



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Elin Fransson

Europeiska åklagarmyndigheten

– Ett adekvat skydd för EU:s ekonomiska intressen?

JURM02 EXAMENSARBETE
Examensarbete på juristprogrammet
30 högskolepoäng

Handledare: Christoffer Wong
VT 2017

Innehåll

INNEHÅLL	2
SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	3
1 INLEDNING	7
1.1 BAKGRUND	7
1.2 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR	8
1.3 TEORETISK UTGÅNGSPUNKT	8
1.4 METOD	10
1.4.1 <i>Den problem- och intresseorienterade ansatsen</i>	10
1.4.2 <i>Metod för analysen</i>	10
1.4.3 <i>Metod för utredning av gällande rätt</i>	10
1.5 MATERIAL	12
1.6 FORSKNINGSLÄGE	13
1.7 AVGRÄNSNING	14
1.8 DISPOSITION	15
2 BAKGRUND	16
2.1 INLEDNING	16
2.2 UTVECKLINGEN AV DET STRAFFRÄTTSLIGA SAMARBETET	16
2.3 PROTECTION DES INTÉRÊTS FINANCIERS	18
2.4 CORPUS JURIS	18
2.5 IMPLEMENTERINGEN I LISSABONFÖRDRAGET	19
2.6 FÖRSLAGET OM INRÄTTANDE AV EUROPEISKA ÅKLAGARMYNDIGHETEN	20
3 GRUNDLÄGGANDE PRINCIPER FÖR EU-SAMARBETET	22
3.1 EU:S MÅL OCH SYFTEN	22
3.2 LEGALITETSPRINCIPEN	22
3.3 SUBSIDIARITETSPRINCIPEN	22
3.4 PROPORCIONALITETSPRINCIPEN	23
3.5 PRINCIPEN OM ÖMSESIDIGT ERKÄNNANDE	24
3.6 PRINCIPEN OM TILLDELADE BEFOGENHETER	24
3.7 LOJALITETSPRINCIPEN	25
3.8 RESPEKT FÖR DEN NATIONELLA IDENTITETEN	25
4 EU OCH STRAFFRÄTTEN	26
4.1 INLEDNING	26
4.2 DET STRAFFRÄTTSLIGA SAMARBETET INOM EU	26
4.2.1 <i>EU-straffrätt</i>	26
4.2.2 <i>Tillnärmning av straffprocessuella bestämmelser</i>	27
4.2.3 <i>Tillnärmning av materiella straffrättsliga bestämmelser</i>	27
4.2.4 <i>Subsidiaritetskontroll</i>	28
4.3 SÄRSKILT OM BROTT MOT EU:S EKONOMISKA INTRESSEN	28
4.4 EU:S STRAFFRÄTTSLIGA INSTITUTIONER	30
4.4.1 <i>Bakgrund</i>	30
4.4.2 <i>Eurojust</i>	30
4.4.3 <i>Det europeiska rättsliga nätverket</i>	30

4.4.4	OLAF	31
4.4.5	Europol	31
4.5	SAMMANFATTNING.....	31
5	PROBLEM VID UTREDNING OCH LAGFÖRING AV PIF-BROTT	33
5.1	INLEDNING	33
5.2	OTILLFREDSTÄLLANDE SAMARBETE	34
5.2.1	<i>Problematik med det nuvarande samarbetet</i>	34
5.2.2	<i>EU-organens begränsningar</i>	35
5.3	SKILLNADER I SKYDDET MELLAN DE NATIONELLA RÄTTSSYSTEMEN	35
5.4	SVAGA INCITAMENT ATT UTREDA PIF-BROTT	36
5.5	SAMORDNING UNDER UTREDNINGSFASEN	36
5.5.1	<i>Koordination och samordning av gränsöverskridande mål</i>	36
5.5.2	<i>Bristande informationsutbyte</i>	37
5.5.3	<i>Processuella hinder för samordning och samarbete</i>	38
5.5.4	<i>Utredningarnas komplexitet</i>	38
5.6	SAMMANFATTNING.....	39
6	FÖRSLAGET	40
6.1	INLEDNING	40
6.2	FÖRSLAGETS RÄTTSLIGA GRUND	40
6.3	ÅKLAGARMYNDIGHETENS STRUKTUR	41
6.3.1	<i>Styrningsmodellen</i>	41
6.3.2	<i>Den centrala nivån</i>	42
6.3.3	<i>Den nationella nivån</i>	43
6.3.4	<i>Kommentarer om strukturen</i>	44
6.4	BEFOGENHETER.....	44
6.4.1	<i>Exklusiv befogenhet</i>	44
6.4.2	<i>Ett enhetligt rättsligt område</i>	45
6.5	PROCESSUELLA ASPEKTER	46
6.6	DOMSTOLSKONTROLL	46
6.7	UTREDNINGSFASEN.....	47
6.7.1	<i>Utredningskällor</i>	47
6.7.2	<i>Inledande av utredning</i>	48
6.7.3	<i>Genomförande av utredningar</i>	48
6.7.4	<i>Informationsutbyte</i>	48
6.7.5	<i>Utredningsbefogenheter och åtgärder</i>	49
6.8	ETABLERING OCH FÖRDJUPAT SAMARBETE	49
6.9	INDIVIDUELLA RÄTTIGHETER	50
6.10	SUBSIDIARITETSPRÖVNINGAR	51
6.10.1	<i>Inledning</i>	51
6.10.2	<i>Kommissionens sammanställning</i>	51
6.10.3	<i>Den svenska subsidiaritetskontrollen</i>	52
7	ANALYS.....	54
7.1	INLEDNING	54
7.2	ÄR LÖSNINGEN ADEKVAT?.....	55
7.2.1	<i>Definiering av problemen</i>	55
7.2.2	<i>Löser Europeiska åklagarmyndigheten de problemfaktorer som identifierats?</i>	55
7.2.2.1	Kontinuitet i utredningar vid gränsöverskridande fall	55
7.2.2.2	Parallella utredningar.....	56

7.2.2.3	Utredningarnas komplexitet	57
7.2.2.4	Bristande informationsutbyte	59
7.2.2.5	Internationellt rättsligt samarbete	60
7.2.2.6	Underlåtenhet att utföra utredningar	61
7.2.2.7	Processuella aspekter	61
7.2.2.8	Slutsats	63
7.3	ÄR FÖRSLAGET FÖRENLIGT MED SUBSIDIARITETS- OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPEN?	64
7.4	FÖRSLAGETS ÖVRIGA ASPEKTER	64
8	SLUTSATS	66
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	67

Summary

Fraud and other offences, aimed towards the financial interests of the union, are seriously harming the union's budget every year. To guarantee a better protection of the union's finances, the Commission put forward *Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office*¹. The Office will have an exclusive competence to investigate and prosecute criminal offences affecting the financial interests of the union.

If the proposal is adopted, the European Public Prosecutor's Office will be incorporated into the existing EU criminal law cooperation. The cooperation is primarily based on the principle of mutual recognition and approximation of substantive criminal law. The EU agencies Eurojust², Europol³, EJM⁴ and OLAF are currently contributing with coordination of cases, information exchange and administrative investigations. The legal basis of the proposal is Article 86 of the Treaty on the Functioning of the European Union.

According to the Commission, the current cooperation is not sufficiently effective, with regards to protecting the financial interests of the EU. The results of the Member States' investigations and prosecution of these crimes are not sufficient. The Commission has identified a number of reasons which they consider are causing the inadequate investigations. The cross-border nature of these crimes makes the investigations very complex. The need for cooperation from other member states, and the lack of the before mentioned cooperation, during the investigation is delaying investigations of these crimes. The exchange of information is inadequate and language barriers prevent effective cooperation. Furthermore, procedural barriers arise during the investigation phase and during the prosecution. According to the Commission, the European Public Prosecutor's Office will solve or reduce these problems. The essay is limited to the problems related to coordination during the investigation phase.

The European Public Prosecutor's Office will have a hierarchical decentralized structure consisting of a European Public Prosecutor, his or hers four Deputies and the European delegated prosecutors. The delegated prosecutors shall act at national level and, under the supervision of the European Public Prosecutor, investigate crimes affecting the financial interests of the EU. When the European Public Prosecutor finds it necessary, he or she can

¹ COM(2013) 534 final.

² The European Union's Judicial Cooperation Unit.

³ European Judicial Network.

⁴ European Anti-Fraud Office.

take over the investigation and the prosecution of a specific case. The Office has an exclusive competence to investigate and prosecute crimes of this type. Investigations and prosecutions shall be conducted in accordance with national law and the trial shall be held in the national courts. The territory of the Member States shall be regarded as a single legal area.

The proposal involves an intrusion on the national sovereignty; the exclusive competence of the Office, and other provisions of the proposal, reduces the national influence over the investigations and the judicial processes. In order for such a proposal to be considered justified, the proposal must be an adequate solution to the problems identified as reasons for the lack of protection of the financial interests of the EU. Furthermore the proposal needs to be in accordance with the principles of subsidiarity and proportionality.

In an analysis of the proposal's provisions, it can be noted that the proposal as a whole is not an adequate solution to the problems raised. The proposal entails a number of benefits for cooperation within the Union; international legal assistance will be facilitated, information exchange will increase and parallel investigations will be avoided. However, the fact that the cases will be prosecuted before the national courts will result in the trial being subject to national law, this fact will prevent the Office from achieving continuity in the investigations. Furthermore, one of the problems is that the crimes are difficult to solve, and that the criminal investigations are complex. This problem with complexity will persist. The actions presented in the proposal will not result in the improvement of effectiveness and coordination during the investigation phase, which the proposal is intended to do. The proposal for the establishment of the European Public Prosecutor's Office is therefore not an effective solution to the coordination problems. Thus, the question whether the proposal is proportional and consistent with the subsidiarity principle is irrelevant.

Sammanfattning

Brott, bedrägerier och andra oegentligheter, vilka riktar sig mot EU:s⁵ ekonomiska intressen skadar allvarligt EU:s budget varje år. För att garantera ett bättre skydd för EU:s finanser framlade kommissionen i juli 2013 *Förslag till Rådets förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten*⁶. Myndigheten ska ha en exklusiv kompetens att utreda brott mot EU:s ekonomiska intressen över hela unionen.

Om förslaget antas kommer myndigheten att inkorporeras i det redan befintliga straffrättsliga samarbetet inom unionen. Samarbetet bygger främst på principen och ömsesidigt erkännande och tillnärmning av den materiella straffrätten. EU-organen Eurojust⁷, ENS⁸ och OLAF⁹ bidrar för närvarande med bl.a. koordinering av mål, informationsutbyte och administrativa utredningar. Förslagets rättsliga grund är artikel 86 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Enligt kommissionen är det nuvarande samarbetet inte tillräckligt effektivt för att skydda EU:s intressen. Medlemsländernas utredningar och åtal, inklusive resultaten av dessa, är inte tillfredställande. Kommissionen har identifierat ett antal orsaker som de menar föranleder de lokaliserade bristerna i utredningarna. Den gränsöverskridande karaktären av dessa brott gör utredningarna mycket komplexa. Behovet av samarbetsvilja från andra medlemsländer, och avsaknad av nämnda samarbetsvilja, under utredningarna förseñar desamma. Informationsutbytet är bristande och språkförbistringar hindrar ett effektivt samarbete. Vidare uppstår processuella hinder både i utredningsfasen och vid lagföringen. Enligt kommissionen ska Europeiska åklagarmyndigheten lösa, eller minska, dessa problem. Uppsatsen är avgränsad till samordningsproblemen under utredningsfasen.

Den europeiska åklagarmyndigheten ska ha en hierarkisk decentraliserad struktur, bestående av en europeisk åklagare, dennes fyra biträden och de nationella delegerade åklagarna. De delegerade åklagarna ska verka på nationell nivå och, under övervakning av den europeiska åklagaren, utreda brott riktade mot EU:s ekonomiska intressen. Den europeiska åklagaren har även möjlighet att vid behov själv ta över utredningen och sköta lagföringen av ett mål. Myndigheten har exklusiv befogenhet att utreda och lagföra dessa brott. Utredningar och lagföring ska ske i enlighet med nationell rätt och

⁵ Europeiska unionen.

⁶ COM(2013) 534 final.

⁷ Europeiskt organ för förstärkning av samarbetet på det rättsliga området.

⁸ Europeiska rättsliga nätverket.

⁹ Europeiska byrån för bedrägeribekämpning.

målen ska prövas av de nationella domstolarna. Medlemsstaternas territorium ska ses som ett enhetligt rättsligt område.

Förslaget innebär ett inkräktande på den nationella suveräniteten; myndighetens exklusiva befogenhet, och även andra bestämmelser i förslaget, minskar det nationella inflytandet över utredningen och rättsprocessen. För att ett sådant förslag ska anses rättfärdigat, måste förslaget vara en adekvat lösning på de problem som identifierats som orsaker till det bristande skyddet av EU:s ekonomiska intressen, samt vara förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

Vid en närmare analys av förslagets bestämmelser, kan det konstateras att förslaget i sin helhet inte är en adekvat lösning på de problem som ställts upp. Förslaget medför vissa förtjänster avseende samarbetet inom unionen; förfarandet kring internationell rättslig hjälp kommer att förenklas, informationsutbytet kommer öka och parallella utredningar kommer att undvikas. Dock kommer det faktum att målen ska åtalas i de nationella domstolarna, och att prövningen därmed kommer vara föremål för nationell rätt, att hindra myndigheten från att uppnå kontinuitet i utredningarna. Vidare kommer problemen med att brotten är svårupptäckta, och att brottsutredningarna är komplexa, att kvarstå. De åtgärder som presenteras i förslaget kommer inte att medföra den förbättring i effektivitet och kontinuitet i samordningen under utredningsfasen, vilka de är ämnade att göra. Förslaget om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten, är därmed inte en ändamålsenlig lösning avseende samordningsproblemen. Därmed är frågan huruvida förslaget är proportionerligt, och förenligt med subsidiaritetsprincipen, irrelevant.

Förord

Det är med blandade känslor som jag nu avslutar min studietid i Lund. En tid som givit mig så mycket mer än bara akademiska meriter.

Först och främst vill jag rikta ett stort tack till min handledare Christoffer Wong, som med kunskap och engagemang har väglett mig under arbetets gång.

Jag vill även tacka mitt underbara järngäng. Tillsammans har vi tagit oss igenom tentaperioder, nationsutgångar och allt annat studentlivet har att erbjuda. Nu är det dags även för oss att kryssa ruta tre, och ta oss vidare ut i livet.

Till sist – ett särskilt tack till dig Adam. Utan ditt stöd och din hjälp hade det inte gått. Du är min klippa.

Lund, den 23 maj 2017

Elin Fransson

Förkortningar

Amsterdamfördraget	Amsterdamfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem
EG	Europeiska gemenskapen
EKMR	Europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
EU	Europeiska unionen
EU-domstolen	Europeiska unionens domstol
EG-domstolen	Europeiska gemenskapernas domstol
EUT	Europeiska unionens officiella tidning
EÅM	Europeiska åklagarmyndigheten
EÅM-förslaget	Förslag till rådets förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten
FEU	Fördraget om Europeiska unionen (gällande lydelse)
FEUF	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (gällande lydelse)
Fördragen	Fördraget om Europeiska unionen och Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Lissabonfördraget	Fördraget om Europeiska unionen och Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Maastrichtfördraget	Fördraget om Europeiska unionen
prop.	Proposition
rådet	Europeiska unionens råd
rättighetsstadgan	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, blev bindande genom Lissabonfördragets ikraftträdande den 1 december 2009
SvJT	<i>Svensk Juristtidning</i>

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Den 1 december 2009 trädde Lissabonfördraget¹⁰ i kraft. Detta fördrag, som till stora delar baserar sig på fördraget om upprättande av en konstitution för Europa¹¹, medförde betydelsefulla förändringar i det straffrättsliga samarbetet inom EU. Samarbetet övergick från att ha varit mellanstatligt till att istället bli unionsrättsligt. Den tidigare pelarstrukturen¹² upphävdes och numera används direktiv istället för rambeslut också inom det straffrättsliga samarbetet. Detta innebär att man frångick kravet på enhällighet och rådet beslutar nu med kvalificerad majoritet, även om kravet på enhällighet bevarades på vissa särskilda områden.¹³

Lissabonfördraget introducerade även möjligheten att inrätta en europeisk åklagarmyndighet. I juli 2013 presenterade kommissionen *Förslag till rådets förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten*¹⁴, baserat på artikel 86 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Syftet är att den europeiska åklagarmyndigheten ska spela en viktig roll i kommissionens strategi för att bekämpa bedrägerier. Den europeiska åklagarmyndigheten ska utreda och lagföra brott begångna inom unionens territorium. Utan att ta hänsyn till landsgränser ska Europeiska åklagarmyndigheten ha möjlighet att samla bevisning som senare kan användas i brottmålsrättegången i medlemsstaternas domstolar.¹⁵ Efter år av diskussioner har rådet i januari 2017 lagt fram en modifierad version av förslaget om att inrätta Europeiska åklagarmyndigheten¹⁶. Går förslaget igenom innebär detta det mest genomgripande samarbetet inom unionen för området frihet, säkerhet och rättvisa.

¹⁰ Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, undertecknat i Lissabon den 13 december 2007, EUT C 306, 17.12.2007.

¹¹ Fördrag om upprättande av en konstitution för Europa, EGT C 310, 16.12.2004.

¹² Se avsnitt 2.2.

¹³ Det finns undantag där enhällighet i rådet krävs. HELENIUS 2011, s. 12–15.

¹⁴ Förslag till rådets förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten, COM (2013) 534.

¹⁵ SATZGER 2015, s. 66.

¹⁶ A-punktsnot, *Förslag till förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten – Utkast till förordning*, dok. 5766/17.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet är att utreda huruvida förslagens mål med Europeiska åklagarmyndigheten kommer att uppnås genom ett inrättande av myndigheten, samt om de problem som kommissionen har identifierat på området rimligtvis finner sin lösning genom inrättandet av myndigheten. Uppsatsen kommer att fokusera på den del av förslaget som rör *samordningen under utredningsfasen*, vilket i korthet innebär det gränsöverskridande samarbetet mellan nationella aktörer och Europeiska åklagarmyndigheten, under tiden för utredning.¹⁷ För att uppfylla ifrågavarande syfte krävs en utredning av vad förslaget innebär, vilken funktion det ska fylla samt vilka syften och mål det är tänkt att uppfylla. Uppsatsen kommer att utgå från följande frågeställningar:

- Vad kommer förslaget om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten, avseende samordningen under utredningsfasen, innebära i praktiken för samordningen, om det antas?
- Är förslaget om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten en ändamålsenlig (adekvat) lösning på samordningsproblemen?
- Är förslaget om Europeiska åklagarmyndigheten, i den form kommissionen har föreslagit, förenligt med proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen?

1.3 Teoretisk utgångspunkt

Inom vetenskapen uttrycks ofta att valet av metod beror på vilken forskningsfråga man ämnar besvara. Därmed är inte alla metoder lämpliga för att svara på alla typer av frågor. Exempelvis kan den rättsdogmatiska metoden användas när man vill svara på frågan hur domstolen bör döma enligt lagen, men inte när man vill svara på frågan hur domstolarna dömer i praktiken. Det går inte att svara på en empirisk fråga med en icke-empirisk metod, och vice versa. Detta innebär att för att kunna göra ett rationellt val av metod, måste man veta vilken typ av fråga man vill besvara.¹⁸

När lagstiftaren försöker komma tillrätta med ett problem uppstår ett liknande dilemma; lösningsförslaget på problemet måste anpassas efter problemet. Alla lösningsförslag är inte lämpliga för att lösa vissa specifika problem. Under förutsättningen att lagstiftaren strävar efter att vara rationell, måste därför valet av lösning bero på problemet och i förlängningen förståelsen av problemet. Ett rationellt val av lösning kräver att man vet vilket

¹⁷ Se avsnitt 1.7. för en närmare förklaring.

¹⁸ ASP 2016, s. 187–189.

problem man vill lösa och att man har förvärvat en rimlig förståelse av problemet.¹⁹

Asp refererar till förhållandet mellan å ena sidan problemet/frågan/objektivet och å andra sidan lösningen/metoden/åtgärden som problem-lösningssaxeln²⁰. Problem-lösningssaxeln är förankrad i lagen på både nationell nivå och EU-nivå; proportionalitetsprincipen och subsidiaritetsprincipen kräver att de medel som används främjar det mål man eftersträvar.

Som en del av diskussionen gällande problem-lösningssaxeln har Asp uppmärksammat att proportionalitetsprincipen kräver att medlen är både passande och nödvändiga i relation till det eftersträvade målet. Nödvändighetskravet innebär att åtgärden är sådan att målet kan nås samt att det inte finns någon mindre inträngande lösning för att nå målet i fråga. Lösningen ska alltså inte bara vara en möjlig lösning, utan bättre än alla andra hittills presenterade lösningar. Det innebär att lagstiftaren måste ta hänsyn till problem-lösningssaxeln i lagstiftningsprocessen, samt att lagstiftaren är bunden av de empiriska fakta, som är framlagda, när man bestämmer vad som bör göras. Subsidiaritetsprincipen är också inbyggd i problem-lösningssaxeln på så vis att den kräver att syftet eller målet inte i tillräcklig utsträckning kan nås av medlemsstaterna (på central, regional eller lokal nivå), utan bättre nås på unionsnivå. Alltså måste man ställa sig frågan huruvida det är *nödvändigt*²¹ att problemet löses på EU-nivå.²²

Grundantagandet för denna uppsats är att lagstiftaren måste ta hänsyn till problem-lösningssaxeln vid lagstiftning. Uppsatsen kommer att ta avstamp i detta antagande genom att undersöka huruvida lösningen (förslaget) är lämpligt för att lösa problemet. Hur denna teoretiska utgångspunkt förhåller sig till min metod utvecklas nedan, i avsnitt 1.4.2.

