



REGERINGSKANSLIET

Rådspromemoria

2015-11-23

Justitiedepartementet

Åklagarenheten

Rådets möte för rättsliga och inrikes frågor (RIF) den 3-4 december 2015

Dagordningspunkt 5

Förslag till rådets förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten
- Partiell allmän inriktning

Dokument: Dokumentet inför mötet har ännu inte distribuerats.

Tidigare dokument:

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

Tidigare behandlad vid samråd med EU-nämnden: 4 oktober 2013, 28 februari 2014, 28 maj 2014, 3 oktober 2014, 6 mars 2015, 12 juni 2015 och 2 oktober 2015.

Tidigare behandlad vid överläggning med eller information till riksdagsutskott: 14 februari 2013 (information JuU), 3 oktober 2013 (information JuU), 27 februari 2014 (information JuU), 25 mars 2014 (överläggning JuU), 25 maj 2014 (information JuU), oktober 2014 (skriftlig information JuU), 12 februari 2015 (information JuU), 7 maj 2015 (överläggning JuU), 9 juni 2015 (information KU), 11 juni 2015 (information JuU) och 1 oktober 2015 (information JuU).

Bakgrund

Ordförandeskapet avser att vid RIF-rådet diskutera om medlemsstaterna i princip kan komma överens om artiklarna 17-23 och 28a i förslaget om inrättandet av en europeisk åklagarmyndighet (Eppo). Den politiska debatten syftar till att ge ledning till om man

kan gå vidare med förhandling rörande övriga delar av förordningen. I juni och i oktober 2015 kom ministrarna i rådet i princip överens om den huvudsakliga utformningen av artiklarna 1–16, 24–28, 29–33 och 35. Nu föreslås en liknande delöverenskommelse. Förhandlingar om detaljer i förslaget kan förväntas fortsätta även kort innan eller under mötet.

Regeringen har under förhandlingarna fått till stånd justeringar av förslaget i linje med den svenska inriktningen i flera avseenden. Exempel på det är att bestämmelserna om Eppo:s kompetens och behörighet förtydligats, att medlemsstaterna får möjlighet att behålla vissa utredningar i större utsträckning och att rapporteringen från myndigheterna i medlemsstaterna blir mindre betungande.

Förhandlingarna om förslaget förväntas sedan fortsätta nästa år under ledning av inkommande ordförandeland Nederländerna.

Rättslig grund och beslutsförfarande

Enligt artikel 86 i EUF-fördraget får rådet genom förordning inrätta en europeisk åklagarmyndighet som beslutas enligt ett särskilt lagstiftningsförfarande. Det innebär att rådet ska besluta med enhällighet efter Europaparlamentets godkännande. Med enhällighet avses i detta sammanhang samtliga medlemsstater (förutom Storbritannien, Irland och Danmark).

Om någon medlemsstat så småningom, när förhandlingarna väl har avslutats, väljer att rösta nej vid rådet kan frågan hänskjutas till Europeiska rådet. Om enighet inte kan nås i Europeiska rådet kan minst nio medlemsstater inrätta Eppo genom s.k. fördjupat samarbete. Medlemsstater utanför samarbetet har möjlighet att ansluta sig till det i efterhand.

Svensk ståndpunkt

Det är av stor vikt att effektivt bekämpa brott mot EU:s finansiella intressen. Förslaget är dock mycket långtgående eftersom det innebär inrättandet av en europeisk åklagarmyndighet med särskilda befogenheter till vilken medlemsstaterna ska överlåta sin åklagarbehörighet för vissa brott.

Sverige kan i princip godta samtliga artiklar som ska behandlas vid ministerrådsmötet, förutom artikel 17 eftersom dess slutliga utformning är beroende av förslaget till direktiv om skydd av EU:s finansiella intressen genom straffrättsliga bestämmelser (PIF-direktivet). PIF-direktivet är nu föremål för trilog. Vidare motsätter sig Sverige en s.k. dynamisk hänvisning till PIF-direktivet i samma artikel. En sådan hänvisning innebär att Eppo:s kompetens kan förändras genom ändring av PIF-direktivet vilket sker efter beslut med kvalificerad majoritet i rådet. Med en dynamisk hänvisning skulle

kravet på enhällighet av medlemsstaterna när det gäller Eppo:s verksamhet kringgås. Sverige anser att förordningen om Eppo bör hänvisa till PIF-direktivet i lydelsen när det antas. Sverige utgår från att samtliga artiklar kan bli föremål för ytterligare förhandlingar i ett senare skede för att kunna justera enskilda bestämmelser i samband med en helhetsbedömning av förslaget.

Regeringen ståndpunkt innebär inget slutligt politiskt ställningstagande i fråga om huruvida Sverige bör delta i Eppo eller inte.

