslagen om OLAF ska enligt kommissionen bidra till att stärka skyddet av EU:s finansiella intressen. Förslaget avseende Eurojust redovisas i en separat faktrapomemoria, 2013/14:FPM1.

Regeringen 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 och kommer även att få mycket långtgående konsekvenser främst för det svenska åklagarväsendet och det straffprocessrättsliga systemet. 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. Regeringen anser att det inte framkommit sådana skäl och menar därför att Sverige i dagsläget inte bör delta i den föreslagna europeiska åklagarmyndigheten. Regeringen välkomnar meddelandet om att stärka styrning av OLAF och förstärka de processuella garantierna vid byråns utredningar. Meddelandet är av informationskaraktär och föranleder ingen närmare analys i denna promemoria.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Inrättandet av en europeisk åklagarmyndighet har diskuterats under en längre tid och föreslogs redan i det av kommissionen initierade projektet Corpus Juris, vilket presenterades 1997. Projektet hade till syfte att utforma vägledande principer för det straffrättsliga skyddet av Europeiska unionens ekonomiska intressen. Kommissionen förde processen vidare genom att 2001 presentera en grönbok om straffrättsligt skydd av EU:s ekonomiska intressen och inrättande av en europeisk åklagare. Möjligheten att inrätta en sådan åklagarfunktion infördes slutligen genom Lissabonfördragets ikraftträdande den 1 december 2009 och den rättsliga grunden för en sådan funktion återfinns i artikel 86 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Den europeiska åklagarmyndigheten berörs kortfattat i artikel 3.1.1 i Stockholmsprogrammet – ett öppet och säkert Europa i medborgarnas tjänst och för deras skydd (EUT-2010/C 115/01). Där anges inrättandet av en sådan myndighet som en av flera möjligheter om det efter en utvärdering av Eurojustbeslutens genomförande skulle anses nödvändigt att stärka det rättsliga samarbetet inom EU.

Kommissionens förslag om att inrätta en europeisk åklagarmyndighet presenterades den 17 juli 2013.

1.2 Förslagets innehåll

Nedan följer en sammanfattande beskrivning av den föreslagna myndighetens organisation och verksamhet. I och med att regleringen ges formen av en förordning kommer den att bli direkt tillämplig i alla medlemsstater när den trätt i kraft.

Myndigheten ska ha en decentraliserad hierarkisk organisation med ett huvudkontor med säte i Luxemburg där den europeiska åklagaren och fyra biträdande europeiska åklagare 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 medlems-

staternas 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.

Eftersom det rör sig om en förordning innehåller förslaget detaljerade bestämmelser vars innehåll inte bedöms vara nödvändiga att beskriva i detalj. Nedan följer en beskrivning av de viktigaste artiklarna.

1.2.1 Förslagets huvudsyfte och definitioner (kapitel I, artikel 1–2)

I detta kapitel anges förslagets huvudsakliga syfte, vilket är att inrätta den europeiska åklagarmyndigheten och ange de regler som ska gälla för dess verksamhet. Vidare definieras vissa centrala begrepp, exempelvis brott mot EU:s finansiella intressen där det hänvisas till förslaget till direktiv om bekämpning genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägerier som riktar sig mot unionens finansiella intressen (SEFI-direktivet[KOM(2012) 363]).

1.2.2 Allmänna bestämmelser (kapitel II, artikel 3–14)

Enligt *artikel 3* ska den europeiska åklagarmyndigheten ha en decentraliserad organisation och utgöra ett självständigt rättssubjekt. Den ska samarbeta med Eurojust och få administrativt stöd därifrån i enlighet med artikel 57.

Artikel 4 anger att myndighetens uppgift ska vara att bekämpa brott mot EU:s finansiella intressen. Inom detta område ska den leda och styra utredningar samt ta nödvändiga nedläggnings- och åtalsbeslut. Myndigheten ska utföra sina åklagaruppgifter vid nationella domstolar.

