



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 11.12.2001
KOM(2001) 715 slutlig

GRÖNBOK

**om straffrättsligt skydd av Europeiska gemenskapens ekonomiska intressen och
inrättande av en europeisk åklagare**

(framlagd av kommissionen)

Innehållsförteckning

1.	Inledning	6
1.1.	Bakgrund till kommissionens förslag om en europeisk åklagare.....	6
1.2.	Varför lägga fram en grönbok nu?	7
1.2.1.	Bedrägerier riktade mot gemenskapens ekonomiska intressen: en företeelse som måste bekämpas.....	8
1.2.2.	En europeisk åklagare? Debatten fortsätter.	9
1.3.	Syftet med grönboken.....	10
1.3.1.	Att utvidga debatten till alla berörda kretsar	11
1.3.2.	Utforska förslagets genomförbarhet	11
2.	Förutsättningar för debatten.....	13
2.1.	Mervärdet av ett europeiskt åklagarämbete: argument för kommissionens förslag 2000	13
2.1.1.	Avsaknad av ett europeiskt straffrättsområde.....	13
2.1.2.	Tungrodda och dåligt anpassade metoder för rättsligt samarbete mellan medlemsstaterna	14
2.1.3.	Rättslig uppföljning av de administrativa utredningarna.....	14
2.1.4.	Bättre organisation och effektivitet i gemenskapsinstitutionernas interna utredningar	16
2.2.	Respekt för de grundläggande rättigheterna	16
2.3.	Anknytning till EU:s politiska prioriteringar i rättsliga och inrikes frågor	17
2.3.1.	Komplement till målsättningarna från Europeiska rådets möte i Tammerfors.....	17
2.3.2.	Specifika drag i förslaget i förhållande till målsättningarna från Europeiska rådets möte i Tammerfors	18
2.4.	Rättslig grund.....	20
3.	Grundstruktur.....	21
3.1.	Ett materiellt kompetensområde begränsat till gemenskapens ekonomiska intressen	21
3.1.1.	Gemenskapernas särskilda ansvar	21
3.1.2.	Skyddet av gemenskapens ekonomiska intressen får samma omfattning	22
3.2.	Ett gemensamt område för utredning och lagföring.....	24
3.2.1.	Den europeiska åklagarens befogenheter: samordning av utredning och lagföring ..	25
3.2.2.	Harmoniska förbindelser med de nationella straffrättsliga systemen	26

4.	Rättslig ställning och intern organisation	28
4.1.	Den europeiska åklagarens ställning	28
4.1.1.	Principen om oberoende	28
4.1.2.	Villkor för utnämning och avsättande	28
4.1.3.	Den europeiska åklagarens plats i organisationen.....	29
4.2.	En europeisk åklagare med decentraliserad organisation.....	29
4.2.1.	Principen om decentralisering av de biträdande europeiska åklagarna.....	30
4.2.2.	Principen om en överordnad europeisk åklagare	31
4.3.	Den europeiska åklagarens resurser	32
5.	Materiell straffrätt	33
5.1.	Val av lagstiftningsmetod: enhetlig gemenskapslagstiftning eller harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning?	33
5.2.	Gemensamma åtalsgrunder.....	34
5.2.1.	Överträdelser som skadar gemenskapens ekonomiska intressen och som redan omfattas av en konvention mellan medlemsstaterna.....	35
5.2.2.	Andra överträdelser som skadar gemenskapens ekonomiska intressen	37
5.2.3.	Överträdelser som inte enbart berör gemenskapens ekonomiska intressen.....	38
5.3.	Påföljder.....	39
5.4.	Juridiska personers ansvar	40
5.5.	Preskription.....	40
6.	Förfarande	42
6.1.	Underrättelse om och väckande av ett ärende.....	42
6.2.	Förundersökningen.....	43
6.2.1.	Grundläggande rättigheter	44
6.2.2.	Inledande av utredning och lagföring.....	45
6.2.3.	Utredningsarbetet	49
6.2.4.	Lagföringens resultat.....	53
6.3.	Rättegången.....	55
6.3.1.	Val av medlemsstat för väckande av åtal	55
6.3.2.	Förande av talan	57
6.3.3.	Europeiska gemenskaperna: målsägande enligt allmänna rättsregler	58
6.3.4.	Bevisning	58