¹⁹ ASP 2016, s. 189–190.

²⁰ Denna matematiska metafor är endast rimlig under förutsättning att man på den ena axeln radar upp problemen och på den andra radas lösningarna upp. Om man sedan drar en rät linje i detta kordinatsystem så svarar varje problem mot exakt en lösning, vilket är en av definitionerna på en rätlinje.

²¹ Här uppkommer frågan hur stor skyldighet nödvändighetskravet ålägger lagstiftaren att med empiriskt stöd (induktion) rättfärdiga en åtgärd med hänvisning till att den är nödvändig att genomföra på EU-nivå. Enligt Asp krävs inte ett särskilt starkt empiriskt stöd, men det krävs ändå att lagstiftaren på ett rationellt sätt och med sunt förnuft (deduktion) kan rättfärdiga lagstiftningen. Vidare krävs att lagstiftaren ser till att hänsyn tas till principerna i varje enskilt fall, samt att denne kan rättfärdiga slutsatsen om att principerna har beaktats. Skyldigheten att uppfylla principerna ligger därmed på en teoretisk nivå snarare än en praktisk. ASP 2012, s. 191.

²² ASP 2016, s. 190–191.

1.4 Metod

1.4.1 Den problem- och intresseorienterade ansatsen

Detta arbete har sin utgångspunkt i ett problem och en framställd lösning på detta problem, och har alltså inte rättsreglerna i sig som forskningsföremål. Detta tänkesätt kan kallas den problem- och intresseorienterade ansatsen, vars första steg är att presentera föremålet för undersökningen. Det andra steget utgörs av en inventeringsfas, där problem, intressebetydelser och eventuella lösningar redogörs för. Till sist genomförs själva undersökningen, där frågeställningarna och materialet bearbetas.²³

Det första och andra steget har genomförts med den rättsdogmatiska metoden. Det tredje steget, analysen, kommer genomföras genom att förslaget prövas mot bakgrund av problem-lösningssaxeln.

1.4.2 Metod för analysen

Utifrån ovan beskrivna teoretiska utgångspunkt ämnar uppsatsen behandla frågan huruvida förslaget om inrättandet av en Europeisk åklagarmyndighet är ändamålsenligt eller ej. Utgångspunkten för uppsatsen är Asps problemlösningssaxel. Detta innebär att uppsatsen, efter en utredning av de problem som ställts upp, ska analysera huruvida en europeisk åklagarmyndighet (så som den är utformad i förslaget) är en adekvat lösning på dessa problem. Analysen kommer fokusera på de faktorer som rör samordningsproblemen, vilket närmare utvecklas nedan.

För att svara på frågan huruvida förslaget är ändamålsenligt eller ej, måste den första frågan bli om förslaget löser de problem det ämnar lösa. Om svaret blir nekande, kan inte förslaget vara förenligt med proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen. Om svaret blir jakande blir nästa fråga huruvida förslaget är förenligt med proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen. Endast om också denna fråga besvaras jakande finns det anledning att gå vidare och ställa sig frågan huruvida förslaget kan komma att strida mot de mänskliga rättigheterna samt diskutera eventuella praktiska problem.

1.4.3 Metod för utredning av gällande rätt

För de avsnitt som utreder gällande rätt har den rättsdogmatiska metoden använts. Den rättsdogmatiska metoden går ut på att utröna och tolka vad som är gällande rätt på ett sammanhängande och systematiskt sätt.²⁴ Metodens syfte beskrivs ofta vara att rekonstruera en rättsregel eller en lösning på

²³ WESTBERG 1992, s. 424–427.

²⁴ HELLNER 2001, s. 22; OLSEN 2004, s. 111–112; JAREBORG 2004, s. 4.

ett rättsligt problem, genom att applicera en rättsregel på problemet.²⁵ För att utröna gällande rätt utgår man ifrån, liksom domstolarna, det material som utgör rättskällor. Dessa är främst författningar, praxis, förarbeten och doktrin m.m.²⁶ Det är eftersträvansvärt att använda rättskällor med varierande karaktär och ställa dessa mot varandra.²⁷ För forskningen är det viktigt att också använda metoden för att kritisera forskningsresultatet, i syfte att föra rättsvetenskapen framåt.²⁸

Ofta utgår rättsdogmatiken från en konkret problemställning. Den rättsdogmatiska metoden utreder vad gällande rätt är, inte vad den borde vara. Man ska därför ha i åtanke att den rättsdogmatiska forskaren hanterar rättssystemet som ett normativt system; inte det system som rättssystemet verkar i (alltså verkligheten).²⁹ Det finns dock inget hinder från att gå utanför detta; ofta framställs resonemang *de lege ferenda* i rättsvetenskapliga framställningar.³⁰

För arbetet med denna uppsats har metoden inneburit att de EU-rättsliga källorna har tolkats utefter dess inbördes förhållande. I det välkända avgörandet *van Gend en Loos*³¹ uttalade EG-domstolen att EG-rätten³² utgör en ny rättsordning inom folkkrätten. Detta får betydelse för tillvägagångssättet att hantera EU-rättsliga källor.³³ Primärrättens giltighet kan i princip inte ifrågasättas av EU:s institutioner, eftersom den utgör själva grunden för dess existens. Även EU-domstolen har uttalat att den saknar behörighet att pröva om primärrättens bestämmelser är giltiga. EU-rättens rättskällelära präglas därför av denna skillnad som råder mellan primärrätten och de övriga rättskällorna.³⁴ Allmänna rättsgrundsatser har en särskilt stor betydelse som rättskälla inom EU-rätten. Enligt EU-domstolen medför EU-rättens inkompleta karaktär att allmänna rättsprinciper behövs, då den skrivna rätten inte ger svar på alla frågor.³⁵

Två faktorer ska hållas i åtanke vid tolkningen av EU-rättsliga källor; dels att EU-rätten grundas på legalitetsprincipen, dels att EU-domstolen genom fördragen har tilldelats effektiva verktyg för att göra en egen tolkning av vad

²⁵ KLEINEMAN 2013, s. 21–24.

²⁶ KLEINEMAN 2013, s. 35; PECZENIK 1995, s. 313.

²⁷ REICHEL 2013, s. 21–23.

²⁸ KLEINEMAN 2013, s. 35.

²⁹ KLEINEMAN 2013, s. 21–24.

³⁰ JAREBORG 2004, s. 4.

³¹ C-26/62.

³² För skillnaden mellan EG/EU, se fotnot 46 i avsnitt 2.2.

³³ REICHEL 2013, s. 109.

³⁴ HETTNE & OTKEN ERIKSSON 2011, s. 42.

³⁵ HETTNE & OTKEN ERIKSSON 2011, s. 64.

EU-rätten är. EU-domstolens tolkningsmetod har beskrivits som att den inte enbart går ut på att tolka ändamålet med reglerna, utan även ändamålet för den legala kontexten som reglerna existerar inom.³⁶ Den tolkning som är mest gynnsam för EU-rättens utveckling ska väljas.³⁷

1.5 Material

Det centrala materialet har utgjorts av *Förslag till rådets förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten*.³⁸ Förslaget har behandlats i rådet under flera år, och den 31 januari 2017 kom rådets omarbetade förslag³⁹ – ett resultat av ett flertal kompromisser. Det konstaterades dock redan vid tillfället för publiceringen av den nya versionen, att enhällighet inte kan nås (vilket krävs för ett antagande).⁴⁰ Därmed kommer Europeiska åklagarmyndigheten, om den inrättas, inrättas inom ramen för ett fördjupat samarbete. Därför utreder uppsatsen kommissionens förslag från 2013, då det återigen kan komma att bli aktuellt vid det fördjupade samarbetet (då medlemsstaterna inte vid fördjupat samarbete behöver kompromissa i samma utsträckning). Den 21 april offentliggjordes att ett fördjupat samarbete kommer att inledas, tillsammans med ytterligare ett förslag. Detta har inte kunnat beaktas i detta arbete.

Även *Commission Staff Working Document Impact Assessment*⁴¹, där kommissionen har framlagt dess argument i frågan, har varit ett centralt dokument för utredningen.

Uppsatsens syfte hade, i princip, kunnat uppnås genom en studie av enbart dessa dokument. Det övriga materialet har enbart använts i syfte att skapa en helhetsbild över utvecklingen på området och det befintliga samarbetet, att sätta förslaget i dess sammanhang, samt att ge en förståelse för problematiken och bakgrunden till förslaget.

För utredningen av EU-samarbetet har BERNITZ & KJELLGREN, HELENIUS, samt KLIP utgjort det viktigaste materialet. För utredningen av förslagets innehåll och innebörd, har framförallt MITSILEGAS och ALEXANDROVA varit

³⁶ REICHEL 2013, s. 121–122.

³⁷ HETTNE & OTKEN ERIKSSON 2011, s. 49.

³⁸ COM(2013) 534 final.

³⁹ A-punktsnot, *Förslag till förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten – Utkast till förordning*, dok. 5766/17.

⁴⁰ A-punktsnot, *Förslag till förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten – Allmän riktlinje*, dok. 5445/17.

⁴¹ *Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office*, SWD(2013) 274 final.

centrala, men även CONINSX och LOHSE. Valsamis Mitsilegas och André Klip är auktoriteter på området. Michéle Coninx är president för Eurojust. Den övriga doktrinen kommer från ett flertal olika skribenter från olika medlemsländer, för att få ett bredare perspektiv på området.

Tidigare förslag och dokument på området för skyddet av EU:s ekonomiska intressen, har använts för utredningen av utvecklingen på området.

Som ovan konstaterats kommer uppsatsens analys att delvis utgå från problemlösningssmodellen framställd i ASP.

Material som publicerats efter den 15 april 2017 har inte beaktats.

1.6 Forskningsläge

Idén om en europeisk åklagarmyndighet har funnit sedan *Corpus Juris-förslaget*⁴² kom år 1997, och har diskuterats sedan dess. Åtskillig forskning har analyserat olika aspekter av en europeisk åklagarmyndighet. Tidigare diskuterades huruvida det fanns en rättslig grund för en europeisk åklagarmyndighet, men sedan Lissabonfördraget trädde i kraft är den frågan inte längre relevant.

Mest omskrivet på senare år, är kommissionens förslag⁴³ som utkom 2013. Framförallt har förslagets relation till subsidiaritetsprincipen diskuterats och kritiserats. Även myndighetens relation till de nationella rättssystemen har varit en central fråga i forskningen tillsammans med andra praktiska frågeställningar. Ett flertal författare har uttryckt en skepsis gentemot den underordnade befogenheten och förslagets bristande skydd för de mänskliga rättigheterna.⁴⁴ En stor del av litteraturen är främst beskrivande.

Resultaten av en två år lång studie, genomförd av en grupp EU-strafrättsliga experter, presenteras i *Towards a Prosecutor for the European Union*⁴⁵ författad av Katalin Ligeti. Studien består av en utredning av medlemsstaternas rättssystem gällande utredning och lagföring, en serie gränsöverskridande studier om bl.a. samarbete i administrativa utredningar, processrättsliga rättigheter och ömsesidigt erkännande samt ett utkast till regler gällande Europeiska åklagarmyndighetens förfaranden.

⁴² För förslagets innehåll, se avsnitt 2.4.

⁴³ COM(2013) 534 final.

⁴⁴ Se *The European Public Prosecutor's Office – An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?* (eds. L.H Erkelens, A.W.H. Meij & M. Pawlik), samt *The European Public Prosecutor's Office – Legal and Criminal Policy Perspectives* (ed. Petter Asp).

⁴⁵ Ligeti, Katalin, *Towards a Prosecutor for the European Union*, vol. 1 & 2, Hart Publishing 2013.

Denna uppsats bidrag till forskningsområdet är att utreda den del av förslaget som rör *samordning under utredningsfasen*, och ställa den mot problemlösning-axeln, för att se till huruvida förslaget är en adekvat lösning på de uppställda problemen, och därmed kan rättfärdigas.

1.7 Avgränsning

Uppsatsen ska särskilt utreda samordningsproblemen. Det är dock inte möjligt att göra en defintiv avgränsning, då faktorerna går in i, och påverkar, varandra. Därför kommer även andra problematiska aspekter att beröras, trots att de inte ingår i uppsatsen utredningssyfte. Denna avgränsning motiveras av att samordningsproblemen ofta är ett av de centrala problemen för utredningar av gränsöverskridande brott.

Enligt den svenska versionen av artikel 86.2 FEUF (den rättsliga grunden för förslaget) ska Europeiska åklagarmyndigheten ha behörighet att utreda och lagföra. Den engelska versionen av artikeln är formulerad annorlunda, ”*investigating, prosecuting and bringing to judgement*”. I den engelska versionen har alltså faserna delats in i utredning, åtal och rättegång. Denna uppsats ska särskilt utreda *samordningsproblemen under utredningsfasen*. Inriktningen på utredningsfasen beror på att det är här som Europeiska åklagarmyndigheten kommer ha störst inverkan, eftersom åtal och rättegång kommer vara starkt påverkade av den nationella straffrätten som ska vara fortsatt tillämplig i dessa mål. Om samordningen fungerar effektivt kommer detta leda till positiva följder såsom ett bättre informationsutbyte medlemsstaterna emellan och en ökad kompetens inom unionen som helhet.

Parlamentet och kommissionen å sin sida, och medlemsstaterna å den andra, är oense huruvida moms-bedrägerier ska inkluderas i åklagarmyndighetens behörighetsområde. Medlemsstaterna menar att detta framförallt är en nationell fråga. Denna diskussion lämnas utanför uppsatsen. Även dataskyddsreglerna i förslaget har avgränsats bort.

Uppsatsen innehåller en grundläggande bakgrund till, och en redogörelse för, det straffrättsliga samarbetet inom unionen (se avsnitt 2–4). Detta har ansetts nödvändigt, då uppsatsen skrivs inom ramen för straffrätt och inte för EU-rätt. Redogörelsen är mycket grundläggande och gör inte anspråk på att vara uttömmande. Istället syftar den till att introducera den oinsatte läsaren för samarbetet inom unionen, och därmed att ge en bättre förståelse för ämnet och för uppsatsens frågeställningar.

1.8 Disposition

Framställningen inleds med en bakgrund som beskriver utvecklingen av det straffrättsliga samarbetet inom EU. Vidare redogörs för de diskussioner som har lett fram till förslaget om en europeisk åklagarmyndighet. Syftet är att inleda uppsatsen med att sätta förslaget i dess sammanhang, och ge läsaren en förståelse av problematiken på området.

Följande avsnitt, avsnitt 3, redogör för de EU-rättsliga principer som är grundläggande på området. Dessa principer ska beaktas vid lagstiftning och andra åtgärder på detta område. Som ovan konstaterats är detta inte en uttömmande framställning. I avsnitt 4 beskrivs det befintliga straffrättsliga samarbetet inom unionen. Avsnittet fokuserar särskilt på området för brott mot EU:s ekonomiska intressen.

Uppsatsens femte avsnitt redogör för de problem, uppställda av kommissionen, som förslaget ämnar lösa. Fokus ligger på problem med samordningen under utredningsfasen. Avsnitt 6 utreder förslagets innehåll och innebörd; framförallt redogörs för de delar som reglerar samordningen under utredningsfasen. Avsnitt 5 och 6 utgör tillsammans den centrala delen av uppsatsens utredning, och det är resultaten från dessa avsnitt som senare analyseras. Avsnitt 6 avslutas med en kort redogörelse för den kritik som riktats gentemot förslagen från de nationella parlamenten, i samband med dess subsidiaritetsprövningar.

Analysen av förslaget utförs i avsnitt 7. Först kommer det utredas huruvida förslaget är ändamålsenligt, för att senare se till dess förenlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna och till sist tas även hänsyn till andra aspekter av förslaget. Uppsatsen avslutas med de slutsatser som har dragits, i avsnitt 8.

2 Bakgrund

2.1 Inledning

Nedan följer en redogörelse för bakgrunden till det straffrättsliga samarbetet inom unionen och till förslaget om inrättandet av en europeisk åklagarmyndighet. Syftet är att kortfattat beskriva den rättsliga utvecklingen, för att ge läsaren en bättre förståelse för kontexten.

2.2 Utvecklingen av det straffrättsliga samarbetet

Det straffrättsliga samarbetet har inte alltid varit del av unionens politikområden. Generellt rådde en uppfattning om att medlemsstaternas straffrättsliga system inte skulle påverkas av EG-samarbetet⁴⁶, då straffrätten traditionellt anses vara en nationell angelägenhet och har en särskilt nära anknytning till den nationella suveräniteten. Gradvist har dock det straffrättsliga samarbetet utvecklats mer och mer.⁴⁷

Under 70- och 80-talen uttalade EG-domstolen i ett antal domar att EG-rätten, trots avsaknad av uttryckligt lagstöd, kan påverka de nationella straffrättssystemen. Domstolen konstaterade att den inverkan en EG-rättslig åtgärd ska få, inte ska bestämmas av medlemsstaternas definitioner av olika rättsområden. Principerna om direkt effekt och EG-rättens suveränitet kan i vissa situationer innebära att även den nationella straffrätten neutraliseras.⁴⁸

Genom Maachstricht-fördraget⁴⁹, som trädde i kraft 1993, formaliserades ett straffrättsligt samarbete inom ramen för den tredje pelaren.⁵⁰ Den tredje pelaren, som omfattade samarbete inom rättsliga och inrikes frågor, var av mellanstatlig karaktär.⁵¹ Samarbetet baserades på förhandlingar mellan su-

⁴⁶ År 1967 slogs institutionerna för Europeiska kol- och stålgemenskapen (EKSG), Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEG) och Europeiska atomenergigemenskapen (Euratom) ihop och beteckningen Europeiska gemenskaperna (EG) började användas. Europeiska unionen (EU) upprättades genom Maastrichtfördraget 1993. Genom Lissabonfördraget 2009 ersattes EG juridiskt av EU. BERNITZ & KJELGREN 2014, s. 24–31.

⁴⁷ ASP 2012, s. 24–25.

⁴⁸ ASP 2012 s. 30–32.

⁴⁹ Fördraget om Europeiska unionen, EGT C 191 1992.

⁵⁰ Fördraget om Europeiska unionen, EGT C 191 1992.

⁵¹ Den första pelaren bestod av EG, EKS (Europeiska kol- och stålgemenskapen) och Euratom, och innefattade ett överstatligt samarbete. Den andra pelaren, som bestod av ett mellanstatligt samarbete kring en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. HELENIUS 2011, s. 6.

veräna stater och det krävdes enighet inom rådet för att anta nya instrument. EG hade dock fortfarande ingen självständig kompetens inom straffrättens område.⁵²

Genom Amsterdam-fördraget⁵³, som trädde i kraft 1999, utvecklades samarbetet ytterligare. En ny typ av rättsakt introducerades, s.k. rambeslut. Rambesluten var tredje pelarens motsvarighet till direktiv, men saknade direkt effekt. De var dock bindande utan krav på ratificering, vilket gjorde de mer effektiva än de tidigare besluten inom ramen för den tredje pelaren.⁵⁴ Ett flertal sådana beslut antogs inom områden som terrorism och trafficking, och instrument såsom europeisk bevishämtningsorder⁵⁵, europeisk arresteringsorder⁵⁶ och ömsesidigt erkännande av beslut om böter infördes.⁵⁷

Parallellt som samarbetet fortlöpte inom den tredje pelaren, blev diskussionen kring huruvida EG hade någon självständig straffrättslig lagstiftningskompetens allt mer intensiv. Efter Maastricht-fördraget argumenterade bl.a. kommissionen för att de straffrättsliga regleringarna bör ges en bred tolkning och innefatta mer än vad som var uttryckt i fördraget (terrorism och organiserad brottslighet). Två domar från 2005 och 2007 berörde behörighetsfrågan avseende utfärdande av unionsinstrument med straffrättsliga bestämmelser.⁵⁸ Trots att EG i princip inte hade behörighet att utfärda straffrättsliga bestämmelser, blev domstolens slutsats att kompetenser inom andra områden indirekt kan ge en kompetens att skapa straffrättslig lagstiftning, för att försäkra effektivitet hos andra, icke-straffrättsliga, regler. Därmed överfördes en begränsad straffrättslig kompetens till EG.⁵⁹

⁵² LIGETI 2016, s. 481; BERNITZ OCH KJELLGREN 2014, s. 436–437.

⁵³ Amsterdamfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem, EGT C 340, 10.11.1997.

⁵⁴ LIGETI 2016, s. 481.

⁵⁵ Rådets rambeslut 2008/978/RIF av den 18 december om en europeisk bevishämtningsorder för att inhämta föremål, handlingar eller uppgifter som ska användas i straffrättsliga förfaranden, EUT L 350, 30.12.2008, s. 72–92 (nu ersatts av den europeiska utredningsordern).

⁵⁶ Rådets rambeslut 2002/584/RIF om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna, EGT L 190, 18.7.2002, 1–20.

⁵⁷ Rådets rambeslut 2005/214/RIF av den 24 februari 2005 om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på bötesstraff; Rambeslut 2002/584/RIF av den 13 juli 2002, EUT 2002 L 190.

⁵⁸ C-176/03 och C-440/05. Kommissionen menade att eftersom det materiella området som instrumenten hänfärde sig till, tillhörde den första pelaren, skulle instrumenten genomföras genom direktiv. Rådet menade att eftersom instrumenten innefattade straffrättsliga bestämmelser skulle instrumenten genomföras genom rambeslut.