Artikel 5 reglerar den europeiska åklagarmyndighetens självständighet och ansvarsskyldighet. Alla inom myndigheten, således även de delegerade

åklagarna, ska avhålla sig från att i sin tjänsteutövning ta emot eller efterfråga instruktioner från exempelvis medlemsstaterna och EU:s institutioner/myndigheter. Medlemsstaterna och EU:s institutioner/myndigheter ska i sin tur avhålla sig från att lämna sådana instruktioner. Den europeiska åklagaren ska vara ansvarig inför Europaparlamentet, rådet och kommissionen.

Av *artikel 6* följer att myndigheten ska bestå av den europeiska åklagaren, hans eller hennes fyra ställföreträdare, biträdande personal och de delegerade åklagarna. Utredningar och åtal ska utföras av de delegerade åklagarna under ledning och kontroll av den europeiska åklagaren som vid behov själv kan ta över dessa uppgifter. Det ska finnas minst en delegerad åklagare i varje medlemsstat, vilka även får tjänstgöra som nationella åklagare. I händelse av konkurrens mellan nationella och europeiska ärenden, får den europeiska åklagaren, efter samråd med den nationella åklagarmyndigheten, besluta att ärendet tillhörande den europeiska åklagarmyndigheten ska prioriteras.

Artikel 7 innehåller bestämmelser om hur de interna reglerna för myndighetens verksamhet, exempelvis fördelning av ärenden, ska antas.

Artikel 8–9 reglerar hur den europeiska åklagaren och dennes ställföreträdare utses och entledigas. Den europeiska åklagaren utses av rådet med Europaparlamentets godkännande. Tjänstgöringstiden ska vara åtta år och kan inte förlängas. Han eller hon kan under vissa förutsättningar entledigas, vilket beslutas av Europeiska unionens domstol efter ansökan av Europaparlamentet, rådet eller kommissionen.

Enligt *Artikel 10* utses de delegerade europeiska åklagarna av den europeiska åklagaren efter förslag från medlemsstaterna. Tjänstgöringstiden ska vara fem år och kunna förlängas. De delegerade åklagarna ska vara åklagare enligt nationell rätt. Under vissa omständigheter, exempelvis allvarlig misskötsamhet, kan den europeiska åklagaren besluta om deras entledigande. De får inte entledigas från sin tjänst som nationella åklagare utan den europeiska åklagarens samtycke.

Artikel 11 anger att den europeiska åklagarmyndigheten ska beakta EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. I den mån något saknar reglering i förordningen, ska myndigheten tillämpa lagstiftningen i det land där utredningen eller åtalet pågår. I händelse av konkurrerande bestämmelser i förordningen och nationell lagstiftning, ska förordningen ha företräde. Artikeln fastslår myndighetens exklusiva kompetens avseende brott mot EU:s finansiella intressen och de nationella myndigheternas skyldighet att på begäran aktivt bistå den europeiska åklagarmyndigheten i dess verksamhet.

Artikel 12 stadgar att den europeiska åklagarmyndighetens behörighetsområde utgörs av brott mot EU:s finansiella intressen såsom de anges i SEFI-direktivet, se ovan 1.2.1, och genomförts i nationell lagstiftning.

Artikel 14 behandlar myndighetens jurisdiktion och anger att den ska avse fall där brottet helt eller delvis förövats inom en eller flera medlemsstaters

1.2.3 Processuella bestämmelser rörande utredning, åtal och rättegång (kapitel 3, artikel 15–31)

Artikel 15 föreskriver en skyldighet för såväl medlemsstaterna som EU:s institutioner och myndigheter att omedelbart underrätta den europeiska åklagarmyndigheten om gärningar som kan utgöra ett brott inom dess behörighetsområde.

Enligt *artikel 16* ska utredning inledas om det föreligger ”reasonable grounds” att anta att brott inom myndighetens behörighetsområde förövats. Beslutet ska meddelas skriftligen av den europeiska åklagaren eller någon av de delegerade åklagarna. Meddelas beslutet av den europeiska åklagaren kan han/hon överlåta ärendet till någon av de delegerade åklagarna.

