



Meddelande om befogenheter för Europeiska åklagarmyndigheten att omfatta gränsöverskridande terroristbrott

Justitiedepartementet

2018-10-15

Dokumentbeteckning

KOM(2018) 641

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet – Ett Europa som skyddar: ett initiativ för att utvidga befogenheterna för Europeiska åklagarmyndigheten (Eppo) till att omfatta gränsöverskridande terroristbrott.

Sammanfattning

I meddelandet från kommissionen uppmanas medlemsstaterna att utvidga befogenheterna för Eppo till att omfatta terroristbrott som har gränsöverskridande inslag.

Regeringen konstaterar att det idag finns ett omfattande samarbete inom EU för att gemensamt möta hotet från terrorism. Frågan om behovet av föreslagna utvidgning av Eppos befogenheter och konsekvenserna därav behöver analyseras ytterligare.

1.1 Ärendets bakgrund

Förordningen om inrättande av Eppo antogs vid rådet för rättsliga och inrikes frågor den 12 oktober 2017, inom ramen för ett fördjupat samarbete.¹ Med undantag för de länder som har valt att på olika sätt stå utanför det straffrättsliga samarbetet, det vill säga Danmark, Irland och Storbritannien, har i dagsläget samtliga medlemsstater förutom Ungern, Polen och Sverige anslutit sig till Eppo. Medlemsstater som väljer att stå utanför Epposamarbetet har möjlighet att ansluta sig i efterhand. Sverige har inte uteslutit ett senare deltagande.

Eppo ska ha primär behörighet att utreda och lagföra brott mot EU:s finansiella intressen. Dessa brott omfattar bl.a. bedrägeri, penningtvätt, förskingring, mutbrott och vissa allvarigare former av bedrägerier med mervärdesskatt där effekten av brotten påverkar unionens budget.

Eppo kommer att samarbeta med andra institutioner, byråer och organ i Europeiska unionen, 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.

Eppo ska vara inrättat tidigast tre år efter att förordningen trätt i kraft, dvs. vid slutet av år 2020. Fram till dess behöver ett flertal administrativa beslut och andra organisatoriska åtgärder genomföras för att kunna starta den operativa verksamheten, exempelvis tillsättande av en europeisk chefsåklagare och en europeisk åklagare per medlemsstat som deltar i Eppo.

Den rättsliga grunden för att inrätta Eppo är artikel 86 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). Av artikel 86.4 FEUF framgår vidare att Europeiska rådet får utvidga Eppos befogenheter till att även omfatta grov brottslighet som har gränsöverskridande inslag. Enligt kommissionen kommer förslaget om att utvidga befogenheterna för Eppo till att omfatta gränsöverskridande terroristbrott inte att påverka det pågående arbetet med att inrätta Eppo.

Den 12 september 2018, i anslutning till kommissionens ordförande Jean-Claude Junckers tal om tillståndet i unionen, presenterade kommissionen ett meddelande i vilket medlemsstaterna uppmanas att utvidga befogenheterna för Eppo till att även omfatta gränsöverskridande terroristbrott. I en bilaga till meddelandet presenteras ett förslag till ändring av artikel 86.1 och 2

¹ Rådets förordning (EU) 2017/1939 av den 12 oktober 2017 om genomförande av fördjupat samarbete om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten (Eppoförordningen).

FEUF i syfte att genomföra den utvidgningen. Även om en sådan ändring av fördraget inte förutsätter att Europeiska rådet ska agera på förslag av kommissionen, finns det inget hinder för kommissionen att lägga fram ett initiativ på det sätt som nu gjorts.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionen föreslår en utvidgning av befogenheterna för Eppo till att även omfatta gränsöverskridande terroristbrott i enlighet med ett förslag till ändring av artikel 86.1 och 2 FEUF.

Kommissionen anför att en utvidgning av befogenheterna för Eppo skulle kunna säkerställa sammanhängande och effektiva utredningar och åtal för terroristbrott. Kommissionen anför även att Eppo kan ta hänsyn till alla berörda medlemsstaters intressen och till unionen som helhet och att Eppo har stor potential att väsentligt förbättra de nuvarande ansträngningarna i kampen mot terroristbrott i unionen.

