

U 64/2013 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om ett förslag till rådets förordning (inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen förordning om inrättande av Europeiska
översänds till riksdagen Europeiska kommis- åklagarmyndigheten.
sionens förslag av den 17 juli 2013 till rådets

Helsingfors den 26 september 2013

Försvarsminister *Carl Haglund*

Lagstiftningsråd *Katariina Jahkola*

JUSTITIEMINISTERIET

PROMEMORIA

EU/2013/0573

FÖRSLAG TILL FÖRORDNING OM INRÄTTANDE AV EUROPEISKA ÅKLAGARMYNDIGHETEN**1 Allmänt**

Kommissionen antog den 17 juli 2013 ett förslag till förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten.

Genom förslaget inrättas Europeiska åklagarmyndigheten (EPPO), vars syfte är att effektivisera de straffrättsliga åtgärderna för att skydda EU:s ekonomiska intressen. Kommissionen motiverar förslaget till förordning särskilt med att nuvarande metoder för att bekämpa brott som riktar sig mot EU:s ekonomiska intressen inte är tillräckligt effektiva. Enligt kommissionen utreds dessa brott inte tillräckligt i medlemsstaterna, vilket orsakar betydande ekonomiska förluster för hela EU. Problemet är ofta brist på de resurser som krävs för utredning av brott och att den gränsöverskridande dimensionen och omfattningen av dessa brott inom hela EU undgår upptäckt. Enligt kommissionen behövs det en oberoende institution som förpliktat medlemsstaterna att inleda utredningar av och lagföringsåtgärder mot brott som riktar sig mot EU:s ekonomiska intressen.

Kommissionen har samtidigt med den föreslagna förordning som gäller EPPO antagit ett förslag till förordning som gäller en reform av Eurojust (COM(2013) 535 final). Avsikten är bl.a. att ge Eurojust en effektivare förvaltningsstruktur och uppdatera bestämmelserna så att de överensstämmer med Lissabonfördraget. Riksdagen informeras om det förslag till förordning som gäller Eurojust genom en separat U-skrivelse. Kommissionen har också antagit ett meddelande som innehåller bakgrund och motivering till förslagen till förordningar (COM(2013) 532 final).

2 Huvudsakligt innehåll

Förslaget till förordning innehåller sammanlagt 75 artiklar. I det första kapitlet finns

bestämmelser om inrättande av EPPO samt om de definitioner som används i den föreslagna förordningen. Det andra kapitlet innehåller allmänna bestämmelser om EPPO:s uppgifter, organisation och behörighet. Det tredje kapitlet innehåller bestämmelser om arbetsordning för brottsutredning och lagföring. Det fjärde kapitlet innehåller bestämmelser om processuella rättssäkerhetsgarantier. Det femte kapitlet innehåller bestämmelser om rättsmedel. Det sjätte kapitlet innehåller bestämmelser om skydd av personuppgifter. Det sjunde kapitlet innehåller finansiella bestämmelser och personalbestämmelser. I åttonde kapitlet finns bestämmelser om EPPO:s förbindelser med andra EU-institutioner och tredjeländer. Nionde kapitlet innehåller allmänna bestämmelser om bl.a. EPPO:s rättsliga ställning och verksamhetsvillkor, språkanvändning och krav på öppenhet. Tionde kapitlet innehåller slutbestämmelser.

Enligt förslaget ska EPPO vara en oberoende institution som är ansvarig för att utreda brott som riktar sig mot EU:s ekonomiska intressen och för att lagföra och väcka talan i fråga om sådana brott vid domstol. Enligt artikel 6 ska EPPO bestå av en europeisk åklagare (European Public Prosecutor), biträdande åklagare, personal som stöder dem samt de delegerade åklagare som finns i medlemsstaterna. EPPO ska ledas av den europeiska åklagaren, som ska bistås av fyra biträdande åklagare. Medlemsstaternas delegerade åklagare ska agera under ledning och övervakning av den europeiska åklagaren. När de delegerade åklagarna agerar inom ramen för sitt uppdrag i enlighet med förordningen ska de vara fullständigt oberoende av nationella åklagarmyndigheter och inte ha några skyldigheter gentemot dessa. De delegerade åklagarna får dock även utöva sin verksamhet som nationella åklagare. I händelse av

motstridiga uppdrag kan den europeiska åklagaren instruera de delegerade åklagarna att prioritera den verksamhet som de utför i enlighet med denna förordning framför nationella åtgärder. Den europeiska åklagaren utnämns för en period på åtta år, som inte kan förlängas (artikel 8). De delegerade åklagarna ska utnämnas för en period på fem år, som kan förlängas (artikel 10).