Artikel 17 anger förutsättningarna för de nationella myndigheternas möjlighet att i brådskande fall vidta nödvändiga utredningsåtgärder avseende en gärning inom den europeiska åklagarens behörighetsområde. Artikeln innehåller även bestämmelser om överförande av ärenden från medlemsstaterna till den europeiska åklagarmyndigheten och vice versa.

Av *artikel 18* följer att de delegerade åklagarna ska leda utredningarna på uppdrag av och i enlighet med instruktioner från den europeiska åklagaren. De nationella myndigheterna ska följa instruktioner från den delegerade åklagaren och verkställa de åtgärder denne beslutat. Artikeln innehåller även bestämmelser om den europeiska åklagarens rätt att överta ärenden från de delegerade åklagarna och överföra ärenden mellan dessa.

Artikel 19 beskriver tillvägagångssättet för att häva immunitet på såväl nationell som EU-nivå.

Artikel 20 föreskriver att den europeiska åklagarmyndigheten ska ha rätt att inhämta all relevant information som lagras i nationella brottsbekämpande myndigheters databaser och andra register.

Artikel 21 reglerar inhämtande av information från EU:s institutioner och myndigheter, exempelvis Eurojust och Europol.

Artikel 22–24 tar sikte på myndighetens ärendehanteringssystem.

Artikel 25 är av central betydelse och fastslår principen om ett gemensamt rättsligt territorium, vilket innebär att medlemsstaterna ska betraktas som ett enda territorium inom vilket den europeiska åklagarmyndigheten ska kunna utöva myndighet utan att exempelvis göra framställningar om rättslig hjälp.

I *artikel 26* anges de drygt tjugo olika utredningsåtgärder som den europeiska åklagarmyndigheten ska ha behörighet att begära eller beordra. Bland dessa ingår exempelvis användning av hemliga tvångsmedel såsom hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Ett annat krav

som ställs på medlemsstaterna är att de ska ha en nationell reglering som tillåter frysning av framtida finansiella transaktioner. Åtgärderna ska vidtas i enlighet med nationell lagstiftning. Om det finns förutsättningar för ett tillstånd avseende en viss brottsutredningsåtgärd från nationella myndigheter ska detta meddelas skriftligen inom 48 timmar från det att framställningen gjordes. Såvitt gäller frihetsberövande gäller inskränkningen att den europeiska åklagarmyndigheten endast ska kunna begära en sådan åtgärd av nationella myndigheter.

Enligt *artikel 27* ska den europeiska åklagaren och de delegerade åklagarna ha samma behörighet som de nationella åklagarna när de utför sina åklagaruppgifter i nationella domstolar. Den europeiska åklagaren beslutar om åtal ska väckas eller inte. Den europeiska åklagaren kan själv väcka åtalet eller instruera de delegerade åklagarna att vidta åtgärden. Artikeln innehåller även bestämmelser om den europeiska åklagarens val av forum för åtalet.

Artikeln 28 reglerar förutsättningarna för när den europeiska åklagaren ska respektive kan avskriva ett ärende.

Enligt *artikel 29* kan den europeiska åklagaren under vissa förutsättningar utfärda böter istället för att väcka åtal.

Artikel 30 föreskriver att om bevisning inhämtats i enlighet med lagstiftningen i en viss medlemsstat så ska den kunna åberopas i andra medlemsstater oberoende av om det finns bevistillåtlighetsregler i en medlemsstat. Detta gäller dock bara under förutsättning att domstolen inte anser att bevisningens tillåtlighet skulle strida mot på kravet på en rättvis rättegång eller rätten till försvar såsom det anges i artiklarna 47 och 48 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Om domstolen tillåter bevisningen är den fri att självständigt bedöma dess bevisvärde.

Artikel 31 reglerar återförande av medel till EU:s budget efter en lagakraftvunnen dom om förverkande.