Eftersom Eppos primära befogenhet är att utreda och lagföra brott mot EU:s finansiella intressen kommer utvidgningen att kräva ändringar i Eppoförordningen. Om medlemsstaterna beslutar om en ändring av artikel 86 FEUF avser därför kommissionen att föreslå ändringar i Eppo-förordningen för att utvidga befogenheterna för Eppo till att omfatta gränsöverskridande terroristbrott. De bestämmelser i Eppoförordningen som föreslås ändras är främst de om Eppos befogenhet. Kommissionen framför exempelvis att terroristbrott skulle kunna definieras utifrån EU:s direktiv 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF såsom implementerat enligt nationell rätt och när dessa brott påverkar fler än en medlemsstat. Bestämmelserna om Eppos institutionella struktur och beslutsprocess bedöms inte behöva ändras om befogenheterna utvidgas till att omfatta gränsöverskridande terroristbrott.

Enligt kommissionen kan medlemsstater som vill delta i Epposamarbetet endast göra det i sin helhet, dvs. det ska inte vara möjligt att delta i olika delar av Eppos verksamhet.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Det är för tidigt att bedöma vilka eventuella lagstiftningsmässiga konsekvenser ett beslut om att utvidga befogenheterna för Eppo till att omfatta gränsöverskridande terroristbrott kan få.

Eppo innebär vissa förvaltningskostnader för EU:s institutioner som exempelvis kan bestå av vissa administrativa kostnader för kommissionen, de kostnaderna kommer att belasta EU:s allmänna budget i enlighet med artikel 332 FEUF. Regeringen anser att dessa kostnader ska hanteras genom omprioriteringar inom institutionernas budgetar. Kostnaderna i övrigt för Eppo ska belasta de medlemsstater som deltar i enlighet med det fördjupade förfarandet.

Enligt kommissionen kommer en utvidgning av befogenheterna för Eppo till att omfatta gränsöverskridande terroristbrott även att få konsekvenser för Eppos budget, vilket kommer att analyseras ytterligare och presenteras senare.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Bekämpningen av terrorism är högt prioriterad och Sverige stödjer EU:s övergripande arbete mot terrorism. Av artikel 4.2 i Fördraget om Europeiska Unionen framgår samtidigt att den nationella säkerheten ska vara varje medlemsstats eget ansvar. Regeringen konstaterar också att det idag finns ett omfattande samarbete inom EU för att gemensamt möta hotet från terrorism. Frågan om behovet av föreslagna utvidgning av Eppos befogenheter och konsekvenserna därav behöver analyseras ytterligare.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Hur medlemsstaterna slutligen kommer att ställa sig till ett förslag om att utvidga befogenheterna för Eppo är inte närmare känt, men det finns indikationer på att det råder delade meningar om initiativet och att kritik finns om att det kommit alltför tidigt. Det har också framkommit tvivel om utvidgningen är nödvändig, med hänsyn till det samarbete som finns genom Eurojust och Europol samt annat samarbete mellan medlemsstaternas ansvariga myndigheter.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Övriga institutioners ståndpunkter är inte kända.

Förslaget har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslaget att utvidga befogenheterna för Eppo till att omfatta gränsöverskridande terroristbrott grundar sig på artikel 86 FEUF. Enligt artikel 86.4 får Europeiska rådet anta ett beslut om att ändra artikel 86.1 och 2 i syfte att utvidga Eppos befogenheter till att även omfatta kampen mot den organiserade brottsligheten som har gränsöverskridande inslag. Europeiska rådet ska besluta med enhällighet efter Europaparlamentets godkännande och efter att ha hört kommissionen.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen har som framgår ovan argumenterat för att Eppos befogenheter bör utvidgas, men har i meddelandet inte särskilt motiverat förslaget enligt subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

Ett eventuellt beslut i frågan om att utvidga Eppos befogenheter till att även omfatta terroristbrottslighet bör föregås av en noga analys avseende bl.a. subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Genom sitt meddelande uppmanar kommissionen Europeiska rådet, inför toppmötet i Sibiu den 9 maj 2019, att tillsammans med Europaparlamentet föra initiativet vidare och att besluta om att utvidga Eppos befogenheter till att även omfatta terroristbrott som påverkar mer än en medlemsstat.

4.2 Fackuttryck/termer

-