Enligt artikel 12 bestäms EPPO:s behörighet enligt direktivet om bekämpning genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen (direktivet om EU-bedrägerier). En gemensam syn på det föreslagna direktivet nåddes i juni 2013 i rådet (rättsliga och inrikes frågor). Avsikten är att genom direktivet ersätta konventionen från 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen samt tilläggsprotokollen till konventionen. I undantagsfall ska EPPO ha behörighet att behandla också andra därmed sammanhängande brott som är oupplösligt kopplade till brott som avses i artikel 12 (artikel 13). EPPO ska ha exklusiv behörighet att utreda och lagföra de brott som avses i artiklarna 12 och 13. Förutsättningen är att brottet helt eller delvis har begåtts inom en medlemsstats territorium eller av en medlemsstats medborgare eller av anställda inom unionen eller unionens institutioner (artikel 14).

Medlemsstaternas myndigheter ska omgärdade underrätta EPPO om situationer där den misstänkta gärningen skulle kunna falla inom EPPO:s behörighet (artikel 15). EPPO ska inleda en utredning om det finns rimliga skäl att anta att ett brott som faller inom EPPO:s behörighet har begåtts (artikel 16). Medlemsstaternas utvalda delegerade åklagare ska leda utredningar på den europeiska åklagarens vägnar och enligt dennes instruktioner. Vid gränsöverskridande fall kan flera medlemsstaters delegerade åklagare delta i utredningen och även arbetslag kan upprättas. Den europeiska åklagaren kan också om vissa kriterier uppfylls omfördela målet till en annan delegerad åklagare eller själv åta sig att leda utredningen för att garantera att utredningen eller lagföringen genomförs på ett effektivt sätt (artikel 18).

Artikel 26 innehåller en förteckning med 21 punkter över utredningsåtgärder som

EPPO ska ha till sitt förfogande. I förteckningen nämns bl.a. genomsökning, erhållande av objekt och handlingar, avlyssning av telekommunikationer, övervakning av telekommunikationer, övervakning av banktransaktioner, frysning, hemliga utredningar, instämmande av misstänkta personer och vittnen och förhör av dem samt tillsättning av experter. Genomförandet av utredningsåtgärderna bestäms enligt den nationella lagstiftningen.

Den europeiska åklagaren och de delegerade åklagarna ska ha samma befogenheter som nationella allmänna åklagare när det gäller att lagföra och väcka talan vid domstol, delta i bevisupptagning samt användning av rättsmedel (artikel 27). I förslaget till förordning finns också bestämmelser om avskrivning av ärenden (artikel 28). Ett ärende ska avskrivas om den misstänkta personen avlider, gärningen inte är ett brott, den misstänkta personen beviljas amnesti eller immunitet, den nationella preskriptionstiden för att väcka åtal har löpt ut eller om den misstänkta personen redan har blivit dömd för eller frikänd från samma brott (*ne bis in idem*). Dessutom nämns det att avskrivning av ett ärende kan övervägas om brottet är ett ringa brott samt om det är brist på relevant bevismaterial. I artikel 29 finns det bestämmelser om möjlighet att uppnå förlikning i ett åtalsärende utan rättegång, om den misstänkta personen betalar schablonmässigt fastställda böter. I artikel 30 finns allmänna bestämmelser om tillåtlighet av bevismaterial. I bestämmelsen hänvisas det till artiklarna 47 och 48 i Europeiska unionens stadga, som garanti för en rättvis rättegång. Förutsatt att domstolen inte anser att nämnda garantier har kränkts, ska bevisning tillåtas utan godkännande även om det finns andra förfaranden inom de nationella systemen. I förslaget till förordning inkräktar man inte i övrigt på befogenheterna inom de nationella systemen att fritt bedöma de bevis som läggs fram.

