



Förordning om Eurojust

2013/14:FPM1

Justitiedepartementet

2013-09-18

Dokumentbeteckning

KOM (2013) 535

Förslag till förordning om Europeiska unionens organ för straffrättsligt samarbete (Eurojust)

Sammanfattning

Kommissionen har presenterat ett förslag till en förordning som innebär inrättandet av EU:s organ för straffrättsligt samarbete (Eurojust). Förordningen reformerar Eurojust i dess nuvarande form och påverkar främst dess organisatoriska uppbyggnad och hantering av administrativa ärenden. Den innebär ingen förändring av myndighetens kärnverksamhet; Eurojust ska även i framtiden främja och förbättra samordning och samarbete mellan medlemsländerna i deras utredningar och åtal rörande grov organiserad gränsöverskridande brottslighet. Förslaget ersätter de tre tidigare rådsbesluten om Eurojust och innebär en anpassning av Eurojust till Lissabonfördraget. Där anges det att Eurojust ska inrättas genom en förordning som beslutas av rådet och Europaparlamentet gemensamt.

Enligt kommissionen syftar förslaget till att

- effektivisera Eurojust genom att införa en ny ledningsstruktur,
- förbättra Eurojusts operativa förmåga genom att harmonisera de nationella medlemmarnas ställning och behörighet,
- möjliggöra för Europaparlamentet och de nationella parlamenten att bli delaktiga i utvärderingen av Eurojusts verksamhet,
- harmonisera Eurojusts styrande regelverk med de bestämmelser som gäller för EU:s övriga decentraliserade organ, och
- att säkerställa Eurojusts nära samarbete med den föreslagna europeiska åklagarmyndigheten (KOM[2013] 534).

Förslaget om Eurojust presenterades som ett lagstiftningspaket tillsammans med ett förslag till förordning om att inrätta den europeiska åklagarmyndigheten (KOM[2013] 534) och ett meddelande om att stärka

styrningen av OLAF m.m. (KOM[2013] 533). Kommissionens syfte med dessa initiativ är att stärka skyddet av EU:s finansiella intressen. Förslaget om den europeiska åklagarmyndigheten och meddelandet om att stärka styrningen av OLAF m.m. redovisas separat.

Regeringen välkomnar initiativet att reformera Eurojust och därigenom effektivisera kampen mot grov gränsöverskridande brottslighet. Regeringen ställer sig därför i huvudsak positiv till förslaget. I den fortsatta lagstiftningsprocessen bör dock särskilt bevakas att Eurojusts behörighet och uppdrag inte begränsas i något avseende jämfört med nu gällande reglering och ordning, att stödet till den föreslagna europeiska åklagarmyndigheten inte sker på bekostnad av medlemsstaternas möjlighet till effektivt biträde av Eurojust och att kommissionens inflytande över Eurojust inte innebär en försvagning av medlemsstaternas inflytande över förutsättningarna för Eurojusts operativa verksamhet.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Eurojust, som har sitt säte i Haag, Nederländerna, inrättades genom rådets beslut av den 28 februari 2002 om inrättande av Eurojust för att stärka kampen mot grov brottslighet (2002/187/RIF). Sverige var ett av de initiativtagande länderna till beslutet. Eurojust har därefter förstärkts dels genom rådets beslut av den 18 juni 2003 om ändring av beslut 2002/187/RIF om inrättande av Eurojust för att stärka kampen mot grov brottslighet (2003/659/RIF), dels genom rådets beslut av den 16 december 2008 om förstärkning av Eurojust och om ändring av beslut 2002/187/RIF om inrättande av Eurojust för att stärka kampen mot grov brottslighet (2009/426/RIF). Sverige har genomfört samtliga Eurojustbeslut.

Nedan följer en kortfattad beskrivning av den verksamhet som idag bedrivs vid Eurojust.