⁵⁹ MIETTINEN 2013, s. 8–9; HELENIUS 2011, s. 19–20.

I och med Lissabonfördragets ikraftträdande har det straffrättsliga samarbetet förändrats avsevärt, och fördraget innehåller tydligare och mer konkreta kriterier för bekämpandet av brottslighet gentemot EU:s ekonomiska intressen.⁶⁰

2.3 Protection des Intérêts Financiers

Skyddet av EU:s ekonomiska intressen (s.k. PIF; *Protection des Intérêts Financiers*) har varit föremål för debatt sedan 1970-talet, då medlemsstaternas nationella resurser allokerades till EG. Kommissionen menade redan då att administrativa åtgärder var nödvändiga för att skydda EG:s ekonomiska intressen, och argumenterade för att införa straffrättsliga sanktioner. Förhandlingar kring införandet av ett straffrättsligt skydd kunde dock inte starta förrän Maastricht-fördraget hade antagits.⁶¹ År 1995 antogs den s.k. PIF-konventionen⁶², som innehöll ett paket av instrument inom ramen för den tredje pelaren, med syfte att skydda EU:s ekonomiska intressen.⁶³

Samarbetet var dock ineffektivt; det tog lång tid och det fanns en ovilja hos medlemsstaterna att ratificera konventioner vilka antagits under den tredje pelaren.⁶⁴ Samtidigt konstaterades att den brottslighet som direkt eller indirekt riktas mot EU:s ekonomiska intressen årligen åsamkar mycket omfattande skador. Brottsligheten var komplex, väl dold och organiserad.⁶⁵ Parlamentet gav därför kommissionen i uppdrag att genomföra en studie gällande möjligheten att harmonisera straffrätten och straffprocessrätten, med syfte att skydda EU:s ekonomiska intressen.⁶⁶ Denna studie resulterade i Corpus Juris-förslaget.⁶⁷

2.4 Corpus Juris

Under sex månader arbetade en grupp av experter, främst akademiker, med projektet *The European Legal Area Project*, som resulterade i Corpus Juris-förslaget. Förslaget innehöll dels brottsbekämpande åtgärder, dels straffskärpande åtgärder och innebar ett förenhetligande av en del av straffrätten

⁶⁰ CONINSX 2015, s. 22.

⁶¹ Maastricht-fördraget formaliserade det straffrättsliga samarbetet, se avsnitt 2.2.

⁶² Konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (EGT C 316, 27.11.1995, s. 48–57).

⁶³ LIGETI 2016, s. 480–481.

⁶⁴ LIGETI 2016, s. 480.

⁶⁵ TRÄSKMAN 1997, s. 264–265.

⁶⁶ LIGETI 2016, s. 480.

⁶⁷ *Corpus Juris*, DELMAS-MARTY 1997.

och straffprocessrätten inom EU.⁶⁸ Tanken med förslaget var att införa ett antal straffrättsliga regler som konstituerar en sorts *Corpus Juris*, en rättskropp, med syfte att skydda EU:s ekonomiska intressen. Förslaget skulle inte ersätta medlemsstaternas tidigare nationella straffrättssystem och inte heller upphäva delar av dessa, utan istället komplettera de befintliga nationella systemen.⁶⁹

Principen om en europeisk territorialitet, som är en av förslaget grundstenar, innebär att EU ska utgöra en enda sammanhängande jurisdiktion, med en gemensam specialstrafflag och en gemensam europeisk åklagarmyndighet. Vid utredning, åtal, rättegång och straffverkställande av dessa brott, skulle medlemsstaternas territorium ses som ett enda område. Till skillnad från de straffrättsliga principerna i förslaget så härstammar inte principen om europeisk territorialitet från nationella rättstraditioner. Principen om europeisk territorialitet utgör således den största avvikelsen från gällande tradition.⁷⁰

Corpus Juris-förslaget innehöll även ett förslag på ett inrättande av en europeisk åklagarmyndighet, som skulle ha en exklusiv behörighet att hantera brotten inom förslagets område. Förslaget misslyckades dock; medlemsstaterna tydliggjorde att deras avsikt var att skapa ett mellanstatligt samarbete och avfärdade idén om supranationella aktörer inom straffrätten. En betydande andel av medlemsstaterna föredrog ett horisontellt samarbete framför en vertikal integration.⁷¹

2.5 Implementeringen i Lissabonfördraget

Kommissionen var dock fortsatt övertygad om att ett horisontellt samarbete inte var tillräckligt för att skydda EU:s ekonomiska intressen. År 2001 framlades *Grönbok om ett straffrättsligt skydd av gemenskapens ekonomiska intressen och om inrättandet av en europeisk åklagare*.⁷² Syftet var att utforska förslagets genomförbarhet samt att utvidga debatten till alla berörda kretsar. Året därpå genomförde kommissionen en undersökning, vilken syftade till att utreda hur allmänheten ställde sig till vad som hade framlagts i grönboken.⁷³ Medveten om medlemsstaternas stöd för en Europeisk åkla-

⁶⁸ TRÄSKMAN 1997, s. 263; *Corpus Juris*, Delmas-Marty 1999, s. 40.

⁶⁹ TRÄSKMAN 1997, s. 264–267.

⁷⁰ TRÄSKMAN 1997, s. 269–272; MITSILEGAS 2016 s. 109–110.

⁷¹ LIGETI 2016, s. 481; TRÄSKMAN 1997, s. 272.

⁷² Grönboken innehöll förslag på myndighetens grundstruktur, rättsliga ställning och interna organisation, förfarandet, domstolskontroll m.m. KOM(2001)715 slutlig.

⁷³ En undersökning bestående av 19 frågor skickades ut. Svar med åsikter kom från nationella parlament och regeringar, unionens institutioner och organ, akademiker, praktiker involverade i straffrättsliga förfaranden och icke-statliga organisationer. Resultatet publicerades i en uppföljande rapport. COM(2003) 128 final.

garmyndighet, och de svaghetera i grönboken som pekats ut, bestämde sig Europeiska rådet för att granska grönboken och undersökningens resultat.⁷⁴

Diskussionerna om en europeisk åklagarmyndighet fortsatte inom *Working Group X of the European Convention* och resulterade i att den Europeiska åklagarmyndigheten togs med i artikel III-274 i *fördraget om upprättandet av en konstitution för Europa*⁷⁵. Artikeln kopierades sedan in i artikel 86 i Lissabonfördraget, med ett tillägg som möjliggör en introducering av Europeiska åklagarmyndigheten genom fördjupat samarbete mellan minst 9 medlemsstater.⁷⁶

Arbetet med implementeringen av artikel 86 skulle dock komma att dröja till 2012, då Europeiska rådet erkände betydelsen av en europeisk åklagarmyndighet i syfte att stärka skyddet av EU:s ekonomiska intressen. Kommissionen fortsatte då sitt tidigare arbete, och presenterade förslaget till förordningen om inrättandet av Europeiska åklagarmyndigheten år 2013.⁷⁷ I februari 2014 uttryckte Europaparlamentet sitt fulla stöd för förslaget.⁷⁸

2.6 Förslaget om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten

Förslaget till förordning om inrättande av en europeisk åklagarmyndighet lades fram i juli 2013.⁷⁹ Ett flertal medlemsstater uttryckte dock tvivel kring förslagets innehåll och förtjänsten av en europeisk åklagarmyndighet. 14 medlemsstater, varav Sverige var en av dessa, svarade kommissionen med motiverade yttranden, vilka menade att förslaget inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen.⁸⁰ Då dessa stater utgör minst en tredjedel av det totala antalet röster, ska utkastet omprövas i enlighet med subsidiaritetsprotokollet.⁸¹

Medlemsstaternas invändningar bestod bl.a. i att kommissionen inte i tillräcklig utsträckning hade rättfärdigat förslaget, att det befintliga samarbetet mellan staterna angående utredning och åtal är tillräckliga för att bekämpa bedrägerier gentemot EU samt att de inte ansåg att Europeiska åklagarmyndigheten

⁷⁴ LIGETI 2016, s. 481–482.

⁷⁵ Fördraget av den 29 oktober 2004 om upprättande av en konstitution för Europa, EUT 2004 C310/1.

⁷⁶ LIGETI 2016, s. 482–483.

⁷⁷ LIGETI 2016, s. 483, 487.

⁷⁸ DAMASKOU 2015, s. 137.

⁷⁹ COM(2013) 534 final.

⁸⁰ SWD(2013) 274 final. Sveriges yttrande redogörs för i avsnitt 6.10.3.

⁸¹ Protokoll (nr 2) om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, artikel 7 (2).

digheten skulle medföra ett mervärde för detta samarbete. Kommissionen bemötte kritiken, och framförde att Lissabonfördragets mål om att ha ett effektivt, avskräckande och likvärdigt skydd inom hela unionen inte är uppfyllt, att det krävs gemensamma åtgärder på EU-nivå samt att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen.⁸²

Det aktuella förslaget om att inrätta en europeisk åklagarmyndighet ingår i ett lagstiftningspaket⁸³ som syftar till att stärka de institutionella aspekterna av skyddet av EU:s ekonomiska intressen, i enlighet med en strategi⁸⁴ presenterad av kommissionen. Förslaget kompletterar kommissionens förslag till direktiv om bekämpning genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen.⁸⁵

Sedan förslaget från kommissionen framlades i juli 2013 har förhandlingarna fortsatt inom rådet. I januari 2017 presenterades en omarbetad version av förslaget.⁸⁶ Det nya kompromissade förslaget hade under hösten 2016 ett brett stöd från medlemsstaterna. I januari uppmanade dock Europeiska rådet rådet att notera att enhällighet inte kan nås.⁸⁷ Den fortsatta diskussionen har därför under våren skett inom ramen för ett fördjupat samarbete.⁸⁸

⁸² SWD(2013) 274 final.

⁸³ Lagstiftningspaketet presenteras i kommissionens meddelande *Ett bättre skydd av unionens ekonomiska intressen: Inrättande av en europeisk åklagarmyndighet och reformering av Eurojust*, COM(2013) 532 final. Lagstiftningspaketet innehöll även ett förslag till en reform av EU:s organ för åklagarsamarbete, Eurojust.

⁸⁴ Strategin är att förbättra det förebyggandet arbetet samt åstadkomma lämplig reparation med hjälp av proportionerliga och avskräckande påföljder. COM(2011) 293 final.

⁸⁵ Förslaget fastställde vilka brott som ska falla inom den europeiska åklagarmyndighetens behörighet och de tillämpliga påföljderna för dessa brott. COM(2012) 363 slutlig. Förslaget har inte antagits.

⁸⁶ A-punktsnot, *Förslag till förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten – Utkast till förordning*, dok. 5766/17.

⁸⁷ A-punktsnot, *Förslag till förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten – Allmän riktlinje*, dok. 5445/17.

⁸⁸ A-punktsnot, *Förslag till förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten – Allmän riktlinje*, dok. 8027/17.

3 Grundläggande principer för EU-samarbetet

3.1 EU:s mål och syften

Ett utav EU-samarbetets grundläggande mål är förebygga och bekämpa brottslighet.⁸⁹ Unionen ska utgöra ett område med frihet, säkerhet och rättvisa med respekt för de grundläggande rättigheterna och rättsliga traditionerna i medlemsstaterna.⁹⁰ EU ska verka för en hög säkerhetsnivå genom förebyggande och bekämpande av brottslighet och genom samordning och samarbete mellan polismyndigheter och straffrättsliga myndigheter inom unionen.⁹¹ Nedan följer en kort redogörelse för de EU-rättsliga principer som är relevanta för det område uppsatsen behandlar.

3.2 Legalitetsprincipen

Rättstaten omnämns i artikel 2 FEU som ett av unionens grundläggande värden. Därmed är legalitetsprincipen av de viktigaste principerna för EU:s verksamhet. Någon längre introduktion av denna princip är knappast nödvändig, men relevant att veta för fortsatt läsning av denna uppsats är att den reglerar bl.a. under vilka förutsättningar EU har kompetens att agera. Principen innebär att de olika EU-institutionerna ska respektera varandras befogenheter och respektera den inbördesrådande maktbalansen, vidare innebär den att EU inte får verka på andra områden än inom vilka unionen har blivit tilldelad kompetens inom. På så vis samverkar principen med principen om tilldelade befogenheter.⁹²

3.3 Subsidiaritetsprincipen

Subsidiaritetsprincipen, som stadgas i artikel 5 FEU, innebär att unionen ska vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, vare sig på central, regional eller lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå. Kortfattat innebär detta att åtgärder inte ska vidtas på högre beslutsnivå än vad som är behövligt. Artikel 69 FEUF stadgar uttryckligen att de nationella

⁸⁹ Artike 3.2 FEU.

⁹⁰ Artikel 67.1. FEUF.

⁹¹ Artikel 67.3 FEUF

⁹² BERNITZ & KJELGREN 2014, s. 37.

parlamenten ska säkerställa att förslag och lagstiftande initiativ gällande juridiskt samarbete i straffrättsliga frågor och polisiärt samarbete är i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen.⁹³

Principen är i linje med artikel 1.2 FEU, som stadgar att beslut ska fattas så öppet och nära medborgarna som möjligt. EU-domstolen har givits möjligheten att i efterhand pröva om en rättsakt är förenlig med subsidiaritetsprincipen, vidare har EU-domstolen befogenhet att förklara en rättsakt ogiltig under förutsättning att denna anser att principen har åsidosatts vid lagstiftningsförfarandet eller vid utformningen av lagstiftningen. Subsidiaritetsprincipen är, av förklarliga skäl, inte tillämplig på de områden där unionen har exklusiv befogenhet.⁹⁴

3.4 Proportionalitetsprincipen

Enligt proportionalitetsprincipen ska unionens åtgärder till innehåll och form, inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen.⁹⁵ Den lagstiftning eller de andra åtgärder som vidtas av unionens institutioner för att uppnå ett visst mål eller syfte får alltså inte vara mer betungande eller långtgående än vad som kan anses nödvändigt för att uppnå syftet eller målet. I likhet med förfarandet vid kränkning av subsidiaritetsprincipen, kan de nationella parlamenten framföra motiverade yttranden angående ett förslags överensstämmelse med denna princip och EU-domstolen har möjligheten att förklara en rättsakt ogiltig om den anses strida mot proportionalitetsprincipen.⁹⁶

Proportionalitetsprincipen har sin största praktiska betydelse som en allmän rättsäkerhetsprincip, som är tillämplig när domstolar och myndigheter tillämpar rättsregler på konkreta fall.⁹⁷ Staterna har ansetts ha ett visst "*margin of appreciation*" vid tillämpningen, med syfte att skapa ett visst utrymme åt en bedömningsmarginal, och därmed inte påverka den nationella lagstiftningen i alltför stor omfattning. Staterna kan alltså komma till olika resultat utan att det för den sakens skull föranleder konventionsbrott.⁹⁸

⁹³ KLIP 2016, s. 35.

⁹⁴ BERNITZ & KJELLGREN 2014, s. 42–43.

⁹⁵ Artikel 5.4. FEU.

⁹⁶ KLIP 2016 s. 35-36; BERNITZ & KJELLGREN 2014, s. 43–44

⁹⁷ KLIP 2016, s. 35-36; BERNITZ & KJELLGREN 2014, s. 43–44.

⁹⁸ EHRENKRONA 2007, s. 40.

3.5 Principen om ömsesidigt erkännande

Principen om ömsesidigt erkännande har ansetts som en av de viktigaste delarna av det rättsliga samarbetet.⁹⁹ Principen växte fram ur behovet att skapa ett snabbare och effektivare system än det traditionella systemet för internationell rättslig hjälp¹⁰⁰. Principen om ömsesidigt erkännande innebär att domar och beslut från andra medlemsstater ska erkännas och verkställas utan några formaliteter, som om det vore en dom eller ett beslut härstammande från en inhemsk myndighet. Medlemsstaterna har dock förbehållit sig rätten att under vissa omständigheter vägra erkännande och verkställighet.¹⁰¹

Ett erkännande av domar och beslut från andra medlemsstater innebär även att beslutet erkänns som det slutgiltiga avgörandet i frågan för handen. Därmed får beslutet eller domen betydelse för tillämpningen av *ne bis in idem*-regeln, som innebär att samma sakfråga inte får prövas på nytt. Principen om ömsesidigt erkännande innebär också att andra staters domar kan ges betydelse när tidigare brottslighet är av relevans för frågan, till exempel vid påföljdsval.¹⁰²

Principen om ömsesidigt erkännande innebär framförallt ett paradigmskifte i synen på det straffrättsliga samarbetet. Medlemsstaternas rättsliga skillnader ska godtas och verkställas, oberoende av vilka skillnaderna är. Principen förutsätter därmed en tillit mellan medlemsstaterna, gällande varandras rättssystem.¹⁰³

3.6 Principen om tilldelade befogenheter

Principen om tilldelade befogenheter, artikel 5 FEU, styr avgränsningen av unionens befogenheter. Enligt principen ska unionen endast handla inom ramen för de befogenheter som medlemsstaterna har tilldelat unionen i fördragen för att nå de mål som fastställts där. Varje befogenhet som inte har tilldelats unionen i fördragen ska tillhöra medlemsstaterna. I artikel 2 FEU stadgas att när unionen genom fördragen blivit tilldelad en exklusiv befogenhet på ett visst område, får unionen endast lagstifta och anta rättsligt bindande akter, medan medlemsstaterna får göra detta själva endast efter

⁹⁹ ASP 2016, s. 59–61.

¹⁰⁰ Det senare systemet är baserat på ett samarbete där den anmodande staten skickar en förfrågan eller begäran till den anmodade staten där de egentliga beslutet fattas. Den anmodade staten fattar sedan, med hänsyn till sitt interna regelverk och eventuella internationella åtaganden, beslut om huruvida hjälpen ska lämnas eller ej. HELENIUS 2011, s. 30.

¹⁰¹ HELENIUS 2011, s. 30–33.

¹⁰² ASP 2016, s. 59–61.

¹⁰³ HELENIUS 2011, s. 32–33.

bemyndigande från unionen eller för att genomföra unionens akter. När fördragen tilldelar unionen en befogenhet som ska delas mellan medlemsstaterna och unionen på ett visst område, ska medlemsstaterna utöva sin befogenhet i den mån unionen inte har utövat sin befogenhet.¹⁰⁴

3.7 Lojalitetsprincipen

Enligt lojalitetsprincipen har medlemsstaterna en skyldighet att respektera och samarbeta med unionen och dess institutioner. Principen är en central konstitutionell princip som genomsyrar hela unionens verksamhet. Enligt artikel 4.3 FEU ska unionen och medlemsstaterna respektera och bistå varandra vid fullgörande av fördragets uppgifter; lojalitetsprincipen är således ömsesidig och gäller även för EU:s institutioner i förhållande till medlemsstaterna.¹⁰⁵

Lojalitetsprincipens förhållande till straffrätten slogs först fast i målet *Kommissionen mot Grekland*.¹⁰⁶ I målet härledde domstolen, ur lojalitetsprincipen, den s.k. assimilationsprincipen. Enligt assimilationsprincipen ska EU:s intressen skyddas på samma sätt som nationella intressen. I praktiken innebär detta att straffrättsliga medel ska användas vid kränkande av EU:s intressen i samma utsträckning som de används vid kränkande av nationella intressen. Lojalitetsprincipen innebär även att straffrättsliga medel inte får hindra unionens mål.¹⁰⁷

3.8 Respekt för den nationella identiteten

Enligt artikel 4.2. FEU ska unionen respektera medlemsstaternas nationella identitet. Detta syftar i första hand till att skydda medlemsstaternas politiska och konstitutionella grundstrukturer (inbegripet det lokala och regionala självstyret). Medlemsstaternas mest väsentliga statliga funktioner, såsom upprätthållandet av den territoriella integriteten, lag och ordning och nationell säkerhet, ska respekteras av unionen. I rättighetsstadgans artikel 22 stadgas att unionen ska respektera den kulturella, religiösa och språkliga mångfalden inom unionens territorium.¹⁰⁸

¹⁰⁴ KLIP 2016, s. 34.

¹⁰⁵ BERNITZ & KJELLGREN 2014, s. 45.

¹⁰⁶ C-68/88.

¹⁰⁷ HELENIUS 2011, s. 17–20.

¹⁰⁸ BERNITZ & KJELLGREN 2014, s. 44–45.

4 EU och straffrätten

4.1 Inledning

Detta kapitel syftar till att ge läsaren en vidare förståelse av vilka element EU-straffrätten består av. Först kommer utvecklingen av det straffrättsliga samarbetet att redogöras för och sedan kommer det rättsliga samarbetets nuvarande beståndsdelar att beskrivas. En europeisk åklagarmyndighet skulle vara en del av EU:s ordinarie verksamhet, och kan därför inte ses utanför denna kontext. Inte heller kan dess syfte och relevans analyseras utan vetenskap om och isolerat från det befintliga samarbetet. Redogörelsen är mycket översiktlig och vänder sig till den läsare som inte tidigare är bekant med EU-straffrätt.