I den föreslagna förordningen förutsätts det att Europeiska unionens stadga respekteras när det gäller rätten till försvar och hänvisas det till EU-instrument som gäller de rättigheter som misstänkta och tilltalade har (artikel 32). Det finns en separat bestämmelse om misstänkta rätt att tiga och rätt till oskuld-

presumtion (artikel 33). Rättshjälpen bestäms i enlighet med nationell lagstiftning (artikel 34).

I den föreslagna förordningen finns också en bestämmelse om domstolskontroll när det gäller EPPO:s processuella åtgärder. EPPO ska då betraktas som en nationell myndighet (artikel 36). Bestämmelsen innebär att domstolskontrollen bestäms i enlighet med nationell lagstiftning.

Kapitel VI om skydd av personuppgifter innehåller bestämmelser om behandling av sådana personuppgifter som förtecknas i bilagan till förslaget till förordning. I kapitlet finns bestämmelser om bl.a. lagring av personuppgifter, tidfrister för lagring och tillgången till personuppgifter samt om uppgiftsombudet, som utses av den europeiska åklagaren.

Enligt kapitel VII om finansiella bestämmelser och personalbestämmelser ska det upprättas en egen budget för EPPO varje år (artikel 49). Den europeiska åklagaren ska ansvara för att fatta beslut om finansiella frågor och budgetfrågor. I den föreslagna förordningen finns också bestämmelser om upprättande av budgeten, genomförande av budgeten och revision. Enligt förklaringsdelen i förslaget till förordning grundar sig bestämmelserna på EU:s finansiella bestämmelser. På EPPO:s anställda ska EU:s och dess institutioners regler för anställda tillämpas. På medlemsstaternas delegerade åklagare ska anställningsvillkoren för särskilda rådgivare tillämpas (artikel 54). De behöriga nationella myndigheterna ska förse de delegerade åklagarna med de resurser som de behöver för att fullgöra sina uppgifter enligt förordningen och se till att de är integrerade i de nationella åklagarmyndigheterna. Enligt förklaringsdelen kommer de delegerade åklagarna med tanke på deras dubbla ställning som åklagare på både unionsnivå och nationell nivå att betalas ersättning från EU-budgeten.

Artikel 57 innehåller bestämmelser om förbindelser med Eurojust. Utgångspunkten är att EPPO ska förlita sig på administrativt stöd från Eurojust och ha ett nära operativt samarbete med Eurojust. I den föreslagna förordningen finns också mer allmänna bestämmelser om förbindelser med andra EU-institutioner samt tredjeländer och internatio-

nella organisationer (artiklarna 58 och 59). I kapitel IX finns bestämmelser om bl.a. EPPO:s rättsliga ställning, översättnings-tjänster och konfidentialitet samt Olafs och Europeiska revisionsrättens befogenheter och skadeståndsansvar (artiklarna 62–69). En rapport om EPPO:s verksamhet ska varje år skickas till Europaparlamentet, de nationella parlamenten samt rådet och kommissionen (artikel 70).

3 Konsekvenser för lagstiftningen i Finland

Lagstiftningsmässigt ska förordningen inte genomföras nationellt, utan den är direkt tillämplig rätt i medlemsstaterna.

Om Finland deltar i EPPO, kommer den viktigaste ändringen jämfört med nuläget att vara att behörigheten att besluta om utredning och lagföring när det gäller brott som faller inom EPPO:s behörighetsområde överförs från de nationella förundersöknings- och åklagarmyndigheterna till EPPO. Dessa myndigheter ska också annars när de utreder brott som faller inom EPPO:s behörighetsområde agera i enlighet med den europeiska åklagarens anvisningar och i någon mån kommer också vissa procedurbestämmelser som avviker från den nationella lagstiftningen att bli tillämpliga, t.ex. i fråga om avstående av åtgärder. I sin föreslagna form förutsätter förordningen att utredningen av brott som faller inom EPPO:s behörighetsområde ska ledas av medlemsstaternas delegerade åklagare. I det finländska systemet är undersökningsledaren i regel polis. När det gäller brott som riktar sig mot EU:s ekonomiska intressen är också Tullen en viktig utredningsmyndighet, eftersom bedrägerier som riktar sig mot tullar som redovisas till EU är tullbrott. Utredningen av tullbrott leds av Tullens undersökningsledare.