Eurojust har till uppgift att främja och förbättra samordning och samarbete mellan medlemsstaternas myndigheter i deras utredningar och åtal rörande grov gränsöverskridande brottslighet, särskilt när den är organiserad. Eurojust bedriver således ingen egen brottsutredande verksamhet. Varje medlemsstat ska utse och sända en nationell medlem till Eurojust som tillsammans utgör Eurojusts styrelse – kollegiet. Den nationella medlemmen ska vara åklagare, domare eller polis med motsvarande behörighet. Till stöd för kollegiet finns en administration som leds av den administrativa direktören. Eurojust kan utföra sina uppgifter antingen genom kollegiet eller genom en eller flera nationella medlemmar. Eurojust tillhandahåller exempelvis biträde när en åklagare behöver påskynda en framställning om rättsligt samarbete (t.ex. rättslig hjälp, europeisk arresteringsorder eller överförande av lagföring) som sänts till en annan medlemsstat. Eurojust kan även bistå med samordning av utredningar och åtal som pågår i flera

medlemsstater samtidigt och som har samband med varandra. Vid sidan av den nu beskrivna operativa verksamheten ansvarar kollegiet även för en stor del av den administrativa ledningen vid myndigheten, bland annat när det gäller verksamhetsplanering och budgetarbete, rekrytering, lokalfrågor och upphandlingar.

I samband med Lissabonfördragets ikraftträdande infördes en möjlighet att genom förordning reglera verksamheten vid Eurojust (artikel 85 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt - EUF-fördraget). I Stockholmsprogrammet – ett öppet och säkert Europa i medborgarnas tjänst och för deras skydd (EUT-2010/C 115/01) – framhölls vikten av att medlemsstaterna samvetsgrant genomförde rådets beslut från 2008 om att förstärka Eurojust. Det angavs vidare att det på grundval av en utvärdering av det beslutets genomförande kunde bli aktuellt att diskutera nya utvecklingsmöjligheter, exempelvis möjligheten att ge de nationella medlemmarna ökad behörighet, att stärka kollegiets befogenheter eller att inrätta en europeisk åklagarmyndighet. I juni 2012 träffade kommissionen, rådet och Europaparlamentet en överenskommelse om hur EU:s decentraliserade organ ska organiseras i framtiden. Detta gjordes mot bakgrund av att EU:s drygt trettio decentraliserade organ vuxit fram under en lång tidsperiod och under olika politiska förutsättningar, vilket inneburit att de fått en tämligen varierande organisation och struktur. Genom överenskommelsen skapades förutsättningar för en harmonisering av myndigheternas organisation.

Mot bakgrund av vad som anges i Lissabonfördraget, Stockholmsprogrammet och den gemensamma överenskommelsen om EU:s decentraliserade organ, presenterade kommissionen den 17 juli 2013 det nu aktuella förslaget till förordning om Eurojust. Förordningen ska reglera verksamheten i det nya EU-organet Eurojust, som helt och hållet ska ersätta det Eurojust som inrättades genom det ursprungliga beslutet från 2002. Förordningen ersätter och upphäver de tre rådsbesluten avseende Eurojust.

1.2 Förslagets innehåll

Eurojust ska fortsätta att främja och förbättra samarbete och samordning mellan medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter. De viktigaste förändringarna jämfört med nu gällande regelverk är följande.

- De nationella medlemmarnas behörighet harmoniseras och utvidgas.
- Det inrättas en verkställande styrelse (executive board) med uppgift att biträda kollegiet i dess arbete med administrativa frågor.
- Det införs bestämmelser som reglerar det nära samarbetet mellan Eurojust och den föreslagna europeiska åklagarmyndigheten.

- Det införs bestämmelser om rapporteringen till Europaparlamentet och de nationella parlamenten samt deras roll vid framtida utvärderingar av Eurojusts verksamhet.

2013/14:FPM1

I och med att regleringen ges formen av en förordning kommer den att bli direkt tillämplig i alla medlemsstater när den trätt ikraft.

Nedan följer en beskrivning av förslagets mest centrala bestämmelser.

1.2.1 Mål och syfte (kapitel I, artikel 1–5)

Artikel 1 fastslår inrättandet av det nya Eurojust och anger att den myndigheten rättsligt ska ersätta det nuvarande Eurojust. Vidare anges att myndigheten ska ha ställning som ett självständigt rättssubjekt.

Artikel 2 innehåller övergripande bestämmelser om Eurojusts uppdrag att främja och förbättra samordning och samarbete mellan medlemsländerna i deras brottsutredande verksamhet. Artikel 2 har en annan utformning jämfört med hur myndighetens uppdrag definieras i nuvarande rådsbeslut. Ytterligare analys krävs för att klarlägga om det föreligger någon saklig skillnad.