Vid diskussion av frågor kring det straffrättsliga samarbetet inom EU bör man ha i åtanke att straffrätten är ett rättsområde med en särskild karaktär. De nationella straffrättssystemen har utvecklats under århundraden, och ger uttryck för en stats identitet och för dess kultur, unionen bör därför visa en särskild respekt för detta område. Dessutom är straffrätten speciell på så vis att den formar ett stängt system – harmonisering av en aspekt av straffrätten kommer att påverka systemet i stort.¹⁰⁹

4.2 Det straffrättsliga samarbetet inom EU

4.2.1 EU-straffrätt

I vid bemärkelse avses med EU-straffrätt all EU-rätt som har inverkan på nationell straff- och straffprocessrätt. I snäv bemärkelse avses enbart det straffrättsliga samarbetet som tidigare rymdes inom den s.k. tredje pelaren. Efter Lissabonfördragets antagande kan dock hela det straffrättsliga samarbetet inom EU betecknas EU-straffrätt.¹¹⁰ Tillnärmning¹¹¹ av materiella straffrättsliga bestämmelser utgör, tillsammans med principen om ömsesidigt erkännande, stommen för det EU-straffrättsliga samarbetet.¹¹² Det juridiska samarbetet på straffrättens område regleras främst under avdelning V, *Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa*, i funktionsfördraget.¹¹³ De

¹⁰⁹ Att harmonisera definitionen av ett brott kommer exempelvis få konsekvenser även för processrättsliga aspekter. KLIP 2013, s. 33–34.

¹¹⁰ HELENIUS 2011, s. 34.

¹¹¹ Tillnärmning är det begrepp som används i fördragstexten. Det är ett mindre långtgående tillvägagångssätt än det närliggande begreppet harmonisering. HELENIUS 2011, s. 34.

¹¹² HELENIUS 2011, s. 34.

¹¹³ ASP 2016, s. 36.

huvudsakliga syftena för rättssamarbetet är att säkerställa EU:s yttre säkerhet, att få till stånd en smidigare och effektivare rättstillämpning över gränserna samt att genom ett omfattande straffrättsligt och polisiärt samarbete bekämpa grov brottslighet med en gränsöverskridande karaktär.¹¹⁴

4.2.2 Tillnärmning av straffprocessuella bestämmelser

Enligt Lissabonfördraget har unionen en viss kompetens att tillnära medlemsstaternas straffprocessuella bestämmelser. I artikel 82 stadgas att det straffrättsliga samarbetet inom unionen ska bygga på principen om ömsesidigt erkännande av domar och rättsliga avgöranden. Vidare sägs att Europaparlamentet och rådet ska besluta om åtgärder för att: fastställa regler som säkerställer att samtliga former av domar och rättsliga avgöranden erkänns i hela unionen, förebygga och lösa behörighetskonflikter mellan medlemsstaterna och underlätta samarbetet mellan rättsliga eller likvärdiga myndigheter i medlemsstaterna inom ramen för lagföring och verkställighet av beslut.¹¹⁵

Om det är nödvändigt för att underlätta detta ömsesidiga erkännande av domar och rättsliga avgöranden samt polissamarbete och rättsligt samarbete i sådana straffrättsliga frågor som har en gränsöverskridande dimension, får minimiregler fastställas. Minimireglerna hindrar inte medlemsstaterna från att fastställa en högre skyddsnivå för individer än det minimum som fastslagits genom desamma.¹¹⁶

Artikel 82 uppställer inga tydliga gränser angående formerna för det samarbete som den reglerar. Kompetensen som ges av artikel 82 är inte begränsad till att utfärda direktiv, utan skänker även kompetens att utfärda förordningar, till skillnad från artikel 83.¹¹⁷

4.2.3 Tillnärmning av materiella straffrättsliga bestämmelser

Enligt artikel 83 FEUF får Europaparlamentet och rådet genom direktiv i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet fastställa minimiregler angående fastställandet av brottsrekvisit och påföljder inom områden med särskilt allvarlig brottslighet med ett gränsöverskridande inslag, till följd av att brottens karaktär eller effekter har ett särskilt behov av att bekämpas på gemensamma grunder. Artikel 83 innehåller vidare en uttömmande lista över de områden som EU har kompetens inom: terrorism, människohandel och sexuellt utnyttjande av kvinnor och barn, olaglig narkotikahandel, olaglig

¹¹⁴ BERNITZ & KJELLGREN 2014, s. 429–430.

¹¹⁵ Artikel 82.1 FEUF.

¹¹⁶ Artikel 82.2 FEUF.

¹¹⁷ Artikel 82 FEUF.

handel med vapen, penningtvätt, korruption, förfalskning av betalningsmedel, it-brottslighet och organiserad brottslighet.¹¹⁸

Enligt artikeln får rådet anta ett beslut inom andra områden av brottslighet som uppfyller artikelns kriterier (brott med en gränsöverskridande dimension och som anses vara av särskilt allvarlig karaktär). För ett sådant beslut krävs enighet i rådet samt Europaparlamentets godkännande.¹¹⁹

4.2.4 Subsidiaritetskontroll

Att de nationella parlamenten har ett allmänt uppdrag att se till att subsidiaritetsprincipen efterlevs följer av artikel 12.b FEU, artikel 69 FEUF och artikel 352 FEUF. Genom subsidiaritetsprotokollet¹²⁰ har de nationella parlamenten givits en direkt möjlighet att granska nya lagförslags förenlighet med subsidiaritetsprincipen. Detta innebär en fördragsfäst, om än begränsad, möjlighet för de nationella parlamenten att utöva ett visst inflytande över EU:s lagstiftningsprocess.¹²¹ I korthet innebär systemet att kommissionen och andra eventuella initiativtagare till lagstiftning förpliktigas översända alla förslag till lagstiftningsakter till de nationella parlamenten, som sedan ges möjlighet att invända mot förslaget för handen.¹²²

4.3 Särskilt om brott mot EU:s ekonomiska intressen

Unionens ekonomiska intressen har definierats som *“alla intäkter och utgifter som omfattas av, förvärvats genom eller ska betalas till (a) unionens budget, (b) budgetarna för institutioner, organ och byråer som upprättats genom fördragen eller budgetar som förvaltas och övervakas av dem”*¹²³. Därmed omfattar PIF-brotten alla de brottsliga handlingar som påverkar unionens ekonomiska intressen. PIF-brotten karaktäriseras av att de begås såväl inom EU som mot EU. Kommissionen menar att denna karaktär gör att brotten är europeiska till sin natur, och därför också bör bekämpas på en europeisk nivå. Detta faktum, i kombination med att unionen har en vad som beskrivits som en federal budget, rättfärdigar federala instrument för att

¹¹⁸ Artikel 83.1 FEUF.

¹¹⁹ Artikel 83.1 FEUF.

¹²⁰ Protokoll (nr 2) om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

¹²¹ HETTNE & OTKEN ERIKSSON 2011, s. 82.

¹²² BERNITZ & KJELLGREN 2014, s. 81–82.

¹²³ COM(2012) 363 final.

skydda den.¹²⁴ I praktiken är det främst jordbruksstöd och strukturfondsstöd som påverkas av EU-bedrägeri.¹²⁵

Konventionen om skydd av Europeiska gemenskapens finansiella intressen¹²⁶, som antogs 1995, var det första försöket att skydda EU:s ekonomiska intressen med straffrättsliga medel. Konventionen ålägger medlemsstaterna att vidta nödvändiga och lämpliga åtgärder inom den nationella straffrätten, med det primära syftet att straffbelägga olika former av bedrägerier som kan skada EU:s budget. Konventionens syfte var att ge en harmoniserad rättslig definition av bedrägeri samt att medlemsstaterna skulle införa effektiva, proportionerliga och avskräckande straffrättsliga påföljder för att motverka bedrägerier som direkt, eller indirekt, påverkar EU:s ekonomiska intressen. Konventionen trädde i kraft år 2002.¹²⁷

I juni 2011 antog kommissionen en anti-bedrägeristrategi (CAFS). Strategin fokuserar på förebyggande, upptäckande och förutsättningarna för utredningar av bedrägeri. Syftet är att, med proportionerliga sanktioner, uppnå en tillräcklig nivå av reparation och avskräckning.¹²⁸

År 2012 lades ett nytt förslag¹²⁹ fram, ett direktiv om bekämpning genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen. Förslaget innehåller bl.a. regler angående brottsdefinitioner om bedrägerier som riktar sig mot EU:s budget och brottsdefinitioner angående bedrägerirelaterad brottslighet.¹³⁰ Förslaget, som ännu inte har antagits, grundas på artikel 325 FEUF. Enligt artikeln ska unionen och medlemsstaterna bekämpa alla former av bedrägerier och annan olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens intressen. Medlemsstaterna är skyldiga att vidta likvärdiga åtgärder för att bekämpa bedrägerier vilka riktar sig mot unionens ekonomiska intressen, som de de vidtar för att bekämpa bedrägerier som riktar sig mot deras respektive nationella ekonomiska intressen.¹³¹

¹²⁴ CONINSX 2015, s. 24.

¹²⁵ BERNITZ & KJELLGREN 2014, s. 439.

¹²⁶ Konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen, EGT C 316, 27.11.1995.

¹²⁷ KOM(2001) 272 slutlig; Prop. 1998/99:32 s. 15–17.

¹²⁸ SWD(2016) 239 final.

¹²⁹ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law, COM(2012) 363 final.

¹³⁰ COM(2012) 363 final.

¹³¹ Artikel 325.4 FEUF. Frågan huruvida artikel 325 för med sig en straffrättslig kompetens dock är mycket omdiskuterad, och vissa menar att det krävs en kombinerad artikel 83.2 för att skapa en rättslig grund för att anta direktiv som fastställer minimiregler om fastställandet av brottsrekvisit och påföljder. CONINSX 2015, s. 26–27.

4.4 EU:s straffrättsliga institutioner

4.4.1 Bakgrund

Ett antal institutioner har inrättats för att bidra till skyddet för unionens ekonomiska intressen. Organisationerna bygger på samarbete mellan myndigheter och har inga exklusiva befogenheter inom medlemsstaterna. I stället åsyftar de att förbättra och förenkla det straffrättsliga samarbetet inom unionen. En europeisk åklagarmyndighet kommer att integreras inom detta redan befintliga samarbete, och kommer därför inte att utvidga samarbetsområdet som sådant.

4.4.2 Eurojust

Europeiskt organ för förstärkning av samarbetet på det rättsliga området (Eurojust)¹³² är EU:s åklagarsamarbete, vilket har till uppgift att underlätta och förbättra det rättsliga samarbetet mellan medlemsstaterna. Detta åstadkoms genom att stödja och stärka samordningen mellan de nationella myndigheter som utreder och lagför allvarlig brottslighet av gränsöverskridande art eller brottslighet som kräver lagföring på gemensamma grunder. Organisationen, som består av en åklagare från varje medlemsstat, ska underlätta informationsutbytet och möjliggöra utredningar med förgreningar i olika medlemsstater.¹³³ Eurojust är det enda organet inom EU som säkerställer koordinering och samarbete mellan medlemsstaternas myndigheter, och kan därför anses vara nyckelspelare i kampen mot PIF-brotten.¹³⁴ Enligt artikel 85 ges Eurojust en befogenhet att inleda utredningar, men ges däremot inte befogenhet att utföra utredningar eller att föra åtal. Eurojust ges heller ingen befogenhet att begära att en medlemsstat följer upp ett specifikt mål.¹³⁵

4.4.3 Det europeiska rättsliga nätverket

Det europeiska rättsliga nätverkets (EJN)¹³⁶ syfte är att förbättra det rättsliga samarbetet mellan EU:s medlemsstater, genom att förmedla information och underlätta samarbetet avseende bekämpandet av grov gränsöverskridande brottslighet. Ett antal kontaktpersoner har till uppgift är att tillhandahålla praktisk information och information om ländernas rättssystem till nationella och utländska rättsliga myndigheter. Det europeiska rättsliga nätverket

¹³² På eng. The European Union's Judicial Cooperation Unit.

¹³³ HELENIUS 2011, s. 58; BERNITZ & KJELLGREN 2014, s. 438.

¹³⁴ CONINSX 2015, s. 26–27.

¹³⁵ Artikel 85 FEUF.

¹³⁶ På eng. European Judicial Network.

har stor betydelse för brottsbekämpningen inom EU, inklusive inom området för bedrägerier gentemot EU:s ekonomiska intressen.¹³⁷

4.4.4 OLAF

Den europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF)¹³⁸ arbetar för att skydda EU:s ekonomiska intressen genom att bekämpa bedrägeri, korruption och annan olaglig verksamhet inom och utanför EU:s institutioner. OLAF utför externa, och interna, oberoende administrativa utredningar. De interna utredningarna utreder EU:s institutioner och organ, medan de externa utredningarna knyter an till medlemsstaterna. OLAF arbetar i samråd med de nationella myndigheterna och saknar polis- och åklagarbefogenhet.¹³⁹ Utredningarna rör bedrägeri, korruption och andra olagliga aktiviteter som påverkar unionens ekonomiska intressen. Den rättsliga uppföljningen av dessa mål görs av nationella myndigheter, som vid behov kan begära assistans av Eurojust.¹⁴⁰

4.4.5 Europol

EU:s polisbyrå (Europol)¹⁴¹ är ett polisiärt underrättelseorgan och har som huvudsaklig uppgift att stödja medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter i arbetet mot grov organiserad brottslighet och terrorism. Europol åstadkommer detta huvudsakligen genom underrättelseverksamhet och utbyte av information och underrättelse mellan medlemsländerna. Europol arbetar inte självständigt operativt, utan utför insatser i samverkan och i samförstånd med de medlemsstater som berörs. För närvarande omfattas inte bedrägerier gentemot EU:s ekonomiska intressen av Europols befogenheter. Funktionsfördraget innehåller dock bestämmelser som möjliggör en framtida utvidgning av Europols befogenheter.¹⁴²

4.5 Sammanfattning

De senaste årtiondena har resulterat i ett formaliserat straffrättsligt samarbete inom unionen. De direktiv som finns på området har ålagt medlemsstaterna vissa skyldigheter, men det operativa samarbetet är fortfarande av mellanstatlig karaktär och bygger på medlemsstaternas vilja att agera.

¹³⁷ Prop. 1999/2000:61, s. 56–57.

¹³⁸ På eng. European Anti-Fraud Office.

¹³⁹ HELENIUS 2011, s. 59–60.

¹⁴⁰ CONINSX 2015, s. 26–27.

¹⁴¹ På eng. The European Union Agency for Law Enforcement Cooperation.

¹⁴² HELENIUS 2011, s. 57; BERNITZ & KJELLGREN 2014, s. 438.

De nuvarande organens funktioner syftar främst till att underlätta och utveckla samarbetet medlemsstaterna emellan; Eurojust stödjer och stärker samordningen mellan nationella brottsutredande myndigheter, EJN förmedlar rättslig information, OLAF genomför administrativa utredningar och Europol utför underrättelseverksamhet och utbyter underrättelse mellan medlemsstaterna. EU-organen saknar kompetens att självständigt genomföra en brottsutredning.

5 Problem vid utredning och lagföring av PIF-brott

5.1 Inledning

En stor andel av de brott som begås gentemot EU:s finansiella intressen upptäcks aldrig, och av de som upptäcks är det få som utreds och ännu färre som åtalas.¹⁴³ År 2015 rapporterades 22 349 (bedrägliga (d.v.s. brottsliga) och icke-bedrägliga) oegentligheter till kommissionen, vilka totalt omfattar ett belopp om cirka 3,21 miljarder euro. Upptäckta oegentligheter utgör 1,98 % av betalningarna på utgiftssidan och 1,71 % av bruttointäkterna. 1 461 av dessa oegentligheter rapporterades som bedrägliga, vilka omfattar 637,6 miljoner euro, avseende både utgifter och intäkter.¹⁴⁴

Detta avsnitt ämnar informera läsaren angående de aspekter som har blivit identifierade av kommissionen som är orsaken till det bristande skyddet för EU:s ekonomiska intressen, och som Europeiska åklagarmyndigheten har till syfte att lösa. Utredningen består av de problemställningar som kommissionen har lyft fram i samband med publiceringen av förslaget.¹⁴⁵

Framställningen kommer att fokusera på de problem som uppsatsen är avgränsad till, samordningsproblemen under utredningsfasen, men vissa övriga problem kommer att beröras för att ge läsaren en helhetsbild av den problematik som finns vid utredning och lagföring av PIF-brotten. Framställningen är inte uttömmande. Avsnittet avslutas med en sammanfattning.

¹⁴³ SWD(2013) 274 final, s. 11–12.

¹⁴⁴ COM(2016) 472 final, s. 20–21.

¹⁴⁵ Problemen har lyfts fram i *Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the Proposal for a Council Regulation in the establishment of the European Public Prosecutor's Office*, SWD(2013) 274 final. Denna framställning bygger främst på tidigare studier och analyser, såsom Corpus Juris och Grönboken. Dessutom genomfördes, inför framställningen, två externa studier: *Study on the impact of the different policy options to protect the financial interests of the Union by means of criminal law, including the possibility of establishing a European Public Prosecutor's Office* och *Study on the impact of strengthening of administrative and criminal law procedural rules for the protection of the EU financial interests*, genomförda av Ecorys (ett forsknings- och konsulteringsbolag).

5.2 Otillfredställande samarbete

5.2.1 Problematik med det nuvarande samarbetet

Förebyggande åtgärder, såsom revisioner, förhandskontroller, bedrägerisäker lagstiftning och bättre samordning, spelar en viktig roll i skyddet av EU:s ekonomiska intressen. Det är dock inte möjligt att förebygga samtliga bedrägerier, vilket gör att dessa åtgärder behöver kompletteras med effektivare brottsutredningar och åtal av PIF-brott.¹⁴⁶

Det horisontella administrativa samarbetet mellan medlemsstaternas myndigheter och EU-rättsliga regler gällande ömsesidig rättshjälp har utvecklats över tid, på basen av särskilda behov på specifikt definierade områden. Därför har olika instrument etablerats för administrativ assistans i tull-, jordbruks- och fiskefrågor å ena sidan, och i skattefrågor å andra sidan, vilket har resulterat i ett fragmenterat rättsligt ramverk på området för horisontellt administrativt samarbete.¹⁴⁷

Det klassiska internationella rättssamarbetet, vilket består bl.a. av ömsesidig rättshjälp och gemensamma brottsutredningar, skänker inte tillfredställande resultat. De nationella rättsliga myndigheterna har uppvisat en tendens att ge företräde åt nationella utredningar, och svar på förfrågningar om ömsesidig rättshjälp drar därför ofta ut på tiden.¹⁴⁸

Enligt artikel 325 FEUF ska de åtgärder som införs, för att bekämpa bedrägeri och andra illegala aktiviteter som påverkar unionens ekonomiska intressen, ha en avskräckande¹⁴⁹ effekt. För närvarande är inte den avskräckande effekten tillräckligt hög i EU:s system; bristerna i systemet leder till att förövare går fria från straff, vilket ger ett falskt intryck av tolerans gentemot dessa brott.¹⁵⁰

Enligt kommissionen är bristen på kontinuitet i tillämpningen och bristen på en underliggande gemensam europeisk åklagarpolicy, de huvudsakliga anledningarna till varför tillämpningen av instrumenten är svag eller bristfällig.¹⁵¹

¹⁴⁶ SWD(2013) 274 final, s. 13.

¹⁴⁷ SWD(2013) 274 final, s. 21–22.

¹⁴⁸ SWD(2013) 274 final, s. 19.

¹⁴⁹ Avskräckningsteorin är en lära om straffets ändamål, som syftar på den avskräckande effekt som upptäckt och bestraffning har på brottslighet. Den grundläggande tanken är att rädslan för att bli straffad avhåller människor från att begå brott. ASP, ULVÄNG & JAREBORG 2013, s. 36.

¹⁵⁰ SWD(2013) 274 final, s. 22–23.

¹⁵¹ SWD(2013) 274 final, s. 12.

5.2.2 EU-organens begränsningar

Eurojusts befogenheter sträcker sig inte längre än till koordination och uppmuntran av utredningar och åtal. Vidare möjliggör befogenheterna endast assistans vid informationsutbyte mellan medlemsstaterna. Detta innebär att Eurojust generellt sett enbart agerar i de mål där medlemsstaterna själva är initiativtagare. Kommissionen framhåller att sådana initiativ sällan tas, vilket ytterligare begränsar Eurojusts funktion.¹⁵²

OLAF:s befogenheter är begränsade till administrativa utredningar, och de kan varken leda förundersökningar eller få tillgång till information om kriminella utredningar. OLAF kan enbart rekommendera en medlemsstat att agera och kan alltså inte direkt påverka förekomsten av utredningar och åtal av EU-bedrägerier. Vidare accepterar inte samtliga medlemsstaters processrättsliga bestämmelser att bevis insamlade vid administrativa förfaranden tas upp som bevis i straffrättsliga förfaranden.¹⁵³ Undersökningar visar att utredningar som OLAF skickar till nationella myndigheter inte konsekvent följs upp på ett effektivt sätt.¹⁵⁴

Europols befogenhet är begränsad till att utföra underrättelseverksamhet samt till att ge stöd till nationell brottsbekämpande verksamhet. Europol har inte befogenhet att självständigt utreda brott; alla operativa handlingar kräver samtycke från de nationella myndigheterna. De har inte heller befogenhet att följa upp de nationella myndigheternas analyser eller dirigera de nationella utredningarna, vilket gör att resultaten är beroende av samarbetsvilja från medlemsstaternas sida.¹⁵⁵

5.3 Skillnader i skyddet mellan de nationella rättssystemen

Ett problem är att skyddet av EU:s ekonomiska intressen är varierande i unionens medlemsstater, och det saknas kontinuitet i utredningarna. Enligt OLAF finns det väsentliga skillnader mellan länder gällande dess kapacitet att genomföra utredningar och nå åtal inom en rimlig tidsrymd.¹⁵⁶

Skillnaderna i prestation mellan medlemsstaterna beror på ett flertal faktorer: antalet mål, komplexiteten i dessa brott (en fullständig utredning kräver en djup förståelse för det EU-rättsliga regelverket), komplexiteten i det processuella ramverket, erfarenhetsnivån hos åklagarna vad det gäller att hante-

¹⁵² SWD(2013) 274 final, s. 14.