1.2.4 Processuella rättssäkerhetsgarantier (kapitel IV, artikel 32–35)

Artikel 32 anger att bl.a. EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna jämte en rad uppräknade EU-rättsakter ska tillämpas av den europeiska åklagarmyndigheten vid dess brottsutredningar. Om nationell rätt ger fler rättigheter, ska den misstänkte åtnjuta dessa. Efter att åtal väckts ska nationella bestämmelser om processuella rättssäkerhetsgarantier tillämpas.

I *artikel 33–34* regleras den misstänktes rätt att tiga, oskuldspresumtionen och rätten till kostnadsfritt rättsligt biträde.

Enligt *artikel 35* ska den misstänkte ha rätt att åberopa bevisning till stöd för sin sak inför den europeiska åklagarmyndigheten och även begära att myndigheten ska vidta utredningsåtgärder, allt i enlighet med bestämmelserna i nationell rätt.

1.2.5 Rättslig prövning (kapitel V, artikel 36)

2013/14:FPM10

Av kapitlet följer att den europeiska åklagarmyndigheten ska betraktas som en nationell myndighet när det gäller den rättsliga prövningen av de utredningsåtgärder och åtal den beslutat. Följaktligen ska nationella domstolar göra den rättsliga prövningen av sådana beslut; inte Europeiska unionens domstol.

1.2.6 Datasäkerhet (kapitel VI, artikel 37–47)

Detta kapitel innehåller regler om datasäkerhet, exempelvis vilka och hur länge personuppgifter får sparas samt tillsynen på detta område.

1.2.7 Bestämmelser rörande ekonomi och personal (kapitel VII, artikel 48–55)

Kapitlet behandlar budget- och anställningsfrågor. I *artikel 54* regleras de delegerade åklagarnas ställning och där fastslås bl.a. att de nationella myndigheterna ska avhålla sig från åtgärder som negativt påverkar de delegerade åklagarnas karriär och ställning inom det nationella åklagarväsendet.

1.2.8 Bestämmelser rörande den europeiska åklagarmyndighetens förhållande till sina samarbetsparter (kapitel VIII, artikel 56–61)

Kapitlet reglerar myndighetens förhållande till EU:s institutioner och myndigheter samt till organisationer utanför EU och till tredjeland.

Artikel 57 reglerar relationen till Eurojust i såväl operativa som administrativa frågor.

1.2.9 Allmänna bestämmelser (kapitel IX, artikel 62–70)

Kapitlet innehåller bestämmelser om institutionella frågor, exempelvis myndighetens ställning som självständigt rättssubjekt, språkbestämmelser, åtgärder för att förebygga ekonomiska oegentligheter samt offentlighet och sekretess.

1.2.10 Avslutande bestämmelser (kapitel X, artikel 71–75)

Det avslutande kapitlet reglerar genomförandet av förordningen, övergångsbestämmelser, verksamhetsplanering inom myndigheten och förordningens ikraftträdande.

Utredningar och åtal avseende brott mot EU:s finansiella intressen handläggs idag av svenska åklagare med biträde av exempelvis Polisen och Skatteverket. Det 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.