Artikel 3 reglerar Eurojusts behörighetsområde där det hänvisas till en bilaga innehållande en brottskatalog. Eurojust ska inte handlägga brott som ligger inom den föreslagna europeiska åklagarmyndighetens ansvarsområde. Det är oklart om detta innebär att Eurojust saknar behörighet att biträda en medlemsstat som valt att inte delta i den europeiska åklagarmyndighetens verksamhet när en sådan medlemsstat utreder brott mot EU:s finansiella intressen. En ytterligare skillnad jämfört med nu gällande regelverk är att förslaget saknar en allmän behörighetsutvidgande bestämmelse (artikel 4.2 i 2002 års rådsbeslut, se ovan). Artikel 3 kräver ytterligare analys.

Artikel 4 konkretiserar Eurojusts operativa verksamhet genom att ange de olika former av biträde Eurojust ska tillhandahålla medlemsstaternas myndigheter och de typer av framställningar som Eurojust kan göra i förhållande till medlemsstaterna. Artikel 4 reglerar också Eurojusts möjlighet att agera vid oenighet mellan medlemsstaterna vid hanteringen av ett ärende och när en medlemsstat vägrar att verkställa framställningar om rättsligt samarbete.

Artikel 5 reglerar vilken sammansättning Eurojust ska ha när den beslutar om åtgärder enligt artikel 4, dvs. om beslutet ska tas av kollegiet eller av en eller flera nationella medlemmar.

1.2.2 Eurojusts sammansättning och organisation (kapitel II, artikel 6–18)

Artikel 6 anger att Eurojust utgörs av de nationella medlemmarna, kollegiet, den verkställande styrelsen och den administrativa direktören.

Artikel 7 behandlar de nationella, biträdande och assisterande nationella medlemmarna. I artikeln anges bland annat att dessa ska ha sin ordinarie placering vid Eurojust, att de ska vara åklagare, domare eller poliser med motsvarande behörighet, att medlemsstaterna ska tilldela dem den behörighet som följer av förordningen (artikel 8) och att kontakten mellan Eurojust och medlemsstaterna ska ske via den nationella medlemmen.

I *Artikel 8* regleras de nationella medlemmarnas behörighet och där görs en skillnad mellan två kategorier av åtgärder a) åtgärder som de nationella medlemmarna ska kunna besluta om självständigt b) åtgärder som de ska kunna besluta om i samråd med nationella myndigheter. I brådska fall ska de självständigt även kunna besluta om åtgärder inom den senare kategorin. Artikeln bedöms ge de nationella medlemmarna utökad behörighet jämfört med vad som gäller nu.

Artikel 10 behandlar kollegiets sammansättning och stadgar, till skillnad från vad som gäller idag, att dess sammansättning ska bestämmas av om kollegiet hanterar operativa (se artikel 4) eller administrativa ärenden (se artikel 14). Kommissionen ska vara representerad i kollegiet då det hanterar administrativa ärenden.

I *artikel 14* preciseras vilka uppgifter som ingår i kollegiets administrativa arbete. Bland dessa ingår exempelvis att fatta beslut om den årliga verksamhetsplanen, antagande av årsrapport och att utse administrativ direktör.

Artikel 16 innehåller bestämmelser om den verkställande styrelsens sammansättning och en förteckning av dess arbetsuppgifter. Den verkställande styrelsen ska stödja kollegiet i dess administrativa verksamhet. Styrelsen ska bestå av Eurojusts president, de två vice presidenterna, en representant från kommissionen och en nationell medlem.

Artikel 17–18 innehåller bestämmelser om anställning och entledigande av den administrativa direktören. En skillnad mot nu gällande reglering är att kommissionen ska lämna förslag på kandidater till kollegiet. Utnämningsbeslut ska även fortsättningsvis fattas av kollegiet. Kollegiets beslut om att entlediga den administrativa direktören ska föregås av en begäran om detta från kommissionen.