¹⁵³ SWD(2013) 274 final, s. 13–15.

¹⁵⁴ SWD(2013) 274 final, s. 11–12.

¹⁵⁵ SWD(2013) 274 final, s. 21.

¹⁵⁶ SWD(2013) 274 final, s. 15–17.

ra komplexa mål och den aktuella statens resursallokering till dessa mål. Att det krävs bevis som insamlats utanför det nationella territoriet är tidskrävande och försenar utredningen. Tillsammans med språkliga utmaningar leder dessa faktorer till långsamma och ineffektiva åtalsprocesser.¹⁵⁷

5.4 Svaga incitament att utreda PIF-brott

Det finns ett flertal faktorer som leder till att nationella myndigheter har svaga incitament att åtala brott gentemot EU:s ekonomiska intressen. De anses vara betungande och prioriteras därför inte av ländernas myndigheter. Målen är komplicerade och ärenden som kräver gränsöverskridande samarbete resulterar i merarbete. Svårigheten att identifiera gränserna för jurisdiktionen leder ofta till konflikter. Avsaknaden av en känsla för ansvar för målen kan innebära att nationella myndigheter felaktigt förlitar sig på att andra medlemsstater hanterat dem.¹⁵⁸

EU-bedrägerier prioriteras inte av de nationella politikerna, troligtvis för att man inte ser sambandet mellan nationalekonomiska och nationella intressen i övrigt. Kostnaden för att genomföra dessa komplexa utredningar anses inte rättfärdigade av de möjliga fördelarna sådana genomföranden förväntas skänka, varken ur ekonomisk eller ur politisk synvinkel. Trots skyldigheten som stadgas i artikel 325 FEUF, allokeras inte tillräckligt med resurser för att utreda och åtala och straffa EU-bedrägeri.¹⁵⁹

5.5 Samordning under utredningsfasen

5.5.1 Koordination och samordning av gränsöverskridande mål

Brott mot EU:s ekonomiska intressen har ofta en gränsöverskridande dimension: illegala importörer korsar gränser och distribueras i olika länder, moms-bedrägerier begränsas inte till ett lands territorium, bedragarna är lokaliserade eller har delegationer i ett flertal medlemsstater, pengar förs över för penningtvätt i andra länder o.s.v. Denna gränsöverskridande dimension ökar kraftigt komplexiteten av hanterandet av dessa brott, till stor del på grund av svårigheter associerade med polissamarbete och internationellt rättsligt samarbete. Vidare finner man ett försvårande moment i koordinationen av brottsutredningarna som genomförs i olika medlemsstater. Även om det rättsliga sambandet i EU är mycket mer effektivt nu än vad det har

¹⁵⁷ SWD(2013) 274 final, s. 15–17.

¹⁵⁸ SWD(2013) 274 final, s. 18–19.

¹⁵⁹ BACHMAIER WINTER 2015, s. 130–131.

varit, är förseningen i verkställighetsförfrågningar fortfarande ett vanligt förekommande problem.¹⁶⁰ En tredjedel av de åklagare, verksamma inom området, som har intervjuats menar att misslyckanden i mål av denna typ beror till stor del på de problem som uppstår vid gränsöverskridande samarbete.¹⁶¹

De nationella rättsliga myndigheterna förmedlar att de upplever praktiska svårigheter i kontakten med sina kollegor i andra medlemsstater, ofta i form av språkproblem och p.g.a. skillnader i de nationella rättssystemen. I vissa mål har långsamt och ineffektivt internationellt samarbete resulterat i en omöjlighet att nå dom i målet p.g.a. att brottets preskriptionstid har förflutit.¹⁶²

I vissa fall åstadkommer medlemsstaterna snabba resultat genom att begränsa utredningarna och åtalen av målen till det nationella territoriet, vilket innebär att man inte fullt ut kommer åt den underliggande kriminella strukturen samt hindrar möjligheten att i en annan medlemsstat utreda eller åtala målet.¹⁶³

Kommissionen menar att problemen med koordination, samarbete och informationsutbyte uppkommer på olika nivåer och mellan myndigheter och är ett stort hinder till effektiv utredning och åtal av brott mot EU:s ekonomiska intressen. Regelbundet pågår parallella utredningar i olika länder, med begränsade försök till koordinering. För nuvarande finns ingen myndighet som kan överkomma dessa hinder och försäkra kontinuitet i utrednings- och åtalsprocessen.¹⁶⁴

5.5.2 Bristande informationsutbyte

Otillräckligt informationsutbyte mellan de nationella myndigheter som ansvarar för kontroller och utredningar på detta område är en stor brist i skyddet för EU:s ekonomiska intressen. En effektiv utredning och åtal av EU-bedrägerier hindras av det faktum att rättsliga myndigheter och åklagare inte alltid överför information om brott till sina kollegor i andra medlemsstater, eller till Eurojust eller Europol. Att en proaktiv vidarebefordring av relevant information inte sker beror på att det inte föreligger en skyldighet för medlemsstaternas att vidarebefordra sådan information, men även till följd av

¹⁶⁰ BACHMAIER WINTER 2015, s. 130–131.

¹⁶¹ Praktikerna har intervjuats inom ramen för en studie genomförd av Euroneed 2011, samt inför genomförandet av kommissionens rapport *Impact assesment accompanying the Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office*. SWD(2013) 274 final, s. 15, 21; BACHMAIER WINTER 2015, s. 130–131.

¹⁶² SWD(2013) 274 final, s. 19.

¹⁶³ SWD(2013) 274 final, s. 15–17.

¹⁶⁴ SWD(2013) 274 final, s. 19–20.

praktiska problem såsom språkbarriärer, tidsbrist och avsaknad av kontaktytor. Eurojust och Europol kan erbjuda viktigt stöd i hanteringen av dessa frågor, men är beroende av viljan hos nationella myndigheter att använda deras tjänster.¹⁶⁵

5.5.3 Processuella hinder för samordning och samarbete

Den multidisciplinära karaktären av dessa utredningar, som utöver polismyndigheter ofta involverar administrativa, tull- och skattemyndigheter, ger upphov till ett flertal luckor och kryphål i det processuella ramverket. Framför allt beror problemet på avsaknaden av regleringar av gränsöverskridande samarbete mellan administrativa myndigheter i en stat och brottsutredande myndigheter i en annan stat, s.k. diagonalt samarbete. Brist på tillgänglighet av information och utbyte av information mellan kommissionen och nationella myndigheter (i synnerhet de brottsutredande myndigheterna) ger också upphov till kryphål.¹⁶⁶

Andra problem beror på avsaknaden av särskilda regleringar gällande användningen av och erkännandet av bevis som är samlade i kontexten multidisciplinära utredningar. Nivåerna av tillförlitligheten av sådan information varierar stort inom unionen. Detta leder till att utredningshandlingar ofta dupliceras och information som samlas in under förundersökningen ibland lämnas oanvänd i det rättsliga förfarandet. Internationellt samarbete med tredje land kan också påverka effektiviteten av utredningar och åtal av bedrägeribrotten mot EU.¹⁶⁷

5.5.4 Utredningarnas komplexitet

Utredningar av ekonomiska brott är mycket komplexa. De består av ett stort antal dokument som behöver analyseras, det rättsliga ramverket är komplext och svåra redovisningsfrågor kan dyka upp. Vidare finns det svårigheter gällande att identifiera och bevisa falska transaktioner och förfälskade dokument och kedjan av mellanhandsbolag är ofta komplex. Brotten begås på ett sofistikerat vis och förövarna har ofta en mycket hög professionell standard. Utöver detta försvåras utredningen markant av den transnationella dimensionen. Behovet av kompetenta och specialiserade utredare och åklagare på detta område är essentiellt; endast om lagföringsmyndigheterna är lika föreberedda och specialiserade som förövarna av dessa bedrägerier, kommer effektiviteten förbättras. Det är fortfarande ett antal medlemsstater

¹⁶⁵ SWD(2013) 274 final, s. 20–21.

¹⁶⁶ SWD(2013) 274 final, s. 21–22.

¹⁶⁷ SWD(2013) 274 final, s. 21–22.

som inte har specialiserade enheter eller som inte lägger tillräckliga resurser på att genomföra sådana komplexa utredningar. Kommissionen menar att Europeiska åklagarmyndigheten skulle kunna bidra med den specialisering som krävs för att tackla dessa komplexa brott.¹⁶⁸ Även om utredningarnas komplexitet inte är ett samordningsproblem *per se*, kan en effektivare samordning (och därigenom ett bättre utbyte av erfarenheter) inom unionen leda till att utredarna blir mer kompetenta att utreda de komplexa målen.

5.6 Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan det konstateras att skyddet för EU:s ekonomiska intressen påverkas negativt av bristen på effektivt samarbete och koordinering. De förebyggande åtgärderna är inte tillräckliga för att bekämpa EU-bedrägerier. Eurojust kan bara agera när medlemsstaterna tar initiativ och kan inte utföra utredningar eller åtala inför domstol, och OLAF är begränsade till administrativa utredningar. Vidare är det nuvarande systemet präglad av processuella luckor och kryphål och komplexiteten i brottmålen leder till ytterligare svårigheter. Rättsväsendenas ansträngningar är fragmenterade och medlemsstaterna vidtar inte de nödvändiga åtgärder som krävs för att på ett adekvat sätt tackla dessa brott mot EU:s budget.

¹⁶⁸ BACHMAIER WINTER 2015, s. 126–127.

6 Förslaget

6.1 Inledning

Förslaget innebär att en europeisk åklagarmyndighet ska inrättas, med det övergripande syftet att stärka skyddet av EU:s ekonomiska intressen. Förslaget innehåller bestämmelser rörande den europeiska åklagarmyndighetens befogenheter och de förfaranden som faller inom det tilltänkta befogenhetsområdet.¹⁶⁹

Förslaget innebär att medlemsstaterna kommer att överlåta sin åklagarbehörighet till EU, och specifikt till denna nya myndighet som förslaget gäller, med avseende på utredning och åtal för brott riktade mot EU:s ekonomiska intressen. Myndigheten ska ha en såväl central som decentraliserad struktur. Åklagarmyndigheten ska ha behörighet att besluta om vissa särskilt angivna utredningsåtgärder, som sedan ska genomföras i enlighet med lagstiftningen i den medlemsstat de verkställs i. Den europeiska åklagaren ska besluta om åtal, och i vissa specifika fall även leda förundersökningen, som senare ska prövas vid de nationella domstolarna i enlighet med nationell rätt. Bevisningen som lagligen insamlats i en medlemsstat ska som huvudregel tillåtas som giltig bevisning även i andra medlemsstater, trots eventuella nationella bevisstillåtlighetsregler i de respektive medlemsstaterna. Myndigheten ska ha ett nära samarbete med Eurojust, som ska tillhandahålla administrativt och operativt stöd till myndigheten. Eurojust ska fortsätta existera som en självständig myndighet, men förlorar sin behörighet att hantera brott riktade mot EU:s ekonomiska intressen.¹⁷⁰

Nedan följer en framställning av förslagets innebörd. Även om uppsatsen i första hand fokuserar på samordningen under utredningsfasen, kommer även andra aspekter av förslaget kortfattat att redogöras för i syfte att ge en helhetsbild av förslaget. För samordningen är valet av styrningsmodell en viktig faktor, varför även den aspekten särskilt kommer att utredas.

6.2 Förslagets rättsliga grund

Artikel 86 är den rättsliga grunden för inrättande av en europeisk åklagarmyndighet. Artikel 86 stadgar att den europeiska åklagarmyndigheten ska vara behörig att utreda och lagföra brott som skadar unionens ekonomiska intressen. Myndigheten ska föra talan för dessa brott vid medlemsstaternas behöriga domstolar. En europeisk åklagarmyndighet ska inrättas genom ett

¹⁶⁹ COM(2013) 534 final.

¹⁷⁰ COM(2013) 534 final.

särskilt lagstiftningsförfarande, där rådet ska besluta med enhällighet efter Europaparlamentets godkännande.¹⁷¹

Artikel 86 uppställer ett antal krav på vad en förordning som inrättar en europeisk åklagarmyndighet ska reglera, bl.a. myndighetens befogenhet, tillämpliga processregler, domstolskontroll och tillåtligheten av bevisning. Enligt artikeln ska myndigheten baseras på Eurojust; artikeln nämner dock inte aspekter kring struktur, utnämning, ansvar och immunitet i förhållande till Eurojust.¹⁷²

Ett förslag som antas på basen av artikel 86 är mycket mer långtgående än de som kan antas i enlighet med artikel 82 eller artikel 85 FEUF (den rättsliga grunden för Eurojust). Utöver de institutionella skillnaderna finns avsevärda funktionella skillnader: medan Eurojust ges utrymme för att *inleda* brottsutredningar, ges Europeiska åklagarmyndigheten utrymme att *vara ansvarig* för utredning och lagföring. Det är enbart den europeiska åklagarmyndigheten som, enligt det nuvarande unionsfördraget, kan bli ett överstatligt organ med operativa befogenheter inom unionens gemensamma territorium.¹⁷³

6.3 Åklagarmyndighetens struktur

6.3.1 Styrningsmodellen

Den europeiska åklagarmyndighetens styrningsmodell ska bestå av vertikalt samarbete baserat på en kombination av centraliserade och decentraliserade element. Förslaget är mer ingripande än den befintliga principen om ömsesidigt erkännande, då det både innebär ett horisontellt samarbete och en vertikal integration. Modellen ska försäkra ett likvärdigt skydd inom hela unionen.¹⁷⁴

Den europeiska åklagarmyndigheten ska vara en självständig europeisk myndighet, vilken är att betrakta som en separat juridisk person. Artikel 86 FEUF stadgar att brott ska åtalas i de nationella domstolarna, därför bygger förslagets struktur delvis på de nationella rättsväsendena, genom att processen ska förläggas i de nationella domstolarna. Detta ger myndigheten även fördelen av att ha närhet till brottsplatsen.¹⁷⁵

¹⁷¹ Artikel 86.1–2 FEUF.

¹⁷² Artikel 86.1, 86.3 FEUF.

¹⁷³ LIGETI & SIMONATO, s. 10–11.

¹⁷⁴ MITSILEGAS 2016, s. 104–105.

¹⁷⁵ ALEXANDROVA 2015, s. 12–13.

Strukturen kommer att bestå av två lager; dels den centrala nivån bestående av en europeisk åklagare, dennes fyra biträdande åklagare och personal som stöder dem i fullgörandet av deras arbetsuppgifter, dels den nationella nivån bestående av de delegerade europeiska åklagarna, vilka återfinns i de respektive medlemsstaterna.¹⁷⁶ Enligt kommissionen ska modellen ge en bra balans mellan europeiskt och nationellt beslutsfattande och är en förutsättning för att myndigheten ska vara effektiv.¹⁷⁷

6.3.2 Den centrala nivån

Europeiska åklagarmyndigheten ska ledas av den europeiska åklagaren som ska styra och organisera myndighetens arbete. De fyra biträdande åklagarna ska bistå den europeiska åklagaren vid fullgörandet av dennes samtliga skyldigheter och fungera som ersättare vid behov.¹⁷⁸

Den europeiska åklagarens roll är att utöva en central koordination och styrning för att försäkra kontinuitet och ett likvärdigt skydd av unionens ekonomiska intressen. Den europeiska åklagaren ska övervaka förundersökningarna medan de pågår och försäkra koordinationen av dem. Under åtalsfasen kommer, vidare, den europeiska åklagaren att granska en sammanfattning av målet, åtalet och bevisningen. Den europeiska åklagaren kan även besluta om att ytterligare åtgärder bör vidtas eller själv ta över målet. Valet av jurisdiktion görs av den europeiska åklagaren i nära samarbete med den delegerade åklagaren, baserat på ett antal objektiva kriterier¹⁷⁹. Beslut om jurisdiktion är det enda beslut som ska ske på central nivå. Ett beslut om ett inledande av förundersökning kan göras på lokal nivå däremot, av de delegerade åklagarna.¹⁸⁰

Den europeiska åklagarens oberoende ska inte kunna ifrågasättas och denne ska ha nödvändiga kvalifikationer för utövande av höga domarämbeten och relevant erfarenhet av åklagarväsendet.¹⁸¹ Den europeiska åklagaren och dennes biträdande ska utses av rådet med samtycke från parlamentet. Det faktum att skyddet för EU:s ekonomiska intressen utses av EU:s två budget-

¹⁷⁶ Artikel 6.1 i EÅM-förslaget.

¹⁷⁷ ALEXANDROVA 2015, s. 12–13.

¹⁷⁸ Artikel 6.2–3 i EÅM-förslaget.

¹⁷⁹ Artikel 27.4. Behörighetsområdet ska fastställas med beaktande av god rättskipning. Vidare ska följande kriterium beaktas: platsen där brottet, eller i händelse av flera brott, majoriteten av brotten begicks; platsen där den anklagade personen har sin stadigvarande vistelseort; platsen där bevismaterialet finns; platsen där de direkta offren har sin stadigvarande vistelseort.

¹⁸⁰ ALEXANDROVA 2015, s. 13–14.

¹⁸¹ Artikel 8.2 i EÅM-förslaget.

organ¹⁸² bidrar till myndighetens legitimitet. Ansökningsförfarandet ska vara öppet och transparent för att garantera den europeiska åklagarens självständighet.¹⁸³

6.3.3 Den nationella nivån

Den nationella nivån av strukturen kommer att bestå av de europeiska delegerade åklagarna. Varje medlemsstat ska utse tre kandidater, som ska ha nödvändiga kvalifikationer för utövande av höga domarämbeten och relevant erfarenhet av åklagarväsendet. På basen av denna förteckning utnämner den europeiska åklagaren den delegerade åklagaren.¹⁸⁴ Utnämningförfarandet reflekterar de delegerade åklagarnas dubbla status, innebärandes att de både är del av den europeiska åklagarmyndigheten och av det nationella rättssystemet, och syftar till att försäkra en bra balans mellan integritet och acceptans från båda sidor. De delegerade åklagarna kommer att återfinnas i respektive medlemsstat.¹⁸⁵

Den europeiska åklagarmyndighetens utredningar och åtal ska genomföras av de delegerade nationella åklagarna, under ledning och övervakning av den europeiska åklagaren. De delegerade nationella åklagarna ska agera inom ramen för den europeiska åklagarens exklusiva befogenheter och följa dennes instruktioner, riktlinjer och beslut vid genomförandet av de utredningar och åtal som de har blivit tilldelade.¹⁸⁶ De ska finnas minst en delegerad nationell åklagare i varje medlemsstat och denne ska vara en integrerad del av den europeiska åklagarmyndigheten.¹⁸⁷ När så anses vara nödvändigt¹⁸⁸ för utredningen eller lagföringen får den europeiska åklagaren omdelegera målet eller själv åta sig att leda utredningen.¹⁸⁹

Syftet med att använda sig av nationella åklagare är att maximera effektiviteten och minimera kostnaderna. Åklagarna kommer från nationella åklagarorgan och ska bibehålla sina befogenheter som nationella åklagare. Sam-

¹⁸² Europaparlamentet ska tillsammans med rådet lagstifta och utöva budgetfunktionen, artikel 9.a FEU.

¹⁸³ ALEXANDROVA 2015, s. 13.

¹⁸⁴ Artikel 10.1–2 i EÅM-förslaget.

¹⁸⁵ ALEXANDROVA 2015, s. 13.

¹⁸⁶ Artikel 6.5 i EÅM-förslaget.

¹⁸⁷ Artikel 6.5 i EÅM-förslaget.

¹⁸⁸ Bedömningen av huruvida ett förflyttande av målet anses nödvändigt ska göras på grundvalen av ett eller flera av följande kriterier: brottets allvar, särskilda omständigheter med beaktande av den påstådda gärningsmannens ställning, särskilda omständigheter med beaktande av utredningens gränsöverskridande dimensioner, avsaknad av nationella myndigheter, en begäran från den behöriga myndigheten i den berörda medlemsstaten. Artikel 18.5 i EÅM-förslaget.

¹⁸⁹ Artikel 18.5 i EÅM-förslaget.

tidigt kommer de att agera under den europeiska åklagaren och vara en del av den europeiska åklagarmyndigheten. För att garantera dess självständighet får inte de nationella åklagarna, under sitt förordnande, avsättas av nationella myndigheter. De får inte heller ta emot eller söka instruktioner från deras respektive överordnande på nationell nivå i mål som angår EU-bedrägeri, då den europeiska åklagarmyndigheten ska ha en exklusiv kompetens att hantera EU-bedrägerier. Detta förebygger också att motstridiga instruktioner ges i dessa mål.¹⁹⁰

6.3.4 Kommentarer om strukturen

Trots ordalydelsen i artikel 86, från *Eurojust*, nämner inte förslaget Eurojust i samband med regleringen av den europeiska åklagarmyndighetens struktur och organisation. I och med det rör man sig ifrån ordalydelsen i fördraget. Angående samarbetet med Europol och OLAF specificerar inte förslaget några detaljer.¹⁹¹

Angående de delegerade åklagarna är det tydligt att de inte kommer att arbeta som nationella åklagare som implementerar vissa befogenheter som härleds från de europeiska åklagarna. Istället kommer de arbeta på basen av en delegering och med instruktioner från de europeiska åklagarna, och verka som en direkt del av den europeiska åklagarmyndigheten.¹⁹²

Från medlemsstaternas perspektiv kan det framstå som otillräckligt att enbart etablera nationell representation på nivån för de delegerade åklagarna; det finns en möjlighet att utredningarna genomförs eller övervakas utan deltagandet av kompetenta åklagare från det nationella rättssystemet och det är endast en person som kommer ha möjlighet att förse myndigheten med kunskap och erfarenheter från de respektive rättssystemen.¹⁹³

6.4 Befogenheter

6.4.1 Exklusiv befogenhet

Den europeiska åklagarmyndighetens exklusiva befogenhet att utreda och lagföra dessa brott¹⁹⁴, som stadgas i förslagets artikel 14, syftar till att undvika parallella rättsprocesser på EU-nivå och nationell nivå. Medlemsstaternas rättsväsenden är dock inte uteslutna från processerna, och skyldigheten medlemsstaterna har att skydda unionens ekonomiska intressen kvarstår.