6.3.5.	Nedläggande av åtalet under rättegången	60
6.3.6.	Verkställande av domen	60
6.4.	Garanti för domstolsprövning	60
6.4.1.	Domstolens uppgifter	60
6.4.2.	Utnämmande av fri- och rättighetsdomare	61
6.4.3.	Utnämmande av den domstol som kontrollerar åtalet	62
7.	Förbindelser med andra berörda parter.....	64
7.1.	Samarbete med medlemsstaternas myndigheter	64
7.2.	Förbindelser med deltagarna i det straffrättsliga samarbetet inom Europeiska unionen	64
7.2.1.	Eurojust.....	64
7.2.2.	Europol	65
7.2.3.	Det europeiska rättsliga nätverket.....	66
7.3.	Förbindelserna med gemenskapens institutioner, organ och organisationer	67
7.3.1.	Allmänna fall.....	67
7.3.2.	OLAF:s framtida roll.....	67
7.4.	Förbindelser med tredje land.....	68
8.	Domstols kontroll av den europeiska åklagarens åtgärder	69
8.1.	Åtgärder som skulle kunna överklagas.....	69
8.1.1.	Åtgärder under brottsutredningen som innebär en begränsning eller ett berövande av den enskildes frihet.....	69
8.1.2.	Andra åtgärder under brottsutredningen.....	69
8.1.3.	Beslut om att lägga ner ärendet.....	70
8.1.4.	Att väcka åtal	70
8.2.	Rätt att överklaga.....	71
8.2.1.	Överklaganden enligt nationell rätt	71
8.2.2.	Överklaganden till EG- domstolen.....	72
9.	Slutsatser.....	74
BILAGA 1 Kompletterande bidrag från kommissionen till regeringskonferensen om institutionella frågor av den 29 september 2000 Straffrättsligt skydd av gemenskapens ekonomiska intressen: en europeisk åklagarmyndighet		76
1.	Problem som måste lösas med tanke på gemenskapens särskilda ansvar för skyddet av de ekonomiska intressena.....	76
1.1.	Ett splittrat europeiskt straffrättsområde	77

1.2. Tungrodda och dåligt anpassade metoder för rättsligt samarbete mellan medlemsstaterna	77
1.3. Svårigheter med att följa upp administrativa utredningar med åtal och dom.....	78
2. Förslaget	78
2.1. En långvarig och ingående beredning	79
2.2. Syftet med reformen.....	79
2.3. Reformens utformning.....	79
2.3.1. Utnämmande av en europeisk åklagare (punkterna 1 och 2 i den nya artikeln 280a).	80
2.3.2. Villkoren för den europeiska åklagarmyndighetens ämbetsutövning (punkt 3 i den nya artikeln 280a).....	80
BILAGA 2 Förenklade översikter över förfarandet.....	84
BILAGA nr 3 Fiktivt exempel på bedrägeriärende som handläggs av den europeiska åklagaren.....	88
BILAGA 4 De ställda frågorna.....	93

1. INLEDNING

Brott mot Europeiska gemenskapens ekonomiska intressen måste beivras på ett effektivare sätt och därför har kommissionen föreslagit att en europeisk åklagare inrättas på detta område. Förslaget förtjänar att både fördjupas och diskuteras ingående, varför kommissionen idag lägger fram en grönbok på detta tema.

Detta dokument bygger visserligen på ett *principförslag* som redan antagits av kommissionen men det utgör ändå, liksom alla grönböcker, ett remissunderlag. Om *möjligheterna att genomföra* förslaget övervägs i förväg blir det sedan lättare att göra ett väl underbyggt uttalande om själva principen.