1.2.3 Operativ verksamhet (kapitel III, artikel 19–26)

Bestämmelserna i detta kapitel har i allt väsentligt samma innehåll som nu gällande regelverk. Hänvisningar till den föreslagna europeiska åklagarmyndigheten har tillkommit, exempelvis dess tillgång till Eurojusts ärendehanteringssystem.

Kapitlet avviker till viss del från det regelverk som gäller idag. Förordningen 45/2001 av den 18 december 2000 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter ska utgöra det grundläggande regelverket på området. Därutöver innehåller förslaget kompletterande bestämmelser som bedöms nödvändiga med hänsyn till Eurojusts särskilda funktion som organ för straffrättsligt samarbete. Det gemensamma tillsynsorganet (Joint Supervisory Body) upphör och dess funktion som kontrollorgan för hanteringen av personuppgifter övertas av den europeiska datatillsynsmannen. Kapitlet innehåller även bestämmelser om den europeiska datatillsynsmannens samarbete med de nationella datatillsynsmyndigheterna.

1.2.5 Förhållandet till samarbetsparter (kapitel V, artikel 38–47)

Enligt *Artikel 40* ska det upprättas ett system vilket ger Europol indirekt tillgång till information vid Eurojust. Systemet, som ska vara uppbyggt på ett ”hit/no hit system”, syftar till att identifiera om samma information hanteras vid såväl Eurojust som Europol.

Artikel 41 reglerar det långtgående operativa och administrativa samarbetet mellan Eurojust och den föreslagna europeiska åklagarmyndigheten. Samarbetet inbegriper utbyte av personuppgifter och det ska, för att underlätta samordning av ärenden, inrättas en automatisk kontrollfunktion av information som hanteras av Eurojust respektive den föreslagna europeiska åklagarmyndigheten.

1.2.6 Finansiella bestämmelser (kapitel VI, artikel 48–52)

Kapitlet innehåller bestämmelser som syftar till att modernisera Eurojusts budgetarbete och föranleder ingen närmare beskrivning.

1.2.7 Bestämmelser angående personal (kapitel VII, artikel 53–54)

Kapitlet föranleder ingen redogörelse.

1.2.8 Utvärdering och rapportering (kapitel VIII, artikel 55–56)

Kapitlet innehåller nya bestämmelser om rapporteringen av Eurojusts verksamhet till Europaparlamentet och de nationella parlamenten. Kommissionen ska genomföra återkommande utvärderingar av Eurojusts verksamhet. Utvärderingarna ska särskilt ta sikte på eventuellt behov av att utvidga Eurojusts uppdrag. Sådana utvärderingar ska sändas till såväl Europaparlamentet som de nationella parlamenten.

Kapitlet innehåller bestämmelser om bland annat immunitet, språkfrågor, tystnadsplikt och övergångsregler i förhållande till de nu gällande rådsbesluten om Eurojust. De överenskommelser som nuvarande Eurojust ingått med exempelvis tredje land ska vara fortsatt giltiga.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Enligt 4 § lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall och därtill hörande bilaga, p. 65, tillerkänns Eurojusts administrativa direktör och personalen vid Eurojust immunitet och privilegier i Sverige. Bestämmelsen infördes i samband med genomförandet av det första Eurojustbeslutet (prop. 2001/02:86) och är den enda lagstiftningsåtgärd som vidtagits i anledning av Sveriges genomförande av Eurojustbesluten. Av 1 § förordningen (2007:971) med instruktion för Åklagarmyndigheten framgår att Åklagarmyndigheten ansvarar för den svenska åklagarverksamheten vid Eurojust och att myndigheten ska ta emot och vidarebefordra framställningar från enskilda personer om att få ta del av personuppgifter som bevaras vid Eurojust. Enligt 15 § åklagarförordningen (2004:1265) utses personalen vid det svenska Eurojustkontoret av Åklagarmyndigheten.

De lag- och förordningsbestämmelser som införts i anledning av Sveriges genomförande av Eurojustbesluten är få. Det regelverk som styr genomförandet återfinns istället i Åklagarmyndighetens författningssamling (ÅFS). Av central betydelse är ÅFS 2007:12 (Åklagarmyndighetens föreskrifter om internationellt samarbete, konsoliderad version). Föreskriften innehåller bestämmelser om den nationella medlemmens behörighet och tjänsteställe samt åklagarnas informationsskyldighet till Eurojust m.m. Föreskriften kompletteras av rättspromemorian 2011:9 med anvisningar för informationsöverföring till Eurojust.