¹⁹⁰ ALEXANDROVA 2015, s. 14–15.

¹⁹¹ CONINSX 2015, s. 36–37.

¹⁹² MEIJ 2015, s. 108.

¹⁹³ LOHSE 2015, s. 172–173.

¹⁹⁴ De brott som avses stadgas i artikel 12 och 13 i EÅM-förslaget.

Kommissionen har bedömt det som att ett väckande av åtal bör anses vara obligatoriskt (när det anses finnas tillräckliga bevis); att välja att inte åtala ett begånget brott vore att handla i strid med unionens strävan efter rättssäkerhet och nolltolerans gentemot denna typ av brottslighet. I praktiken innebär detta att om den europeiska åklagarmyndigheten har anledning att anta att brott är begånget, ska en förundersökning inledas. Principen om obligatoriskt åtal är en logisk följd av myndighetens exklusiva befogenhet att hantera brott mot unionens ekonomiska intressen. Mindre allvarliga brott kan dock lämnas vidare till OLAF eller till nationella myndigheter för administrativa åtgärder.¹⁹⁵

Den föreslagna bestämmelsen om underordnad befogenhet innebär att den europeiska åklagarmyndigheten i vissa fall har befogenhet att utreda och åtala andra brott än PIF-brott. Kriterierna för en sådan befogenhet är strikta; brotten ska vara oupplösligt sammankopplade med ett PIF-brott och brotten ska vara baserade på samma omständigheter där PIF-brottet är det övervägande brottet. Vidare ska en gemensam lagföring gynna en god rättskipning. Ett sådant beslut tas för varje mål. Om den europeiska åklagarmyndigheten och den nationella myndigheten är oense, ska den nationella rättsliga myndighet som är behörig att besluta om behörighetsfördelning avseende lagföring på nationell nivå besluta om kompletterande behörighet.¹⁹⁶

Den underordnade befogenheten syftar till att undvika onödiga dubbelutredningar och åtal, snarare än att artificiellt sammanföra målen. Den underordnade befogenheten syftar alltså till en effektiv resursanvändning och bättre administrering av rättvisan, förutsatt att PIF-brottet begås i samband med annan brottslighet.¹⁹⁷

6.4.2 Ett enhetligt rättsligt område

Medlemsstaternas samlade territorium ska ses som ett enhetligt rättsligt område, där den Europeiska åklagarmyndigheten kan utöva sin exklusiva befogenhet.¹⁹⁸ Idén om ett europeiskt territorium avspeglar den princip om ett europeiskt rättsligt territorium som framlades i *Corpus Juris*-förslaget¹⁹⁹. Detta innebär dock inte att det är ett och samma rättsliga ramverk som kommer att ligga till grund för den europeiska åklagarmyndighetens arbete – tanken är att myndighetens intressen ska leva i symbios med nationell rätt. Det går att argumentera för att referenserna i förslaget till nationell rätt leder

¹⁹⁵ ALEXANDROVA 2015, s. 16–17.

¹⁹⁶ Artikel 13 i EÅM-förslaget.

¹⁹⁷ ALEXANDROVA 2015, s. 17–18.

¹⁹⁸ Artikel 25.1 i EÅM-förslaget.

¹⁹⁹ Artikel 18 i *Corpus Juris*. Se mer i avsnitt 2.4.

till en situation där utredningsbefogenheterna hos Europeiska åklagarmyndigheten definieras av den nationella straffrättsliga lagstiftningen i varje enskild medlemsstat.²⁰⁰

6.5 Processuella aspekter

Enligt kommissionens förslag ska den europeiska åklagarmyndigheten förhålla sig till både EU-rättsliga regler och nationella lagar angående utredning och lagföring. Åklagarmyndigheten kommer att besitta kompetensen att, själv eller genom en nationell domstol, vidta de utredningsåtgärder som är listade i artikel 26 i förslaget.²⁰¹ Att utredningsåtgärderna inte kommer att påverkas av valet av jurisdiktion ska säkra konsistens och enighet av skyddet för unionens ekonomiska intressen. För de mest långtgående åtgärderna, såsom husrannsakan och avlyssning av telekommunikationer, krävs dock rättsligt tillstånd från de nationella domstolarna i förhand. Förslaget innehåller även en bestämmelse som ska säkerställa att lagligt insamlade bevis ska kunna åberopas i alla deltagande medlemsstater, så länge det inte negativt skulle påverka förfarandets opartiskhet eller rätten till försvar.²⁰² Detta fråntar inte den prövande domstolen rätten att bedöma bevisvärdet av beviset i fråga.²⁰³

Valet av jurisdiktion regleras i artikel 27 i förslaget. I fjärde stycket nämns de kriterier som ska beaktas: platsen för brottet (eller brotten), platsen där den misstänkte har sin vistelseort, platsen där bevismaterialet återfinns eller platsen där de direkta offren har sin vistelseort. Att kriterierna inte har någon inbördes prioritetsordning och att utrymme lämnas för beaktande av andra kriterier, gör att artikeln lämnar utrymme för godtyckliga bedömningar i det enskilda fallet. Därmed finns en risk för s.k. forum shopping^{204 205}.

6.6 Domstolskontroll

Enligt praxis från EU-domstolen har nationella domstolar inte rätt att bedöma giltigheten av EU-institutionernas handlingar.²⁰⁶ Europeiska åklagarmyndigheten ska dock ses som en nationell myndighet när den vidtar pro-

²⁰⁰ MITSILEGAS 2016, s. 109–110.

²⁰¹ Artikel 26 i EÅM-förslaget.

²⁰² Artikel 30 i EÅM-förslaget. Rättigheterna stadgas i artikel 47 och 48 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

²⁰³ ALEXANDROVA 2015, s. 18–19.

²⁰⁴ Forum shopping innebär att man försöker väcka talan och få saken prövad i det land som för parten är det förmånligaste att processa i. *Nationalencyklopedin*, forum shopping.

²⁰⁵ LOHSE, s. 181.

²⁰⁶ C 314/85 (dåvarande EG-domstolen).

cessuella åtgärder inom ramen för sin verkställighet.²⁰⁷ Därmed kommer den rättsliga prövningen av Europeiska åklagarmyndighetens utredningar och lagföring, både före och under processen, utföras av de nationella domstolarna. Enligt kommissionen vore det inte möjligt att förutsätta EU-domstolens kompetens för detta syfte, med hänsyn till den potentiella volym mål som kommer handläggas.²⁰⁸ Nationella domstolar ska dock fortfarande begära förhandsavgörande av EU-domstolen i enlighet med artikel 267 FEUF²⁰⁹, för att säkra att regleringen tillämpas uniformt inom hela unionen. Att den rättsliga prövningen sker i de nationella domstolarna är en betydande rättsäkerhetsfördel, eftersom den misstänkte och dennes försvarsadvokat kommer att befinna sig inom ett rättssystem de väl känner till.²¹⁰

Att behålla domstolskontrollen på en nationell nivå motiveras av den starka länken mellan Europeiska åklagarmyndighetens handlingar och medlemsstaternas rättsordningar, samt behovet av att respektera subsidiaritetsprincipen.²¹¹ Synen på Europeiska åklagarmyndigheten som en nationell myndighet kan dock anses gå emot visionen om ett centraliserat organ som ska etablera ett vertikalt samarbete på området, men att helt utesluta Europeiska åklagarmyndigheten från nationell domstolskontroll vore att riskera ett kränkande av rätten till effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol, artikel 47 rättighetsstadgan.²¹²

6.7 Utredningsfasen

6.7.1 Utredningskällor

Nationella myndigheter och EU-organ har en skyldighet att underrätta Europeiska åklagarmyndigheten om beteenden som skulle kunna anses utgöra ett brott inom myndighetens behörighetsområde. De delegerade åklagarna har samma skyldighet att rapportera om de får vetskap om ett beteende som skulle kunna anses utgöra ett sådant brott. Vidare får Europeiska åklagarmyndigheten samla in information om misstankar om dessa brott från allmänheten.²¹³

²⁰⁷ Artikel 36 i EÅM-förslaget.

²⁰⁸ ALEXANDROVA 2015, s. 19–20.

²⁰⁹ Enligt artikel 267 FEUF ska de nationella domstolarna, vid svårigheter med tolkning och tillämpning av EU-rätten, rådfråga EU-domstolen genom en begäran av förhandsavgörande för vägledning, för att EU-rätten ska tillämpas enhetligt inom unionen.

²¹⁰ ALEXANDROVA 2015, s. 19–20.

²¹¹ MITSILEGAS 2016, s. 114.

²¹² MITSILEGAS 2016, s. 115.

²¹³ Artikel 15.1–3 i EÅM-förslaget.

6.7.2 Inledande av utredning

När det finns rimliga skäl att anta att ett brott faller inom Europeiska åklagarmyndighetens område har begåtts, ska en utredning på grundval av ett skriftligt beslut inledas av den europeiska åklagaren eller de delegerade åklagarna. Om en delegerad åklagare inleder en utredning ska denne informera den europeiska åklagaren, som ska kontrollera att en utredning inte redan har inletts eller eventuellt besluta om att utredningen med hänsyn till effektivitet bör utredas av en annan delegerad åklagare.²¹⁴

Om det krävs omedelbara åtgärder ska de nationella myndigheterna vidta de åtgärder som krävs för en effektiv utredning och lagföring. Om det under utredningens gång visar sig att det beteende som är föremål för utredningen inte utgör ett brott som faller inom Europeiska åklagarmyndighetens behörighetsområde, ska ärendet hänskjutas till nationella brottsbekämpande myndigheter. Det samma gäller tvärtom; om nationella myndigheter under en utredning upptäcker att det eventuella brottet faller inom Europeiska åklagarmyndighetens behörighet, ska utredningen hänskjutas dit.²¹⁵

6.7.3 Genomförande av utredningar

De delegerade åklagarna ska leda utredningarna enligt den europeiska åklagarens instruktioner, antingen genom att genomföra utredningsåtgärder på egen hand eller genom att instruera brottsbekämpande myndigheter i den aktuella staten. I gränsöverskridande fall kan den europeiska åklagaren knyta flera delegerade nationella åklagare till utredningen och upprätta gemensamma arbetslag. Den europeiska åklagaren ska övervaka utredningarna och se till att de är samordnade. Om det är nödvändigt för utredningens eller lagföringens effektivitet kan den europeiska åklagaren omdelegera målet till en annan delegerad nationell åklagare eller själv åta sig att leda utredningen, på grundval av ett eller flera av följande kriterier: brottets allvar, särskilda omständigheter med beaktande av den påstådda gärningsmannens ställning, särskilda omständigheter med beaktande av utredningens gränsöverskridande dimensioner, avsaknad av nationella utredningsmyndigheter eller en begäran från den behöriga myndigheten i den berörda medlemsstaten.²¹⁶

6.7.4 Informationsutbyte

Europeiska åklagarmyndigheten ska kunna erhålla all relevant information som finns lagrad i nationella databaser för brottsutredning och brottsbekämpning samt andra relevanta register hos offentliga myndigheter eller få

²¹⁴ Artikel 16.1–2.

²¹⁵ Artikel 17.1, 17.3–4 i EÅM-förslaget.

²¹⁶ Artikel 18.1–5 i EÅM-förslaget.

tillgång till sådan information genom delegerade nationella åklagare. Europeiska åklagarmyndigheten kan även, om det är nödvändigt, begära att erhålla relevant information från Eurojust och Europol om brott som faller inom myndighetens behörighetsområde. Unionens övriga institutioner, organ och byråer och medlemsstaternas myndigheter ska också bistå Europeiska åklagarmyndigheten med nödvändigt stöd och nödvändig information. Ett ärendehanteringssystem som utgörs av tillfälliga arbetsfiler och ett personuppgiftsregister ska upprättas, för att underlätta tillgången till information och stötta vid hanteringen av utredningar och åtal.²¹⁷

6.7.5 Utredningsbefogenheter och åtgärder

Vid utredningar och lagföring som Europeiska åklagarmyndigheten genomför ska unionens medlemsstaters territorium anses utgöra ett enhetligt rättsområde där myndigheten kan utöva sin befogenhet. Vid åtgärder i tredje land, ska åklagarmyndigheten begära stöd för att upprätta samarbete med det berörda tredje landet.²¹⁸

Artikel 26 i förslaget innehåller en lista över vilka utredningsåtgärder som Europeiska åklagarmyndigheten ska ha behörighet att begära eller beordra. Bl.a. kan myndigheten genomsöka lokaler, erhålla edition av relevanta objekt eller handlingar och avlyssna telekommunikationer. Utredningsåtgärderna som anges kan endast begäras om de omfattas av nationell lagstiftning i den medlemsstat där åtgärden ska vidtas. Åtgärderna ska vara föremål för rättsligt godkännande om så krävs enligt nationell lagstiftning i den medlemsstat där utredningsåtgärderna ska genomföras.²¹⁹

6.8 Etablering och fördjupat samarbete

Europeiska åklagarmyndigheten ska etableras i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande. Rådet ska besluta med enhällighet efter Europaparlamentets godkännande.²²⁰ Eftersom varje medlemsstat därigenom har veto, ger artikel 86 en möjlighet att etablera den europeiska åklagarmyndigheten enligt bestämmelserna om fördjupat samarbete.²²¹ Om enighet i rådet inte uppnås, och om minst nio medlemsstater önskar upprätta ett fördjupat samarbete, ska de underrätta Europaparlamentet, rådet och kommissionen om detta.²²² Ett bemyndigande att inleda ett fördjupat samarbete ska ges av rå-

²¹⁷ Artikel 20–22 i EÅM-förslaget.

²¹⁸ Artikel 25.1–2 i EÅM-förslaget.

²¹⁹ Artikel 26.1–2, 26.5 i EÅM-förslaget.

²²⁰ Artikel 86.1 FEUF.

²²¹ CONINSX 2015, s. 27–28.

²²² Artikel 86.1.

det på förslag av kommissionen och efter Europaparlamentets godkännande.²²³

Den 5 april 2017 lämnade 16 medlemsstater²²⁴ in ett brev till Europaparlamentet, rådet och kommissionen, i vilket de uttryckte en vilja att etablera ett fördjupat samarbete och tillsammans inrätta en europeisk åklagarmyndighet.²²⁵ Det återstår att se om fler medlemsstater ansluter sig och om förslaget godkänns.

6.9 Individuella rättigheter

I fråga om skyddet för de mänskliga rättigheterna görs i förslaget en referens till rättigheterna som stadgas i rättighetsstadgan, vilka ska respekteras av Europeiska åklagarmyndigheten.²²⁶ Förslaget ger inte svar på frågan i vilken utsträckning som individuella rättigheter, under konstitutionell och processuell rätt hos medlemsstaterna, som är fortsatt applicerbara. Den utredande processens karaktär är sådan, att linjen mellan den tilltalades rättigheter och åklagarens skyldigheter är tunn, vilket oundvikligen leder till en kollision mellan dessa regler.²²⁷

Särskilt problematisk är katalogen av tvångsåtgärder som ska implementeras i medlemsstaternas rättssystem.²²⁸ Konstitutionella rättigheter och skyddet för individuella rättigheter kan medföra att vissa av dessa åtgärder inte tillåts i en medlemsstat. För att inte de välbalanserade kraven från nationell rätt gällande tillämpning av vissa tvångsåtgärder, inkluderat garantier för skyddet av individen, ska undermineras, måste dessa rättigheter respekteras. Artikel 30 i förslaget, som reglerar tillåtligheten av bevis, refererar till rättighetsstadgans artikel 48, men stadgar inte mer precisa och essentiella förut-

²²³ Artikel 20.2 EUF och 329.1 FEUF.

²²⁴ Belgien, Bulgarien, Cypern, Finland, Frankrike, Grekland, Kroatien, Litauen, Luxemburg, Portugal, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Spanien, Tjeckien och Tyskland.

²²⁵ A-punktsnot, *Förslag till förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten – Allmän riktlinje*, dok. 8027/17.

²²⁶ Artikel 32–35 i förslaget ger vissa indikationer på omfattningen av de misstänkta rättigheter. Genom referensen till rättighetsstadgan, och särskilt till rätten till en rättvis rättegång och rätten till försvar, indikerar bestämmelserna de minimirättigheter som förses genom unionens lagstiftning och medlemsstaternas lagstiftning. Dessa rättigheter ska attribueras den misstänkte från ögonblicket då misstanken om att personen har begått ett brott uppstår. När åtal har väckts vid en nationell domstol ska även de rättigheter som nationell rätt medför appliceras på målet. Det innebär att förslagets bestämmelser enbart medför skydd för mänskliga rättigheter om Europeiska åklagarmyndigheten väcker talan i målet. PAWLIK & KLIP 2015, s. 189.

²²⁷ LOHSE 2015, s. 179–181.

²²⁸ Artikel 26 i förslaget i EÅM-förslaget.

sättningar för medlemsstaternas processrätt (som ska skydda de individuella rättigheterna).²²⁹

Förslaget ger inget tydligt svar på hur ansvaret för ett brott mot en mänsklig rättighet ska allokeras. Klagomål, vid åsidosättande av de mänskliga rättigheterna, kommer med stor sannolikhet att inträffa, och det är viktigt att den klagande vet inför vilket organ eller medlemsstat som denna ska föra talan gentemot.²³⁰

6.10 Subsidiaritetsprövningar

6.10.1 Inledning

Efter att kommissionen lade fram förslaget om att inrätta en europeisk åklagarmyndighet, gjorde de nationella parlamenten en subsidiaritetsprövning, i enlighet med förfarandet som beskrivits i avsnitt 4.2.4. Nedan följer en sammanställning av den kritik som framförts gentemot förslaget i de motiverande yttranden som lämnats i samband med att medlemsstaterna har vidtagit subsidiaritetskontroller. Sveriges motiverade yttrande har särskilt redogjorts för.

6.10.2 Kommissionens sammanställning

Ett flertal parlament anser att kommissionen inte i tillräcklig utsträckning har förklarat skälen till varför man anser att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Man menar att skälen, som kommissionen har framfört, är otillräckliga.²³¹

Vidare har det uttryckts att utrednings- och lagföringsåtgärderna på nationell nivå är tillräckliga och även att de samordnings- och utredningsmekanismer som redan finns på unionsnivå (Eurojust, Europol och OLAF) är tillräckliga. Vissa anser även att kommissionen borde ha väntat med att ta initiativ till ny lagstiftning på området, till dess att förslaget till bedrägeridirektivet²³² antagits. Dessutom anses inte kommissionen i tillräcklig utsträckning ha undersökt andra åtgärder som kan tänkas användas för att få bukt på problemet bedrägerier.²³³

Oro har uttryckts över att en nödvändig skyddsnivå inte garanteras, eftersom förteckningen över utredningsåtgärder i artikel 26 i förslaget omfattar åtgär-

²²⁹ LOHSE 2015, s. 179–181; PAWLIK & KLIP 2015, s. 189.

²³⁰ PAWLIK & KLIP 2015, s. 189.

²³¹ COM(2013) 851 final, s. 6.

²³² COM(2012) 363 final.

²³³ COM(2013) 851 final, s. 6–7.

der som inte är tillåtna enligt nationell lagstiftning i somliga medlemsstater.²³⁴

Farhågor rörande den föreslagna strukturen av den europeiska åklagarmyndigheten har framförts. Parlamenten är kritiska mot idén om en central, hierarkisk enhet; en kollegial struktur skulle vara närmare knuten till subsidiaritetsprincipen.²³⁵

Gällande den europeiska åklagarmyndighetens exklusiva befogenhet, ser parlamenten en risk för att europeiska utredningar skulle få företräde framför medlemsstaternas prioriteringar med avseende på hur man på bästa sätt använder instrument och resurser vid brottsutredningar. Dessutom menas att den exklusiva befogenheten som tilldelas Europeiska åklagarmyndigheten i artikel 11.4 i förslaget inte ges av artikel 86 FEUF. Vidare har kommissionen har inte visat att behovet av en europeisk åklagarmyndighet också innefattar ett behov av en befogenhet för icke-gränsöverskridande mål. Bestämmelserna om underordnade befogenheter utvidgar indirekt den föreslagna rättsaktens tillämpningsområde.²³⁶

6.10.3 Den svenska subsidiaritetskontrollen

Justitieutskottet, som utförde Sveriges subsidiaritetsprövning²³⁷ av förslaget om en Europeisk åklagarmyndighet, ifrågasätter om den föreslagna åklagarmyndigheten kommer kunna lösa några samarbetsfrågor utöver de som redan idag löses inom ramen för Eurojust. Det menar att det varken finns skäl eller tillräckliga förutsättningar för att inrätta en överstatlig åklagarmyndighet. Istället bör det mellanstatliga samarbetet inom Eurojust vidareutvecklas.²³⁸

Utskottets uppfattning är att kommissionen inte har förmått visa att det som kommissionen vill uppnå med förslaget, att på ett effektivt sätt bekämpa brott mot EU:s ekonomiska intressen, inte kan uppnås genom åtgärder på nationell nivå. Utskottet noterar därvid att Eurojusts fulla potential inte är känd eftersom alla medlemsstater ännu inte har genomfört det senaste Euro-

²³⁴ COM(2013) 851 final, s. 9–10.