Frågor rörande jurisdiktionskonflikter mellan nationella åklagare och den europeiska åklagaren behöver analyseras ytterligare. Förslaget klargör exempelvis inte vad som gäller om nationella åklagare och den europeiska åklagaren gör olika bedömningar av hur en gärning ska rubriceras och båda hävdar jurisdiktion. Artikel 25 och dess konsekvenser för det svenska regelverket om rättslig hjälp i brottmål behöver också ytterligare analys. Det bör vidare påpekas att förslaget förvisso hänvisar till att nationell lagstiftning ska tillämpas i stor utsträckning, men samtidigt innehåller artikel 26 i förordningen en förteckning över åtgärder som den europeiska åklagarmyndigheten ska kunna besluta om; åtgärder som i vissa fall saknar motsvarighet i svensk lagstiftning. För vissa av de utredningsåtgärder som redan finns i Sverige, exempelvis hemlig rumsavlyssning, uppställs enligt svensk rätt krav på att det brott som utreds har en visst föreskrivet minimistraff eller att det är fråga om ett brott som särskilt anges i lagen och som antas ha ett straffvärde som överstiger det lägsta föreskrivna straffet. Förslaget kan innebära krav på ändringar i svensk rätt för att möjliggöra tvångsmedelsanvändning för brott som faller inom den europeiska åklagarens ansvarsområde. Artikel 30 behandlar frågan om bevistillåtlighet, ett område där Sverige har särskilda intressen att bevaka med hänsyn till våra principer om fri bevisföring och bevisprövning. Artikelns konsekvenser för dessa principer måste analyseras noggrant. Detsamma gäller frågan om förordningens betydelse för svenska myndigheternas självständighet enligt 12 kap. 2 § regeringsformen.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

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.

Enligt regeringens uppfattning står det klart att förslaget kommer att 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 förslagets skulle få för Sveriges statsbudget. Utgångspunkten är dock att sådana konsekvenser ska finansieras inom befintliga resurser.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen delar kommissionens uppfattning att det är av stor vikt att på ett effektivt sätt kunna bekämpa brott mot EU:s finansiella intressen. Förslaget är dock mycket långtgående eftersom det innebär inrättandet av en överstatlig åklagarmyndighet till vilken medlemsstaterna helt och hållet ska överlåta sin åklagarbehörighet inom det nu aktuella brottsområdet. En sådan överlåtelse bedöms få långtgående konsekvenser för såväl svensk lagstiftning som svenska myndigheters verksamhet.

Frågan är således om Sverige bör överlåta åklagarbehörighet till EU i den utsträckning som följer av förslaget.

Regeringens utgångspunkt är att åklagarverksamhet utgör en så central del av statsförvaltningen att den 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.

Inrättandet av en europeisk åklagarmyndighet innebär att det införs en ny överstatlig EU-myndighet med ett begränsat ansvarsområde inom vilket antalet ärenden är tämligen få. I den mån en gärning innehåller en gränsöverskridande dimension finns redan i dagsläget Eurojust som, efter mer än tio års verksamhet, vid behov effektivt kan bistå i det internationella samarbetet. Vidare pågår för närvarande långt gångna trilogförhandlingar om förslaget till direktiv om en europeisk utredningsorder, ett instrument som syftar till att ytterligare underlätta det internationella straffrättsliga samarbetet mellan medlemsstaterna. Vid bedömningen av behovet av den föreslagna myndigheten bör även nämnas att medlemsstaternas resultat beträff-

ande utredningar och åtal för brott mot EU:s finansiella intressen synes variera mycket. Att försöka komma tillrätta med problem som huvudsakligen endast gäller vissa medlemsstater genom att införa en ordning som träffar samtliga medlemsstater förefaller onödigt långtgående. Det bör vidare framhållas, att ett genomförande av förslaget i realiteten skapar en plattform för en framtida utveckling där ytterligare åklagarbehörighet kan komma att överlåtas till EU. Artikel 86 i EUF-fördraget möjliggör en framtida utvidgning av den europeiska åklagarmyndighetens behörighet till att även omfatta annan grov gränsöverskridande brottslighet.

Regeringen anser sammanfattningsvis att det inte redovisats tillräckligt starka skäl för Sverige att överlåta åklagarbehörighet till den europeiska åklagarmyndigheten och delta i dess verksamhet. Regeringen kommer att delta i de fortsatta diskussionerna och den kommande lagstiftningsprocessen och noggrant följa hur förslaget mottas bland övriga medlemsstater.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Enligt fördraget omfattas förslaget av s.k. ”opt-out” för Storbritannien och Irland. Detta innebär att dessa länder inte kommer att delta i den europeiska åklagarmyndigheten såvida de inte uttryckligen väljer att göra detta (opt in). Danmark står utanför förslaget och har ingen möjlighet till ”opt in”.