1.1. Bakgrund till kommissionens förslag om en europeisk åklagare

Beträffande fenomenet med bedrägerier mot EU:s finanser föreslog kommissionen vid regeringskonferensen i Nice en europeisk åklagarmyndighet för att avhjälpa den straffrättsliga splittringen av det europeiska rättsområdet¹. De specifika inslagen i skyddet av gemenskapens ekonomiska intressen gör att det krävs en särskild lösning för att övervinna de begränsningar som rättsligt samarbete traditionellt innebär.

Idén att särskilt fördjupa skyddet av gemenskapens ekonomiska intressen dyker upp för första gången när förvaltningen av de egna medlen överlätits till Europeiska gemenskapen, och ett förslag till ändring av fördraget läggs fram den 6 augusti 1976². Detta vidareutvecklades och undertecknades så småningom i form av konventioner och protokoll inom ramen för det mellanstatliga samarbetet i rättsliga och inrikes frågor (nedan kallat tredje pelaren), bland annat konventionen av den 26 juli 1995, men dessa har ännu inte ratificerats av alla medlemsstater³. Det stadfästes första gången genom Amsterdamfördraget i och med att det där skrevs in en rättslig grund (artikel 280 i EG-fördraget) som ger gemenskapens lagstiftare rätt att inom vissa gränser lagstifta om det straffrättsliga skyddet av gemenskapens ekonomiska intressen. Med denna rätt som grund har kommissionen nyligen antagit ett förslag till direktiv på detta område⁴. Den specifika karaktären hos det straffrättsliga skyddet av de ekonomiska intressena har bildat underlag för förslaget att inrätta en europeisk åklagare.

Detta förslag har förberetts på djupet. På begäran av Europaparlamentet och kommissionen samarbetar straffrättsexperter från alla medlemsstater sedan nästan tio år tillbaka kring det

¹ Kommissionens kompletterande bidrag till regeringskonferensen om de institutionella reformerna: *Straffrättsligt skydd av gemenskapens ekonomiska intressen: en europeisk åklagarmyndighet*, KOM(2000)608, 29.9.2000. Se bilaga 1. Detta bidrag är ett komplement till kommissionens yttrande enligt artikel 48 i Fördraget om Europeiska unionen om sammankallandet av en konferens med företrädare för medlemsstaternas regeringar i syfte att ändra fördragen: *Institutionella reformer, en förutsättning för utvidgningen*, 26.1.2000, KOM(2000)34, punkt 5 b.

² Första förslaget till ändring av fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna i avsikt att anta gemensamma bestämmelser om straffrättsligt skydd av gemenskapernas finansiella intressen och om lagföring av överträdelse av bestämmelserna i de nämnda fördragen, KOM(76)418, (EGT C 222, 22.9.1976).

³ Konventionen av den 26 juli 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (EGT C 316, 27.11.95, s. 48) och dess tilläggsprotokoll (EGT C 313, 23.10.1996, s. 1; EGT C 221, 19.7.1997, s. 11. EGT C 151, 20.5.1997, s. 1).

⁴ Förslag till rådets och Europaparlamentets direktiv om straffrättsligt skydd av gemenskapens ekonomiska intressen, framlagt av kommissionen den 23 maj 2001 (KOM(2001)272).

straffrättsliga skyddet av gemenskapens ekonomiska intressen.⁵ Europaparlamentet⁶ och kommissionen välkomnade experternas förslag till en regelsamling för det straffrättsliga skyddet av gemenskapens ekonomiska intressen, den s.k. *Corpus juris*. Det bygger på en jämförande studie av de nationella straffrättsliga systemen. Denna omfattande studie gav vid handen att projektet var genomförbart⁷.

Utredningsarbetet stannade emellertid inte vid dessa studier. År 2000 lade kommissionen fram ovannämnda förslag. Det innehåller nya tankar som inte bygger på någon särskild nationell modell utan är en strävan att hitta det system som är bäst anpassat för såväl de specifika kraven i målsättningen att skydda gemenskapens ekonomiska intressen som de allra högsta krav på skydd av de grundläggande rättigheterna.