²³⁵ COM(2013) 851 final, s. 10.

²³⁶ COM(2013) 851 final, s. 11–12.

²³⁷ Konstitutionsutskottet har tidigare framfört att det av ordalydelsen i artikel 5 FEUF ingår ett proportionalitetstest inom ramen för subsidiaritetsprövningen. De poängterar dock att subsidiaritetsprövningen främst syftar till att avgöra huruvida en åtgärd bör vidtas på medlemsstatsnivå eller på unionsnivå – inte till att framföra synpunkter i sak gällande föreslagna åtgärder. Bet. 2010/11:KU18 s. 9–10.

²³⁸ 2013/14:JuU s. 8.

justbeslutet²³⁹. Dessutom finns det skäl att avvakta tills att bedrägeridirektivet²⁴⁰ blir färdigförhandlat och möjligtvis antaget, innan slutsatser dras om huruvida målen för den planerade åtgärden inte i tillfredsställande utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna.²⁴¹

Justitiekommittén menar att det aktuella förslaget är för inkräktande på statssoveräniteten, och skulle innebära för stora konsekvenser för svensk lagstiftning och svenska myndigheters verksamhet.²⁴²

Utskottet påpekar att medlemsstaternas resultat, beträffande utredningar och åtal för brott gentemot EU:s ekonomiska intressen, skiljer sig signifikant olika medlemsstater emellan. Det är därför oproportionerligt att införa en ordning som på ett ingripande sätt träffar samtliga medlemsstater, när man försöker komma tillrätta med ett problem som huvudsakligen gäller endast ett fåtal medlemsstater. Sammanfattningsvis anser justitiekommittén således att förslaget i dess nuvarande utformning i sin helhet strider mot subsidiaritetsprincipen.²⁴³ Samma synpunkter framfördes i ett motiverade yttrande från Sveriges riksdag.²⁴⁴

²³⁹ Rådets rambeslut 2009/426/RIF 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, EUT L 4.6.2009. s. 14–32.

²⁴⁰ COM(2012) 363.

²⁴¹ 2013/14:JuU s. 9.

²⁴² 2013/14:JuU s. 8.

²⁴³ 2013/14:JuU s. 9.

²⁴⁴ 2013/14:JuU, Bilaga 2.

7 Analys

7.1 Inledning

Syftet med denna uppsats är att utreda huruvida förslaget att inrätta en europeisk åklagarmyndighet är en adekvat lösning på de konstaterade samordningsproblem som identifierats under utredningsfasen vid brottsutredningar inom unionen, samt huruvida förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen. Tidigare kapitel har utrett bakgrunden till förslaget, det befintliga unionssamarbetet på det straffrättsliga området, de problem som kommissionen menar framtvingar ett inrättande av en europeisk åklagarmyndighet samt utrett förslagets innehåll. Denna del ska, mot bakgrund av Asps problem-lösningssaxel²⁴⁵, analysera huruvida den lösning som framställts (alltså den del av förslaget som rör samordningen under utredningsfasen) är en adekvat lösning på de problemen som identifierats. Syftet med åtgärden ska, utöver att lösningen ska vara adekvat, inte kunna uppfyllas med mindre inkräktande åtgärder och inte kunna utföras på nationell eller regional nivå (i enlighet med subsidiaritetsprincipen). Trots att uppsatsen är ämnad att fokusera på de problem och lösningar som rör samordning under utredningsfasen, kommer även vissa andra aspekter att beröras.

Det första steget är att utreda huruvida lösningen är adekvat. Om lösningen inte anses vara adekvat, faller lösningförslaget på den grunden, och en prövning av förenligheten med proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen blir onödig. Om den däremot anses vara adekvat ska förenligheten med proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen prövas. Om lösningen inte kan anses vara förenlig med dessa principer, är andra aspekter irrelevanta, eftersom förslaget då skulle strida mot fundamentala EU-rättsliga principer. Om lösningen dock kan anses vara både adekvat och förenlig med proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen, ska även övriga aspekter analyseras. Exempelvis uppstår då frågan huruvida förslaget upprättar ett acceptabelt skydd för de mänskliga rättigheterna och frågor kring praktiska aspekter såsom resursfördelning.

Att komma ihåg när man diskuterar förslaget om en europeisk åklagarmyndighet är att kompetensen att etablera ett sådant EU-organ har tilldelats unionen av medlemsstaterna, i och med artikel 86 i funktionsfördraget. Unionen får bara agera inom den kompetens den blivit tilldelad.²⁴⁶ Myndighetens befogenheter sträcker sig enbart till utredning och lagföring av PIF-brotten, vilka faller inom området för EU:s behörighet. Subsidiaritetsfrågan kommer

²⁴⁵ Se avsnitt 1.3.

²⁴⁶ Principen om tilldelade befogenheter.

alltså inte att beröras i syfte att utreda huruvida artikel 86 FEUF är förenlig med subsidiaritetsprincipen, utan snarare i syfte att utreda huruvida detta förslag kan anses falla inom det område artikel 86, tillsammans med subsidiaritetsprincipen, har avgränsat för en sådan myndighet. Analysen med avseende på subsidiaritetsprincipen kommer därför att fokusera på myndighetens framtida struktur och befogenheter i relation till de nationella straffrättsliga myndigheterna, inte om själva idén om en europeisk åklagarmyndighet som sådan är förenlig med subsidiaritetsprincipen.²⁴⁷

7.2 Är lösningen adekvat?

7.2.1 Definiering av problemen

Det huvudsakliga problemet är att en otillfredsställande liten andel av PIF-brotten utreds på ett adekvat sätt, vilket i sin tur leder till en låg andel upplärade brott, vilket slutligen leder till att den avskräckande effekten, lagstiftningen är ämnad att skapa, uteblir. En rad faktorer som bidrar till problemets uppkomst och omfattning har identifierats, se avsnitt 5. Sammanfattningsvis har det konstaterats att några av de faktorer som bidrar till problemets omfattning är bristande koordination, samarbete och informationsutbyte, vid utredningar av PIF-brott. De nationella utredarna är, generellt sett, inte tillräckligt specialiserade och den bristande kompetensen får givetvis konsekvenser för utredningskvalitén. Dessutom fungerar samarbetet kring internationell rättshjälp på ett otillfredsställande vis. Förslaget syftar till att avhjälpa några eller alla av dessa faktorer, och på så sätt minska det grundläggande problemets omfattning drastiskt.

Nedan görs en analys av huruvida en europeisk åklagarmyndighet, såsom den är framställd i förslaget, medför en lindring av de brister, som identifierats som källor till grundproblemet, och därmed rättfärdigar etableringen av en europeisk åklagarmyndighet med den struktur som föreslagits.

7.2.2 Löser Europeiska åklagarmyndigheten de problemfaktorer som identifierats?

7.2.2.1 Kontinuitet i utredningar vid gränsöverskridande fall

Varje rättsområde, både geografiskt och juridiskt, måste präglas starkt av kontinuitet av rättssäkerhetsskäl. Det får inte finnas frizoner, juridiska eller geografiska, där brottsligt beteende tillåts utan repression från rättsapparaten. Problem med koordinering, samarbete och informationsutbyte uppstår

²⁴⁷ Lohse 2015, s. 168–169 och 177–179.

på olika nivåer och mellan olika myndigheter, och uppställer betydande hinder för kontinuiteten, vid utredning av brott gentemot EU:s ekonomiska intressen. Detta beror i sin tur på ett flertal faktorer, såsom språkförbistringar, instrumenten för EU:s rättsliga samarbete samt bristande resurser. För att uppnå kontinuitet, gällande utredning och lagföring av brott av denna typ, krävs att dessa problemfaktorer uppvisar sig i lika stor utsträckning vid två godtyckliga utredningar av denna typ. Eftersom kontinuitet kräver att problemfaktorerna skall utjämnas till en gemensam nivå, är den enda rimliga målnivån att problemen skall omintetgöras över hela unionens territorium.

Vidare skulle man kunna tänka sig två olika tolkningar av begreppet kontinuitet i denna kontext, därför vill jag här göra en distinktion. Den ena tolkningen benämner jag formell kontinuitet, innebärandes att alla utredningar ges samma förutsättningar och verktyg. Den andra tolkningen benämner jag materiell kontinuitet, innebärandes att brott av denna typ ska ha samma upplärningsprocent över hela territoriet. Fortsättningsvis kommer jag att behandla kontinuitetsfrågan som ett formellt problem, där materiell utjämnning förhoppningsvis blir följden av att formell kontinuitet uppnås. Därmed blir kontinuitetens existens direkt beroende av hur de övriga problemfaktorerna är ämnade att omintetgöras, och hur detta omintetgörande skall samordnas och bli lika effektivt över hela unionen. För att svara på frågan huruvida en europeisk åklagarmyndighet kommer att bidra till att formell kontinuitet uppnås inom unionen, måste därför de övriga problemfaktorerna analyseras först.

7.2.2.2 Parallella utredningar

Att parallella utredningar av samma brott pågår i olika medlemsstater är mycket problematiskt; utöver att det innebär ett slöseri med resurser kan det hindra processer i andra medlemsstater, enligt principen om *ne bis in idem*. Ambitionen om formell kontinuitet uppställer endast två potentiella lösningar, antingen uppställs ett krav på att alla utredningar, av gränsöverskridande karaktär, skall utredas i två eller flera medlemsstater parallellt, eller så uppställs kravet att det inte i något fall får pågå parallella utredningar. Förslaget har av skäl, som knappast kräver någon djupare varken förklaring eller förståelse, valt den senare av dessa två vägar. Frågan, som nu ska besvaras, blir då, om förslaget ger den europeiska åklagarmyndigheten möjligheten att se till att parallella utredningar inte pågår.

Förslaget tilldelar den europeiska åklagarmyndigheten en exklusiv befogenhet att utreda och lagföra brott riktade mot EU:s ekonomiska intressen. Vidare stadgar förslaget att då en delegerad åklagare inleder en utredning, ska denne omedelbart informera den europeiske åklagaren. Den europeiske

åklagaren ska då kontrollera att en utredning inte redan har inletts, samt vid behov koordinera och samordna målen.²⁴⁸

Dessa faktorer ger i teorin myndigheten möjlighet att ha överblick över samtliga utredningar och åtal som pågår inom unionen, vilket i sin tur möjliggör för myndigheten att övervaka utredningar, tillse en effektivare koordinering och samordning av målen och därigenom undvika parallella utredningar. Den exklusiva befogenheten är en förutsättning för att kunna garantera att parallella utredningar inte vidtas, då en avsaknad av densamma inte ger myndigheten den översikt över målen som krävs.

De befogenheter som förslaget ålägger den europeiska åklagarmyndigheten, och de skyldigheter som åläggs medlemsstaterna, kommer därmed att innebära en adekvat lösning på problemet med parallella utredningar.

7.2.2.3 Utredningarnas komplexitet

För att vidare försäkra kontinuitet i utredningarnas genomförande, krävs att utredarnas tillgängliga verktyg är lika effektiva i två godtyckligt valda mål, oberoende av de specifika målens individuella komplexitetsnivå. En europeisk åklagarmyndighet kan knappast åstadkomma mycket mer än att minska de skillnader som finns mellan olika åklagares verktyg. Finns utsikter att åstadkomma en liten förändring i positiv riktning på detta område, så är det naturligtvis ytterligare en av förslagets förtjänster.

Inledningsvis ska det konstateras att ett flertal länder redan har särskilda avdelningar som enbart arbetar med denna typ av brottslighet, och uppvisar positiva resultat avseende utredningar och åtal. Den största förtjänsten som en europeisk åklagarmyndighet kan innebära i denna aspekt, kommer alltså ske i medlemsstater vars nuvarande organisationer inte har specialiserade åklagare på detta område.

Ett väl fungerande och effektivt samarbete medlemsstaterna emellan, borde påverka detta problem i positiv riktning; utbyte av erfarenheter och information borde leda till att specialiseringen hos utredarna ökar (och att de därigenom inte i lika hög grad som idag, hindras av brottens komplexitet). Frågan blir vilka möjligheter som förslaget ger Europeiska åklagarmyndigheten, att öka kompetensen hos utredarna?

Som beskrivits i avsnitt 6 ska de europeiska åklagarna och de delegerade åklagarna ha ”nödvändiga kvalifikationer för utövande av höga domarämbeten och relevant erfarenhet av åklagarväsendet”. Rekvisiten *nödvändiga* och *relevant* är oklara, och lämnar utrymme för godtyckliga bedömningar. Vida-

²⁴⁸ Artikel 16 och 18.4 i EÅM-förslaget.

re är det rimligt att anta, att de personer som kommer att ha nödvändiga kvalifikationer och relevant erfarenhet, idag redan arbetar inom detta område. Ingen aspekt av förslaget garanterar att de åklagare som utnämns skulle innehålla en högre professionell kompetens än de som idag arbetar med frågorna. Därför kan inte slutsatsen, att myndigheten på den grunden kommer att förhindra att brottens komplexitet påverkar brottsutredningarna negativt, dras.

De delegerade nationella åklagarna ska i första hand ansvara för utredningar av PIF-brott. Den europeiske åklagarens ämbetsperiod om åtta år syftar till att öka nivån av specialisering hos denne. Av naturliga skäl kommer de utredare med mer erfarenhet, också uppnå en högre kompetensnivå på området. Dessa aspekter av förslaget, som möjliggör bildandet av en stor erfarenhet, syftar till att främja nivån av specialisering och kompetens hos de professionella aktörerna. En faktisk påverkan borde en europeisk åklagarmyndighet enbart ge i de medlemsstater där en sådan områdesindelning av åklagare och utredare inte redan har gjorts. I de övriga medlemsstaterna torde inte bestämmelserna ändra situationen nämnvärt.

Den exklusiva befogenhet att utreda och åtala dessa brott, kommer ge myndigheten möjlighet att bilda en så stor utredningserfarenhet som möjligt. Syftet är att den centrala organisationen vidare ska kunna bidra med erfarenhet och kunskap vid samordning och styrning av målen. Vid behov kan den europeiske åklagaren själv ta över utredningen av målet. Det bör dock ifrågasättas hur stor effekt en specialiserad och erfaren europeisk åklagare faktiskt kommer ha på utredningarna som helhet. Att den europeiske åklagaren bidrar med råd, eller själv genomför vissa utredningar, kan visserligen tänkas förbättra utredningen av enskilda mål. Den stora omfattningen av mål omöjliggör dock direkt påverkan från den europeiska åklagaren på samtliga utredningar. Därför kommer dessa befogenheter hos den europeiske åklagaren knappast, av enbart dessa skäl, bidra till att förhindra att brottens komplexitet påverkar utredningar i en sådan utsträckning att det leder till att en kontinuitet i brottsutredningarna inom unionen uppnås.

Vid utredning av komplexa brott är även tillgång till information av stor betydelse. Denna aspekt redogörs för i nästa avsnitt.

Sammanfattningsvis möjliggör förslaget en ökad kompetensutveckling genom en specialisering, i de fall där inga sådana åtgärder har tidigare har vidtagits. Det finns dock ingenting som pekar på att de aktörer som idag arbetar med utredning av PIF-brott, inte har de *nödvändiga kvalifikationer* och den *relevanta erfarenhet* som förslaget kräver av sina delegerade åklagare. Alltså finns ingen anledning att tro att de som idag ansvarar för dessa frågor skulle bli utbytt. Det finns inte heller anledning att tro att en ökad kompe-

tens och erfarenhet i den centrala delen av organisationen kommer ha en tillräcklig, eller ens mätbar, påverkan på utredningarna av PIF-brotten. Förslaget kan därför inte anses innebära en adekvat lösning på problemspekten *komplexa utredningar*.

7.2.2.4 Bristande informationsutbyte

En annan aspekt som har lagts fram som en orsak till de otillfredsställande utredningarna är bristande informationsutbyte medlemsstaterna emellan. Ett mer omfattande informationsutbyte skulle skapa förutsättningar till bättre utredningar. Tillgång till relevant information är fördelaktigt, och till viss del en förutsättning, för alla former av utredningar; detta påstående ifrågasätts alltså inte. Istället är det frågan vad Europeiska åklagarmyndigheten kommer bidra med beträffande utbytet av information som ska analyseras nedan.

Förslaget ger Europeiska åklagarmyndigheten möjlighet att genom begäran erhålla all relevant information som finns lagrad i nationella databaser för brottsutredning och brottsbekämpning. Myndigheten ska även ges befogenhet att begära ut relevant information från Eurojust, Europol och andra unionsinstitutioner. Ett ärendehanteringssystem ska upprättas, vilket kommer underlätta för utredarna att vinna tillgång till information (förslaget begränsar dock tillgången till ärendehanteringssystemet för de delegerade åklagarnas och dess anställda).

Enligt förslagets ordalydelse är det alltså *myndigheten* som ska kunna tillgodogöra sig den information som kan begäras från unionens och medlemsstaternas myndigheter och institutioner. Frågan vilka som inbegrips i myndigheten kvarstår dock. Om man avser myndigheten som sådan, kommer informationsflödet begränsas av att det är en aktör, den europeiske åklagaren i egenskap av ställföreträdare för myndigheten, som kan tillgodogöra sig informationen och sedan förmedla den vidare. Om man med myndigheten avser hela organisationen, alltså även de delegerade åklagarna, kan informationsutbytet förväntas ge ett större resultat; men det öppnar också upp för informationsmissbruk. Förslaget ger inte medlemsstaterna möjlighet att undanta viss information, vilket kan vara problematiskt ur den säkerhetspolitiska aspekten.

För närvarande har Eurojust funktionen att förenkla informationsutbytet inom unionen. Europeiska åklagarmyndighetens förtjänst kommer här vara att de har befogenhet att faktiskt begära information från medlemsstaterna och unionen.

Att förslaget kommer att ge Europeiska åklagarmyndigheten tillgång till all relevant information från medlemsstaterna är ostridigt. Förslaget ger dock

inte svar på i vilken utsträckning denna information kan komma de delegerade åklagarna tillhanda. Om utbytet fungerar smidigt, kommer troligtvis Europeiska åklagarmyndigheten att underlätta och öka informationsutbytet. Om inte, kommer förtjänsten av Europeiska åklagarmyndighetens tillgång till information vara mycket liten. Förslagets utformning kan dock inte, anses försäkra ett så effektivt informationsutbyte att det i förlängningen med säkerhet kommer bidra till effektivare utredningar, ej heller till kontinuitet i utredningarna.

7.2.2.5 Internationellt rättsligt samarbete

Då PIF-brotten ofta har en gränsöverskridande dimension, är de utredande myndigheterna ofta beroende av internationellt rättsligt samarbete för att kunna genomföra sina utredningar. Som konstaterats ovan är det nuvarande samarbetet förenat med vissa problem, framför allt dröjsmål vid förfrågningar om verkställighetsåtgärder. Frågan är om Europeiska åklagarmyndigheten kommer att bidra till ett effektivare samarbete, än det som idag erbjuds genom Eurojust och övriga instrument för internationellt rättsligt samarbete.

Till skillnad från Eurojust, ska den europeiska åklagarmyndigheten ha en vertikal organisation, med en decentraliserad struktur. Detta gör att myndighetens ledning, istället för att använda sig av de klassiska instrumenten för internationellt rättsligt samarbete, kan beordra en delegerad åklagare att genomföra den begärda åtgärden på nationell nivå. Ett sådant förfarande behöver inte använda mekanismer baserade på principen om ömsesidigt erkännande, varken för att överföra en förfrågan eller för att verkställa den. Vidare gör ett färre antal mellanhänder förfarandet mer effektivt.

Det finns dock ingen garanti att polismyndigheterna, som genomför de praktiska utredningsåtgärderna, inte bortprioriterar PIF-brott, då nationella polismyndigheter inte lyder under Europeiska åklagarmyndigheten. Vidare kommer myndigheten inte att förändra internationellt rättsligt samarbete med tredje land.

På ett teoretiskt plan kommer förfrågningar om verkställighetsåtgärder att få snabbare gensvar, genom att de delegerade nationella åklagarna blir direkt ansvariga för att genomföra den åtgärd som efterfrågas. Förslaget innehåller dock inte några påtryckningsmedel som kan garantera att åtgärderna i praktiken kommer att genomföras snabbare av de nationella myndigheterna. Förslaget möjliggör alltså en förbättring av den rådande situationen, men kan inte anses garantera en lösning på problemet.

7.2.2.6 Underlåtenhet att utföra utredningar

Idag upplevs problematik gällande att medlemsstaterna underlåter att genomföra utredningar, alternativt att utredningar begränsas till den nationella dimensionen. Detta påverkar starkt kontinuiteten i utredningarna, och givetvis även utredningskvalitén. Frågan är om, och hur, den europeiska åklagarmyndigheten kommer att bidra till att stävja underlåtenheten att utreda brottsens fullständiga dimension.

