



REGERINGSKANSLIET

Rådspromemoria

2015-06-08

Justitiedepartementet

Åklagarenheten

Rådets möte för rättsliga och inrikes frågor (RIF) den 15-16 juni 2015

Dagordningspunkt 5

Förslag till rådets förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten (**första behandlingen**)
– Riktlinjedebatt

Dokument: det har ännu inte presenterats något dokument för behandlingen i rådet.

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 och 6 mars 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), 5 februari 2015 (information JuU) och 7 maj 2015 (överläggning JuU).

Bakgrund

Ordförandeskapet avser att vid RIF-rådet diskutera om medlemsstaterna kan komma överens om de första 16 artiklarna i förslaget om inrättandet av en europeisk åklagarmyndighet (Eppo) under förutsättning att dessa återigen kan diskuteras i slutskedet av förhandlingarna. Vidare avser ordförandeskapet att fråga om ministrarna kan välkomna framstegen i artiklarna 17-33.

Förhandlingarna förväntas fortsätta under nästa EU-ordförandeskap (Luxemburg). Den politiska debatten syftar till att ge ledning till om man kan gå vidare med förhandling för övriga delar av förordningen. Ett generellt ställningstagande mot att fortsätta förhandlingsarbetet riskerar att helt avskärma Sverige från inflytande och att i ett alltför tidigt skede i förhandlingarna väcka frågan om möjligheterna att nå konsensus. Regeringen har under förhandlingarna fått till stånd justeringar av förslaget i linje med den svenska inriktningen i flera avseenden.

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

Regeringen stödjer fortsatta förhandlingar i rådet. De första 16 artiklarna som lyfts upp för politisk diskussion utgör en grund för vidare arbete med förordningen. Att regeringen kan acceptera utformningen av artiklarna 1–16 innebär inte någon avsiktsförklaring i fråga om huruvida Sverige avser att delta i Eppo eller inte. Vidare förbehålls möjligheten att återvända till dessa artiklar i ett senare skede om behov uppstår. SE kan välkomna framstegen i ett flertal av artiklarna 17–33 men noterar att det inte skett framsteg i alla de artiklarna och kan inte frångå givna reservationer. Först när förhandlingarna i sin helhet närmar sig slutet avser regeringen att bedöma frågan om deltagande i Eppo.

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.

Europaparlamentets inställning

Europaparlamentet har antagit två resolutioner om Eppo, den 12 mars 2014 och den 29 april 2015. Europaparlamentet lyfter fram 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

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.

Eppo:s uppgift är att bekämpa vissa brott mot EU:s finansiella intressen. (Definitionen av de brotten föreslås i artiklarna 17 och 18 i förslaget). Eppo ska agera enbart utifrån EU:s intressen och varken söka efter eller ta emot instruktioner från någon utanför Eppo, vare sig en medlemsstat, något EU-organ eller någon nationell myndighet, i sin verksamhet.

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. Några europeiska åklagare utses av kollegiet till att även vara vice chefsåklagare. De delegerade åklagarna utses av kollegiet. Kollegiet föreslås även att med kvalificerad majoritet anta interna regler för deras verksamhet.

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. Behovet av lagändringar rör främst följande områden: Eppo:s behörighet,

åklagarrollen, tillsynen över de delegerade åklagarnas verksamhet, möjligheterna att utkräva ansvar vid felbeteenden samt sekretessen och personuppgiftsbehandlingen när delegerade åklagare utför Eppo-uppgifter. Ändringar kommer sannolikt att krävas bl.a. i brottsbalken, rättegångsbalken, offentlighets- och sekretesslagen och lagarna om JO:s och JK:s tillsyn.

Enligt förslaget kommer i första hand Eppo i stället för svenska åklagare att handlägga brottmål som rör EU:s finansiella intressen, exempelvis bedrägerier med EU-medel. Sverige ska nominera minst två svenska åklagare att utses till delegerade åklagare av Eppo, om de uppfyller vissa angivna krav. De delegerade åklagarna ska fortsatt vara anställda i åklagarväsendet och ha samma behörighet som andra svenska åklagare men arbeta åt Eppo. De delegerade åklagarna ska kunna arbeta deltid med Eppo-ärenden och i övrigt fungera som vanliga svenska åklagare. I Sverige är åklagare självständiga men inom Eppo kommer det att vara kamrarna som har det huvudsakliga ansvaret för att driva målen och som fattar de avgörande besluten. De delegerade åklagarna ska vidare inte lyda under nationella myndigheter när de utför Eppo-uppgifter. Det kan innebära att inte heller JO, JK eller Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden får rätt att utöva tillsyn över de delegerade åklagarnas verksamhet. Riksåklagaren får vidta disciplinära åtgärder mot en delegerad åklagare också i anledning av verksamheten för Eppo, under förutsättning att den europeiske chefåklagaren samtycker till det.

Ekonomiska konsekvenser

Kommissionen beräknar att kostnaden för Eppo under perioden 2017-2020 kommer att uppgå till 37,7 miljoner euro. På grund av de omfattande förändringar som gjorts av det ursprungliga förslaget, bl.a. inrättandet av ett kollegium, har kommissionen förklarat att kostnaden sannolikt kommer att bli betydligt högre. 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 nettobetalarare 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.