Förteckningen i artikel 26 över utredningsåtgärder som EPPO kan vidta är mycket omfattande och innehåller också åtgärder som i finsk lagstiftning begränsats till vissa allvarliga brott eller grova gärningsformer i fråga om brott (t.ex. hemliga utredningar och avlyssning av telekommunikationer). I sin föreslagna form medför förteckningen ett behov av att utvidga användningsområdet för vissa

tvångsmedel. I övrigt verkar det som om bestämmelserna i den föreslagna förordningen inte påverkar förundersökningen och åtalsfasen, utan de kan genomföras i enlighet med nationell lag.

Artikel 86 i EUF-fördraget var en orsak till att Lissabonfördraget sattes i kraft i s.k. inskränkt grundlagsordning (RP 23/2008 rd). Det ansågs att en åklagares uppdrag utan tvekan inbegriper utövning av sådan betydande offentlig makt som inte kan anförtros någon annan än en nationell myndighet utan att det strider mot 1 och 104 § i grundlagen om statens suveränitet och åklagarväsendet (GrUU 13/2008 rd). Förutsatt att den föreslagna förordningen inte medför att EPPO:s behörighet blir mer omfattande än vad som anges i artikel 86 i EUF-fördraget är förslaget inte problematiskt med tanke på grundlagen.

4 Ålands behörighet

Enligt 5 kap. 27 § 23 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) hör förundersökning, verkställighet av domar och straff samt utlämning för brott till rikets behörighet.

5 Den föreslagna förordningens konsekvenser

EPPO är ett sätt genom vilket det är möjligt att utreda fler brott som skadar EU:s ekonomiska intressen än vad fallet är för närvarande och därigenom öka risken för att åka fast. Att effektivt kunna ingripa i dessa brott och i vinningen av brott ligger i alla medlemsstaters intresse.

Den föreslagna förordningens konsekvenser för hela EU beror i stor utsträckning på hur många medlemsstater som kommer med i EPPO. Också det hur man får fram fungerande bestämmelser om EPPO och särskilt om dess förhållande till nationella system är av väsentlig betydelse.

Inrättandet av EPPO och dess verksamhet medför kostnader. Enligt den föreslagna förordningen verkar det som om kostnaderna åtminstone till största delen kommer att täckas av EU:s gemensamma medel. Enligt förklaringsdelen i förslaget till förordning har

man för avsikt att överföra en del av de nuvarande resurserna för Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) till EPPO:s centrala huvudkontor. Dessutom kommer myndigheten att förlita sig på stöd från Eurojusts förvaltning. Arvodet till medlemsstaternas delegerade åklagare betalas från EU:s budget. I förklaringsdelen bedöms att EPPO kommer att ha fulltalig personal (235 personer) år 2023, varvid personalkostnaderna beräknas uppgå till ca 35 miljoner euro.

6 Rättslig grund

Den föreslagna förordningen har antagits med stöd av artikel 86 i EUF-fördraget. Enligt den får en europeisk åklagarmyndighet som baseras på Eurojust inrättas för att bekämpa brott som skadar unionens ekonomiska intressen. Rådet ska besluta med enhällighet efter Europaparlamentets godkännande. Om ingen enighet uppnås ger artikeln också möjligt till att inrätta en europeisk åklagarmyndighet inom ramen för fördjupat samarbete, om minst nio medlemsstater är med i samarbetet.

Det är högst sannolikt att alla medlemsstater inte kommer att delta i inrättandet av EPPO. Därför kommer rådet antagligen i något skede att fatta beslut om inledande av fördjupat samarbete.

7 Subsidiaritetsprincipen

Målen med den föreslagna förordningen gäller bekämpning av brott som riktar sig mot EU:s och dess institutioners budget. Enligt förklaringen i förslaget kan EU:s ekonomiska intressen inte skyddas tillräckligt genom medlemsstaternas nationella åtgärder. Det är således möjligt att effektivare reglera frågan genom rättsliga instrument på unionsnivå. Statsrådet anser att förslaget överensstämmer med subsidiaritetsprincipen.

8 De övriga medlemsstaternas och institutionernas ståndpunkter

Rådet eller parlamentet har ännu inte behandlat förslaget.

9 Den nationella behandlingen av förslaget och behandlingen i EU

Förslaget har behandlats i sektionen för rättsliga och inrikesfrågor (sektion 7).