Förslaget bygger till stor del på att den europeiska åklagarmyndigheten ska vara självständig, och därmed oberoende av incitament och vilja hos de nationella myndigheterna att utreda brott gentemot EU:s ekonomiska intressen. Denna självständighet gör att myndigheten inte kommer att påverkas av kriminalpolitiska prioriteringar på nationell nivå. En europeisk åklagarmyndighet skulle inte ha något intresse av att prioritera bort, eller begränsa, målen. För att kontinuitet i de europeiska brottsutredningarna ska upprätthållas, måste samtliga brott utredas fullständigt. Det är därför essentiellt, för att komma tillrätta med denna problemspekt, att myndigheten är just självständig.

Utöver självständigheten ger förslaget myndigheten en exklusiv kompetens att inleda och utföra utredningar, samt en kompetens att beordra utredningsåtgärder i medlemsstaterna och övervaka verkställigheten av dessa utredningsåtgärder. Detta innebär ytterligare ett minskat beroende av de nationella myndigheternas incitament att fullständigt utreda dessa brott. Det ska dock konstateras att myndigheten inte kommer vara helt oberoende av nationella myndigheter; det är fortfarande dessa som ska genomföra de praktiska utredningsåtgärderna (så som exempelvis en husrannsakan).

En centralstyrd, självständig myndighet, med befogenhet att instruera nationella lagföringsmyndigheter, har förutsättning att komma tillrätta problemet att utredningar inte utförs eller att de begränsas. Det är rimligt att även tänka sig att den europeiska åklagarmyndigheten kommer att ha ett eget incitament att effektivt och framgångsrikt genomföra dessa utredningar, då det skulle berättiga själva myndighetens existens. Sammanfattningsvis är det troligt att en europeisk åklagarmyndighet kommer minska antalet begränsade eller nedlagda utredningar av PIF-brott, och därigenom även tillförsäkra en kontinuitet inom unionen.

7.2.2.7 Processuella aspekter

För att kunna analysera de processuella aspekterna av förslaget, måste det först definieras vad som avses med processuella hinder. Det finns för närvarande luckor i det processuella ramverket; dels p.g.a. att ländernas rättssystem skiljer sig åt, dels p.g.a. att flera olika myndigheter är inblandade. Des-

sa luckor kan utnyttjas av förbrytare. Den europeiska åklagarmyndighetens införande kommer inte påverka det faktum att luckor och kryphål finns i de olika nationella rättssystemen, och inte heller i vilken utsträckning de utnyttjas, främst på grund av att så många olika myndigheter är inblandade.

Vidare förekommer situationer där processrätten hindrar en effektiv transnationell brottsutredning. Det är på detta område som den europeiska åklagarmyndigheten eventuellt kan erbjuda ett mervärde. Därför är det dessa aspekter som nu ska analyseras.

Enligt förslaget ska den bevisning som Europeiska åklagarmyndigheten lägger fram inför domstolen, tillåtas även om den nationella lagstiftningen, i den medlemsstat där domstolen finns, har andra regler om insamling eller framläggning av sådant bevismaterial. Medlemsstaternas domstolar måste erkänna all bevisning som läggs fram av Europeiska åklagarmyndigheten som tillåten (även om den naturligtvis självständigt ansvarar för bevisprövningen). Att förslaget inte medger undantag till detta, vilket har gjorts i andra instrument gällande ömsesidigt erkännande av beslut och bevis, innebär en fullständig tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande. Bestämmelsen får anses vara väldigt inkräktande på den nationella suveräniteten, men det är svårt att argumentera för att en sådan bestämmelse inte är effektiv i sitt syfte att lösa problemet att bevis inte fullt ut erkänns medlemsstater emellan.

Gällande utredningsåtgärderna stadgar förslaget att ett antal utredningsåtgärder ska finnas tillgängliga på nationell nivå. Det är dock den nationella lagstiftningen som kommer att reglera tillämpningen av dem. Vidare ska de mest inträngande åtgärderna vara föremål för domstols godkännande om så krävs enligt nationell lagstiftning i den medlemsstat där utredningsåtgärderna ska genomföras. Denna bestämmelse inte är lika inkräktande på den nationella suveräniteten som den föregående, då den nationella processrätten här respekteras. Själva utredningsåtgärderna som sådana kommer inte att ändras genom ett införande av den europeiska åklagarmyndigheten; det är fortfarande de nationella myndigheterna som kommer att genomföra åtgärderna. Trots det, finns det anledning att anta att denna befogenhet kommer förenkla och effektivisera gränsöverskridande utredningar. Detta för att åtgärderna kan genomföras direkt, utan att beslutet behöver prövas i sak.

Förslaget innehåller inte några bestämmelser som syftar till att förenkla, eller i övrigt påverka, det diagonala samarbetet (samarbetet mellan nationella myndigheter i olika medlemsländer). Den europeiska åklagarmyndigheten kommer alltså inte att påverka arbetet i och mellan de administrativa myndigheterna, vilket gör att den problematik som är relaterad till detta samarbete kommer att kvarstå.

Det ska i detta sammanhang även påpekas att förslaget idé om ett enhetligt rättsområde inom unionens territorium, som ska bygga på den nationella processrätten, inte är fullt förenlig med förslaget syfte tillförsäkra en kontinuitet i utredningarna av dessa brott. Eftersom att utredningarna och åtalen kommer att genomföras inom ramen för medlemsstaternas nationella processrätt, är det omöjligt att helt utjämna de skillnader som finns inom unionen.

Sammanfattningsvis kommer Europeiska åklagarmyndigheten att ha en positiv effekt på erkännandet av bevisning, men eftersom den inte påverkar det processuella nationella systemen i övrigt kommer den befintliga problematiken på området att kvarstå. Förslaget, genom det fördjupade samarbete som det innebär, möjliggör ett effektivare och enklare samarbete; dock garanteras det inte.

7.2.2.8 Slutsats

Den största förtjänsten av en europeisk åklagarmyndighet är att utredning och lagföring av brott gentemot EU:s ekonomiska intressen inte kommer att påverkas av nationella prioriteringar eller av ojämna kompetensnivåer inom unionen. Detta kommer att ha en positiv inverkan på utvecklingen av en gemensam standard inom unionen – och bidra till att uppnå kontinuitet inom unionen. Om brotten utreds mer frekvent och mer effektivt än tidigare, kommer även nivån av avskräckning att höjas.

Ett införande av förslaget kommer också att adekvat lösa några av de problemspekter som framförts, så som till exempel att samtlig bevisning ska erkännas inom hela unionen, att det internationella rättsliga samarbetet kommer att förenklas samt att parallella utredningar kommer att kunna undvikas.

Den primära problematiken, och därmed det största hindret för att en europeisk åklagarmyndighet framgångsrikt ska kunna lösa det problem den är åsyftad att lösa, är att nationell processrätt kommer att vara fortsatt tillämplig vid utredning och lagföring av dessa brott. Eftersom ländernas processuella system skiljer sig åt, går det inte få ett helt likvärdigt skydd över unionen, utan att fullständigt harmonisera straff- och processrättssystemet.

Förslaget garanterar inte heller; en generell kompetenshöjning inom EU på detta område, att det diagonala samarbetet förenklas, att informationsutbytet kommer att fungera tillfredställande eller att de utredningsåtgärder som begärs av myndigheten kommer att genomföras på ett effektivt och ändamålsenligt vis.

Det ovan sagda innebär att en europeisk åklagarmyndighet, såsom den är utformad i förslaget, inte kommer att försäkra en kontinuitet i utredningar av

brott mot EU:s ekonomiska intressen. Förslaget, i dess helhet, är inte ändamålsenligt och frågan huruvida lösningen är adekvat besvaras därmed nekande.

7.3 Är förslaget förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen?

Då det ovan konstaterats att en europeisk åklagarmyndighet (såsom den är utformad i förslaget) inte är en adekvat lösning på de problemfaktorer som identifierats, är frågan huruvida förslaget är förenligt med proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen irrelevant. Trots detta faktum ska här några aspekter beröras.

Ett flertal av de lösningsfaktorer som Europeiska åklagarmyndigheten är avsedd att bidra med, såsom informationsutbyte och koordinering av mål, borde kunna lösas genom ett något mer ingripande mellanstatligt samarbete än det som existerar idag.

Trots att den exklusiva befogenheten försäkrar att myndigheten förses med översikt och ges kontroll över samtliga utredningar av PIF-brott inom unionen, är det tveksamt om den kan anses vara proportionerlig. De stater som effektivt genomför utredningar och lagföring av dessa mål (både i nationella och gränsöverskridande fall), borde fortsättningsvis kunna göra det.

7.4 Förslagets övriga aspekter

Eftersom förslaget inte uppfyller kravet på adekvans, blir en vidare analys av förslagets övriga aspekter irrelevant.

Det ska trots det påpekas att förslaget innehåller vissa tveksamheter avseende skyddet för de mänskliga rättigheterna. Det finns en risk att förslaget är så inriktat på effektivitet i utrednings- och åtalsfasen, att rätten till en rättvis rättegång och rätten till försvar inskränks. Det är anmärkningsvärt att förslaget inte behandlar dessa aspekter närmare.

Det finns vidare en risk för att förslaget kommer anses vara grundlagsstridande, p.g.a. att det är inskränker på principen om statsuveränitet. Det är inte omöjligt att ländernas konstitutionella domstolar kommer att ogiltigförklara vissa aspekter av förslaget, med hänvisning till att dessa aspekter strider mot landets konstitution.

Ett stort problem är att dessa brott är svåra att upptäcka. Denna aspekt kommer förslaget inte att påverka. För att uppnå full effekt borde en europeisk åklagarmyndighet kombineras med andra administrativa åtgärder.

Vidare kan man ifrågasätta mervärdet av en europeisk åklagarmyndighet, om inte mer resurser tillförs dessa utredningar. Utan att öka antalet utredare och åklagare, borde inte antalet utredningar öka i nämnvärd utsträckning. Förslaget nämner inte denna aspekt, men troligtvis är det överdrivet optimistiskt att tro att utredningarna kommer att bli mer framgångsrika enbart med hjälp av denna organisation utan att tillsätta mer resurser i medlemsstaterna.

8 Slutsats

Efter en analys av förslagets aspekter, är det tydligt att en stor del av förslaget inte på ett adekvat sätt löser de problem som kommissionen har identifierat. Förslaget har en del betydande förtjänster; det gränsöverskridande samarbetet kommer att förenklas, informationsutbytet lika så och skyddet för EU:s ekonomiska intressen kommer inte i samma utsträckning som idag att påverkas av nationella politiska intressen. Störst kommer förtjänsten vara i de medlemsländer som idag har ett bristfälligt skydd och saknar en specialiserad organisation.

Förslaget är dock mycket inträngande på den nationella suveräniteten; medlemsstaterna kommer, helt och hållet, att överlåta sin befogenhet att utreda och lagföra brott mot EU:s ekonomiska intressen. Det är därför av särskild vikt, att lagstiftaren på ett logiskt sätt kan rättfärdiga detta intrång genom att kunna påvisa, och i viss mån garantera, effektivitet hos det framförda lösningsförslaget. Den lösning man har valt måste korrelera mot problemet (problemlösning-axeln). Det blir efter ovanstående genomgång tydligt, att lösningsförslaget inte på ett adekvat vis löser de identifierade problemen; trots inträngande åtgärder kommer en stor del av problematiken kvarstå. En lösning som inte är adekvat kan varken anses vara proportionerlig eller förenlig med subsidiaritetsprincipen – och därmed heller inte rättfärdigad.

Som konstaterades i inledningen har det i april i år offentliggjorts att en del av EU:s medlemsstater har valt att fortsätta diskussionerna om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten inom ramen för ett fördjupat samarbete. I samband med detta offentliggörande publicerades ett tredje förslag på förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten. Detta har av naturliga skäl inte kunnat beaktas i detta arbete. Det återstår att se om idén om en europeisk åklagarmyndighet, som väcktes i Corpus Juris-projektet, inom kort kommer bli verklighet.

Käll- och litteraturförteckning

EU-rättsliga dokument

Fördrag

Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EUT C 306/01, 17.12.2007)

Protokoll (nr 2) om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna (EUT C 326/01, 26.10.2012)

Amsterdamfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem, (EGT C 340, 10.11.1997)

Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa (EUT C 310/1, 16.12.2004)

Fördraget om Europeiska unionen (*Maastrichtfördraget*) EGT C 191, 29.7.1992)

Konventioner

Konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (bedrägerikonventionen) (EGT C 316, 27.11.95)

Beslut

Rådets rambeslut 2002/584/RIF av den 13 juli 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna (EUT 2002 L 190, 18.7.2002)

Rådets rambeslut 2005/214/RIF av den 24 februari 2005 om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på bötesstraff; Rambeslut 2002/584/RIF av den 13 juli 2002 (EUT 2002 L 190)

Rådets rambeslut 2008/978/RIF av den 18 december om en europeisk bevishämtningsorder för att inhämta föremål, handlingar eller uppgifter som ska användas i straffrättsliga förfaranden (EUT L 350, 30.12.2008, s. 72–92 (nu ersatts av den europeiska utredningsordern)

Rådets rambeslut 2009/426/RIF 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 (EUT L 138/14 4.6.2009, s. 14-32)

Meddelanden från kommissionen

COM (2016) 472 | Report from the Commission to the European Parliament and the Council *Protection of the European Union's financial interests – Fight against fraud 2015 Annual Report*

COM (2013) 532 | Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions *Better protection of the Union's financial interests: Setting up the European Public Prosecutor's Office and reforming Eurojust*

COM (2013) 534 | Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office

COM (2013) 851 | Communication from the Commission to the European Parliament, The Council and the National Parliaments on the review of the proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office with regard to the principle of subsidiarity, in accordance with Protocol No 2 COM (2012) 363 final.

COM (2012) 363 | Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council *The fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law*

COM(2011) 293 | Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions *On the protection of the financial interests of the European Union by criminal law and by administrative investigations An integrated policy to safeguard taxpayers' money*

COM(2003) 128 | Follow-up Report on the Green Paper on the criminal-law Protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor

KOM(2001)715 | Grönbok om straffrättsligt skydd av Europeiska gemenskapens ekonomiska intressen och inrättande av en Europeisk åklagare

KOM (2001) 272 | Förslag till Rådets och Europaparlamentets direktiv om straffrättsligt skydd av gemenskapens ekonomiska intressen

SWD(2016) 239 | Commission Staff Working Document Implementation of the Commission Anti-Fraud Strategy (CAFS) Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council Protection of the European Union's financial interests – Fight against fraud 2015 Annual Report

SWD(2013) 274 | Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office

Övriga EU-dokument

Europeiska unionens råd, A-punktsnot från ordförandeskapet till rådet, *Förslag till förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten – Utkast till förordning*, dok. 5766/17

Council of the European Union, Note from General Secretariat of the Council to the Delegations, *Notification to the European Parliament, the Council and the Commission with a view to establishing enhanced cooperation on the draft Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office in accordance with the third subparagraph of Article 86(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union ("TFEU")*, doc. 8027/17

Europeiska unionens råd, A-punktsnot från ordförandeskapet till rådet, *Förslag till förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten – Allmän riktlinje*, dok. 5445/17

Offentligt tryck

Prop. 1999/200:61 *Internationell rättslig hjälp i brottmål*

Prop. 1998/99:32 *EU-bedrägerier och korruption*

Konstitutionsutskottets betänkande 2010/11:KU18 *Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen*

Justitieukskottets utlåtande 2013/14: JuU13 *Subsidiaritetsprövning av förslag om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten*

Litteratur

ALEXANDROVA, VERA | "Presentation of the Commission's Proposal on the Establishment of the European Public Prosecutor's Office" i *The European Public Prosecutor's Office – An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?*, L.H. Erkelens; A.W.H Meij & M. Pawlik (Ed.), T.M.C. Asser Press 2015, 11–20

ASP, PETTER | *The Procedural Criminal Law Cooperation of the EU*, Stiftelsen skrifter utgivna av Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet 2016

- ASP, PETTER | *The Substantive Criminal Law Competence of the EU*, Stiftelsen skrifter utgivna av Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet 2012
- ASP, PETTER; ULVÄNG, MAGNUS & JAREBORG, NILS | *Kriminalrättens grunder*, 2:a uppl., Iustus förlag 2013
- BACHMAIER WINTER, LORENA | "The potential Contribution of a European Public Prosecutor in Light of the Proposal for a Regulation fo 17 July 2013" *Europea Journal fo Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 23, 2015, s. 121-144
- BERNITZ ULF & KJELLGREN, ANDERS | *Europarättens grunder*, 5:e uppl., Nordstedts Juridik 2014
- CONINSX, MICHÈLE | "The European Commission's Legislative Proposal: An Overview of Its Main Characteristics" i *The European Public Prosecutor's Office – An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?*, L.H. Erkelens; A.W.H Meij & M. Pawlik (Ed.), T.M.C. Asser Press 2015, 21–38
- DAMASKOU, ANNA | "The European Public Prosecutor's Office: A Ground-Breaking New Institution of the EU Legal Order" *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 6, Issue 1, 2015, s. 126-153
- DELMAS-MARTY, MIREILLE | *Corpus Juris – introducing penal provisions for the purpose of the financial interests of the European Union*, Economica 1997
- EHRENKRONA, CARL HENRIK | "Rättsäkerhetsbegreppet och Europakonventionen", *SvJT* 2007 s. 38-49
- HELENIUS, DAN | *Straffrättsligt samarbete inom EU – en introduktion*, Helsingfors universitet, Juridiska fakulteten 2012
- HELLNER, JAN | *Metodproblem i rättsvetenskapen: studier i förmögenhetsrätt*, Jure, Stockholm, 2001
- HETTNE, JÖRGEN & OTKEN ERIKSSON, IDA (RED.) | *EU-rättslig metod – Teori och genomslag i svensk rättstillämpning*, 2:a uppl., Nordstedts Juridik 2011
- JAREBORG, NILS | "Rättsdogmatik som vetenskap", *Svensk Juristtidning* 2004, s. 1-10
- KLEINEMAN, JAN | "Rättsdogmatisk metod" i *Juridisk metodlära*, Fredric Kroling & Maruo Zamboni (Ed.), Studentlitteratur 2013, 109–140
- KLIP, ANDRÉ | *European Criminal Law: an integrative approach*, 3:e uppl., Intersentia 2016

- LIGETI, KATALIN | "The European Public Prosecutor's Office" i *Research Handbook on EU Criminal Law*, Valsamis Mitsilegas, Maria Bergström och Theodore Konstadinides (Eds.), Edward Elgar 2016, 480–504
- LIGETI, KATALIN & SIMONATO, MICHELE | "The European Public Prosecutor's Office: Towards a truly European Prosecution Services?", *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 4, Issue 1-2, 2013, s. 7-21
- LOHSE, KAI M. | "The European Public Prosecutor: Issues of Conferral, Subsidiarity and Proportionality" i *The European Public Prosecutor's Office – An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?*, L.H. Erkelens; A.W.H Meij & M. Pawlik (Ed.), T.M.C. Asser Press 2015, 165–182
- MEIJ, ARJEN | "Some Explorations into the EPPO's Administrative Structure and Judicial Review" i *The European Public Prosecutor's Office – An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?*, L.H. Erkelens; A.W.H Meij & M. Pawlik (Ed.), T.M.C. Asser Press 2015, 101–120
- MIETTINEN, SAMULI | *Criminal Law and Policy in the European Union*, Routledge 2013
- MITSOLEGAS, VALSAMIS | *EU Criminal Law After Lisbon – Rights, Trust and the Transformation of Justice in Europe*, Hart Publishing 2016
- OLSEN, LENA | "Rättsvetenskapliga teorier", *Svensk Juristtidning* 2004, s. 104-145
- PAWLIK, MARTA & KLIP, ANDRÉ | "A Disappointing First Draft for a European Public Prosecutor's Office" i *The European Public Prosecutor's Office – An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?*, L.H. Erkelens; A.W.H Meij & M. Pawlik (Ed.), T.M.C. Asser Press 2015, 183–192
- PECZENIK, ALEKSANDER | *Vad är rätt? Om demokrati, rättsäkerhet, etik och juridisk argumentation*, Fritze 1995
- REICHEL, JANE | "EU-rättslig metod" i *Juridisk metodlära*, Fredric Korling & Maruo Zamboni (Ed.), Studentlitteratur 2013, s. 21–45
- SATZGER, HELMUT | "Status Quo and Future of European Criminal Law" i *Essays on European Criminal Law*, Petter Asp och Magnus Ulväng (Eds.), Iustus Förlag 2015, 55–70
- TRÄSKMAN, PER-OLE | "Corpus Juris" – Ett frestande eller ett främmande förslag till en enhetlig europeisk rättsfär? *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab* 1997, s. 262-277
- WESTBERG, PETER | "Avhandlingsskrivande och val av forskningsansats – en idé om rättsvetenskaplig öppenhet" i *Festskrift till Per Olof Bolding*, Jurisförlaget 1992, s. 421-46

Övrigt

Nationalencyklopedin, *forum shopping*

<http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/forum-shopping>
(hämtad 2017-05-08)

Rättsfallsförteckning

EU-domstolen

C-26/62 NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos mot Nederländska skatteförvaltningen, Domstolens dom 1963-02-05, ECLI:EU:C:1963:1

C 314/85, Foto-Frost v Hauptzollamt Lübeck-Ost, Domstolens dom 1986-10-22, ECLI:EU:C:1987:452

C-68/88 Commission of the European Communities v Hellenic Republic, Domstolens dom 1989-09-21, ECLI:EU:C:1989:339

C-176/03 Europeiska kommissionen mot Europeiska unionens råd, Domstolens dom (stora avdelningen) 2005-09-13, ECLI:EU:C:2005:542

C-440/05 Europeiska kommissionen mot Europeiska unionens råd, Domstolens dom (stora avdelningen) 2007-10-23, ECLI:EU:C:2007:625