Europaparlamentets inställning

Europaparlamentet har antagit två resolutioner om Eppo, den 12 mars 2014 och den 29 april 2015. Europaparlamentet har särskilt pekat på att stora summor ur EU:s budget beräknas försvinna genom bedrägerier, att mycket få brott mot EU:s finansiella intressen blir föremål för lagföring och att de europeiska skattebetalarnas intressen måste skyddas i samtliga medlemsstater. Eppo skulle enligt parlamentet kunna ge ett särskilt mervärde om alla medlemsstater deltar. Europaparlamentet har även synpunkter på vissa bestämmelser i sak, bl.a. värnas Eppo:s självständighet.

Förslaget

Övergripande om förslaget

Eppo:s uppgift är att bekämpa vissa brott mot EU:s finansiella intressen och ska agera enbart utifrån EU:s intressen. Eppo ska vara en EU-myndighet med ett centralt huvudkontor som föreslås ligga i Luxemburg och en lokal närvaro i medlemsstaterna genom s.k. delegerade åklagare. Den centrala delen ska bestå av en chefsåklagare, biträdande chefsåklagare och europeiska åklagare. De ska verka inom kollegiet och ett antal permanenta kammare. Kollegiet ska bestå av alla europeiska åklagare (en för varje medlemsstat) och ha ett övergripande ansvar för verksamheten. Varje kammare ska bestå av några europeiska åklagare och ansvara för den operativa verksamheten. De delegerade åklagarna ansvarar för att verkställa direktiv och beslut från ansvarig kammare och för att genomföra förundersökningar och åtal i sina stater.

Den europeiska chefsåklagaren och de europeiska åklagarna ska utses av Europaparlamentet och rådet. De delegerade åklagarna utses av kollegiet. Kollegiet föreslås även med kvalificerad majoritet anta interna regler för Eppo:s verksamhet.

Kort om artiklarna 1–37

De första 16 artiklarna behandlar frågor om inrättandet av Eppo, vissa definitioner, uppgifterna, självständigheten, strukturen inklusive uppgifterna för de olika delarna inom Eppo, tillsättande och

avskedande av åklagarna och Eppo:s egna interna bestämmelser. Dessa artiklar behandlades vid ministerrådsmötet i juni 2015.

Artiklarna 24–28, 29–33 och 35 behandlades vid ministerrådet i oktober i år. De innefattar bl.a. regler om immunitet och privilegier, tillgång till tvångsmedel och andra utredningsåtgärder, det gränsöverskridande samarbetet, avslutande av förundersökning, beslut om åtal, misstänkta och andras rättigheter m.m. Regeringen arbetar med att ytterligare förtydliga artikel 25 om vissa tvångsmedel i syfte att minimera riskerna för en tolkning som skulle stå i strid med gällande svensk rätt.

De nu aktuella artiklarna 17–23 och 28a innehåller i huvudsak följande. Artikel 17 behandlar Eppo:s behörighet och är fortfarande föremål för förhandlingar. Artikel 18 anger Eppo:s jurisdiktion. Artikel 19 reglerar när och hur de nationella myndigheterna ska informera Eppo om brott. Artikel 20 innehåller bestämmelser om hur Eppo får utnyttja sin kompetens. Övriga aktuella artiklar behandlar frågor om hur utredningar ska bedrivas, fördelning av ärenden inom Eppo och när ett mål kan övertas från eller återlämnas till nationella myndigheter m.m.

Förslaget om s.k. transactions, artikel 34, finns inte bland de artiklar som ska behandlas vid det nu aktuella ministerrådet och inte heller artikel 36 om rätt att överklaga vissa beslut av Eppo till EU-domstolen.

Gällande svenska regler och förslagets effekter på dessa

Till följd av att myndigheten regleras i en förordning blir regleringen direkt tillämplig i Sverige, om Sverige skulle delta i Eppo. Det kommer ändå att behövas lagändringar, dels för att reglera de delegerade åklagarnas roll och ge europeiska åklagare samma befogenheter som andra åklagare i Sverige, dels för att undanta de delegerade åklagarna från vissa regler när de utför uppgifter åt Eppo.

De nu aktuella artiklarna kan medföra behov av kompletterande författningsbestämmelser bl.a. för att reglera samarbetet mellan svenska myndigheter och Eppo.

Ekonomiska konsekvenser

I dag är det inte möjligt att bedöma alla konsekvenser av förslaget för EU:s budget och Sveriges budget. Sverige har sedan EU-inträdet i egenskap av nettobetalar arbetat för en effektiv och återhållsam EU-budgetpolitik och prioriterat frågor som rör uppföljning och kontroll av EU-medel. Utgångspunkten är att förslagets budgetkonsekvenser ska finansieras genom omprioriteringar inom befintliga ramar.

Kommissionen beräknar att kostnaden för Eppo under perioden 2017–2020 kommer att uppgå till 37,7 miljoner euro.