Vid de inledande förhandlingarna har många medlemsstater uttryckt sig positivt inställda till tanken på att inrätta en europeisk åklagarmyndighet, men samtidigt fört fram att det finns många frågor att diskutera djupgående för att garantera ett mervärde, en effektivitet och också ett oberoende för en europeisk åklagarmyndighet.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Övriga institutioners ståndpunkter är inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Enligt artikel 86 i EUF-fördraget får rådet genom förordningar inrätta en europeisk åklagarmyndighet som baseras på Eurojust. Förordningen 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, se ovan 2.2. 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.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

3.2.1 Subsidiaritet

Kommissionen bedömer att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen och framhåller att det syftar till att på ett effektivt sätt bekämpa brott mot EU:s finansiella intressen genom att på EU-nivå leda och styra utredningar och åtal inom detta brottsområde. Med hänsyn till brottslighetens omfattning och dess effekter kan detta syfte endast uppnås genom åtgärder på EU-nivå. Medlemsstaternas sätt att hantera dessa ärenden är otillfredsställande och når inte upp till de syften som satts upp i förslaget.

Enligt regeringen bör subsidiaritetsfrågan ägnas särskild uppmärksamhet när det handlar om förslag till lagstiftning inom det straff- och processrättsliga området. Av den konsekvensanalys som kommissionen låtit genomföra framgår att andelen anmälda brott mot EU:s finansiella intressen som leder till åtal och fällande dom varierar mycket mellan de olika medlemsstaterna och den ger enligt regeringen inte något starkt stöd för slutsatsen att det föreligger ett generellt problem inom EU på detta område. Det bör vidare poängteras att lagföringen rent allmänt varierar mycket mellan olika typer av brott, vissa brott är helt enkelt svårare att utreda och lagföra än andra. Det kan således finnas andra förklaringar än exempelvis konkurrerande nationella prioriteringar, resursbrist etc. till varför en del medlemsstater visar lägre lagföringsresultat än andra. För det fall en gärning innehåller internationella dimensioner finns redan nu Eurojust som vid behov kan erbjuda stöd. Eurojusts fulla potential är inte känd eftersom alla medlemsstater ännu inte genomfört det senaste Eurojustbeslutet (2009/426/RIF).

Sammanfattningsvis anser regeringen att det inte går att dra slutsatsen att de mål som kommissionen vill nå med förslaget inte kan uppnås genom åtgärder på nationell nivå. Det går inte heller att sluta sig till att målen för den föreslagna åtgärden kan uppnås bättre genom åtgärder på EU-nivå. Mot

3.2.2 Proportionalitet

Kommissionen bedömer att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen. Som skäl för detta anförs att förslaget inte går längre än vad som är nödvändigt för att uppnå dess syfte, vilket är att på ett effektivt sätt bekämpa brott mot EU:s finansiella intressen. Kommissionen framhåller att man vid valet bland möjliga modeller för en europeisk åklagarmyndighet, valt den minst ingripande modellen.

Regeringen anser att det finns andra, mindre långtgående alternativ för att uppnå målet med förslaget. Det torde exempelvis finnas ytterligare åtgärder att vidta för att *förebygga* brott mot EU:s finansiella intressen. EU:s krav på medlemsstaterna att på ett effektivt sätt bekämpa denna brottslighet skulle vidare kunna förtydligas genom krav på att exempelvis avsätta särskilda resurser för detta och genom ökad rapporteringsskyldighet till EU. Om det ändå skulle anses vara nödvändigt att inrätta en särskild funktion på EU-nivå med uppgift att skydda EU:s finansiella intressen, torde detta vara möjligt genom att välja en mindre långtgående modell än vad som nu föreslagits. Mot bakgrund av detta anser regeringen att förslaget strider mot proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Det litauiska ordförandeskapet har planerat in ett antal förhandlingstillfällen under hösten i rådsarbetsgruppen för straffrättsligt samarbete.

4.2 Fackuttryck/termer