10 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet förhåller sig positivt till målet att effektivisera skyddet av EU:s ekonomiska intressen. För att målet ska uppnås bör i första hand nuvarande metoder utnyttjas fullt ut, såsom Eurojust och rättsliga instrument för straffrättsligt samarbete. Även det kommande direktivet om EU-bedrägerier är ett viktigt förpliktande instrument för kriminalisering av brott som skadar EU:s ekonomiska intressen.

Ännu finns det ingen slutlig ståndpunkt om huruvida Finland ska delta i inrättandet av EPPO. I en tidigare promemoria till riksdagen (E 167/2012 rd) och i ett utlåtande av lagutskottet (LaUU 2/2013 rd) anges vilka specialvillkor som ska vara uppfyllda för att det ska ligga i Finlands intresse att delta i EPPO.

När det gäller omfattningen av EPPO:s behörighet anser statsrådet att bestämmelserna om den rättsliga grunden i artikel 86 i EUF-fördraget ska iakttas när EPPO inrättas. Detta är viktigt också av grundlagsmässiga skäl. Därför bör EPPO:s behörighet begränsas till sådana i artikel 86 i EUF-fördraget avsedda brott som skadar EU:s ekonomiska intressen.

Om EPPO inrättas bör den tillföra mervärde jämfört med nuläget. För att mervärde ska uppstå är det viktigt att så många medlemsstater som möjligt kommer med i EPPO. Statsrådet anser att EPPO ska ha en kollegial struktur, varvid där ska finnas representanter från alla medlemsstater som deltar i EPPO. Enligt förhandsuppgifter skulle detta sannolikt leda till att avsevärt fler medlemsstater skulle delta i EPPO, jämfört med att EPPO inrättas som ett sådant chefsstyrt ämbetsverk med en chefsåklagare som presenteras i den föreslagna förordningen. Det skulle också av praktiska skäl vara viktigt att det i fråga om varje medlemsland som deltar i EPPO finns personer som känner till systemen och kan de språk som talas i dessa länder. Statsrådet anser att den föreslagna struk-

turen till denna del är problematisk. Beslutsförfarandet bör dock också i den kollegiala modellen fungera bra i praktiken. Besluten bör vid behov kunna fattas snabbt och onödig byråkrati bör undvikas.

Det är däremot positivt att verksamheten vid EPPO i övrigt ska vara decentraliserad så att medlemsstaterna har delegerade åklagare som behåller sin behörighet att också sköta nationella brottmål. Samordnandet av EU:s anställningsvillkor och de nationella anställningsvillkoren liksom EPPO:s förhållande till det nationella systemet också i övrigt måste dock ytterligare övervägas. Även bestämmelser om dataskydd och förhållandet till EU och till andra instrument för straffrättsligt samarbete bör ytterligare övervägas.

Statsrådet förhåller sig positivt till att den föreslagna förordningen inte innehåller detaljerade, harmoniserande bestämmelser om tillåtlighet av bevisning och inte heller annars bestämmelser om behandling i medlemsstaterna av brott som faller inom EPPO:s behörighetsområde. Det är inte förnuftigt att utarbeta separata procedurbestämmelser endast med tanke på behandling av brott som riktar sig mot EU:s ekonomiska intressen. Den förteckning över utredningsåtgärder som finns i artikel 26 betraktar statsrådet som omfattande och anser att förteckningen åtminstone i fråga om vissa utredningsåtgärder bör begränsas utifrån hur allvarligt det brott som faller inom EPPO:s behörighetsområde är.

Statsrådet anser att inrättandet av EPPO inte får medföra onödiga merkostnader för EU eller medlemsstaterna. Således kan statsrådet understödja att inrättandet av EPPO till så stor del som möjligt sker med de nuvarande EU-organens resurser, såsom genom att flytta personal från Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) till EPPO:s centrala huvudkontor. Det är också positivt att myndigheten enligt den föreslagna förordningen kommer att förlita sig på stöd från Eurojusts förvaltning samt också ha ett nära operativt samarbete med Eurojust.

Statsrådet anser också i övrigt att det är särskilt viktigt att utnyttja nuvarande strukturer och resurser vid inrättandet av EPPO och att sträva efter att undvika onödig och överlappande byråkrati.

Sammantaget finns det flera detaljer i den föreslagna förordningen vilkas innehåll bör utredas närmare innan en slutlig ståndpunkt intas och beslut fattas om huruvida det över huvud taget ligger i Finlands intresse att vara med i EPPO.