Enligt regeringens preliminära bedömning medför förslaget inga eller endast små konsekvenser för svensk lagstiftning.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förutom att Eurojust ska utgöra en administrativ stödfunktion i förhållande till den föreslagna europeiska åklagarmyndigheten innebär förslaget inga nya uppgifter för Eurojust. Enligt kommissionen kommer den nya uppgiften inte att föranleda ökade kostnader för Eurojust och inte heller i övrigt bedöms förslaget medföra några konsekvenser för EU:s budget.

Enligt regeringens bedömning medför förslaget inga eller endast marginella budgetära konsekvenser för Sverige och EU. I den mån förslaget får budgetkonsekvenser är utgångspunkten att dessa, såväl nationella som inom EU, ska finansieras inom befintlig budgetram.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar initiativet att reformera Eurojust och därigenom effektivisera kampen mot grov gränsöverskridande brottslighet. Det bör dock framhållas att Eurojust redan i dagsläget är en väl fungerande organisation. Varje ändring i det regelverk som styr dess verksamhet bör därför bidra till att Eurojusts effektivitet ökar och att stödet till medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter förbättras.

För att Eurojust ska kunna fullgöra sina uppgifter på ett effektivt sätt är det av stor vikt att de nationella medlemmarna har en viss nivå av behörighet att utföra operativa uppgifter i förhållande till såväl nationella myndigheter som andra nationella medlemmar. Sverige, vars nationella medlem har långtgående behörighet i detta avseende, har i olika sammanhang framhållit vikten av en utökad behörighet hos samtliga medlemmar. Sverige har uppmuntrat en fortsatt utveckling på området. Regeringen välkomnar kommissionens förslag om att utvidga och harmonisera de nationella medlemmarnas behörighet.

Kollegiet ansvarar i betydande omfattning för administrativa frågor av varierande slag vid myndigheten. Enligt regeringen bör Eurojust istället ges formella och reella förutsättningar att i ökad utsträckning omfördela resurser från den administrativa verksamheten till den operativa verksamheten, som utgör myndighetens kärnverksamhet. Kommissionens förslag att inrätta en verkställande styrelse kan bidra till en sådan utveckling.

Förslagets övriga delar kräver fortsatt analys och särskild vikt bör läggas vid följande områden:

- Det är väsentligt att bestämmelserna om Eurojusts uppdrag och behörighet (kapitel 1) inte begränsas jämfört med vad som gäller idag.
- Enligt förslaget ska Eurojust lämna långtgående administrativt stöd till den föreslagna europeiska åklagarmyndigheten. Detta får inte ske på bekostnad av medlemsstaternas möjligheter att få effektivt biträde av Eurojust.
- Kommissionen föreslås få representation i såväl kollegiet som i den verkställande styrelsen. Medlemsstaternas intressen i förhållande till kommissionen måste bevakas och av särskild vikt är att dessa, genom de nationella medlemmarna, även i fortsättningen får ett nödvändigt inflytande över förutsättningarna för Eurojusts operativa arbete, exempelvis inflytande över de finansiella resurserna för denna verksamhet.

Medlemsstaternas ståndpunkter är inte kända.

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

Artikel 85 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Förordningen antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet, vilket innebär att rådet beslutar med kvalificerad majoritet och att Europaparlamentet är medbeslutande.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen bedömer att förslaget är förenligt med såväl subsidiaritets- som proportionalitetsprincipen och framhåller att syftet med förslaget är att stödja och stärka samordning och samarbete rörande grov brottslighet som berör nationella myndigheter i två eller flera medlemsstater. Detta syfte kan bara uppnås genom åtgärder på EU-nivå. Det anføres vidare att förordningen inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta syfte.

Regeringens delar kommissionens bedömning att förslaget är förenlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget ska behandlas i rådsarbetsgruppen för straffrättsligt samarbete (COPEN). Enligt uppgifter från ordförandeskapet kommer förhandlingar att inledas den 19 september i år.

4.2 Fackuttryck/termer