1.2. Varför lägga fram en grönbok nu?

Kommissionens bidrag till regeringskonferensen, med förslag om att i EG-fördraget införa en rättslig grund för inrättandet av en europeisk åklagarmyndighet⁸ togs inte upp på Europeiska rådets möte i Nice i december 2000. Dels fanns det på regeringskonferensen inte tillräckligt med tid för att granska förslaget, dels uttalade man en önskan om en djupare analys av förslagets praktiska följder.

Förslagets grundläggande principer förblir dock oförändrade och samtidigt noterar man en del positiva reaktioner. I enlighet med sin handlingsplan för 2001–2003 för skydd av gemenskapens ekonomiska intressen⁹ förband sig kommissionen dessutom att anta denna grönbok för att därmed redogöra närmare för sina tankar och utvidga debatten.

Genom att praktiskt förklara och diskutera de konkreta möjligheterna att genomföra förslaget vill kommissionen bemöta den skepsis som denna ambitiösa och innovativa lösning alltför ofta har mötts av.

⁵ Sammanställning av jämförelsen av medlemsstaternas rapporter om genomförandet av olika åtgärder på nationell nivå för att bekämpa misshushållning och förskingring av gemenskapsmedel och Sammanfattande dokument, Europeiska kommissionen, 13.11.1995, KOM(95) 556. Se även andra undersökningar som beställts av kommissionen: *Étude comparative sur la protection des intérêts financiers de la Communauté*, 3 volymer, 1992-1994; *Étude sur les systèmes de sanctions administratives et pénales dans les États membres des Communautés européennes*, 2 volymer, 1994 och *La transaction dans l'Union européenne*, 1995.

⁶ Resolution om inrättandet av ett europeiskt rättsligt rum för att skydda Europeiska unionens ekonomiska intressen mot internationell brottslighet, Europaparlamentet, 12.6.1997 (EGT C 200, 30.6.1997, s. 157).

⁷ *Corpus juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne* (Corpus juris om straffrättsliga bestämmelser om skyddet av Europeiska unionens ekonomiska intressen), red. M Delmas-Marty, Economica, Paris, 1997. Efter dessa rekommendationer har expertgruppen nyligen reviderat *Corpus juris* (<http://www.law.uu.nl/wiarda/corpus/index1.htm>) och gjort en omfattande jämförande studie av om *Corpus juris* är nödvändig, motiverad och genomförbar och de har även analyserat hur en europeisk åklagare skulle påverka de nationella rättsvårdande myndigheterna: *La mise en œuvre du Corpus juris dans les États membres* (Genomförandet av *Corpus juris* i medlemsstaterna), M Delmas-Marty /J.A.E. Vervaele, Intersentia, Utrecht 2000, 4 volymer. Hänvisningar i grönboken till *Corpus juris* gäller om inget annat anges denna andra version, även "Florens-versionen".

⁸ KOM(2000)608 (se ovan).

⁹ KOM(2001)254.

1.2.1. Bedrägerier riktade mot gemenskapens ekonomiska intressen: en företeelse som måste bekämpas

Bedrägerier är ett problem som måste bekämpas. I dagens situation, som präglas av förstärkta insatser mot ekonomisk kriminalitet på det internationella planet, bör man också dra sig till minnes den mängd illegala aktiviteter som riktas mot gemenskapens medel.

Av alla de fall av oegentligheter som upptäckts av kommissionen och medlemsstaterna uppskattade man under 1999 att den andel av fallen som krävde straffrättslig påföljd, dvs. som ansågs ha begåtts uppsåtligt, motsvarade 20 % av de upptäckta oegentligheterna och nästan 50 % av beloppen i fråga. De bedrägerier riktade mot gemenskapens finansiella intressen som upptäckts av antingen medlemsstaterna eller Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) under 1999 uppgick alltså till ett sammanlagt uppskattat belopp på 413 miljoner euro¹⁰.

Bedrägerier 1999	Antal fall	Belopp (i miljoner euro)
Meddelanden från medlemsstaterna	1 235	190
OLAF-utredningar	252	223

Sammanlagt uppgår dessa fall av bedrägerier mot EU:s egna medel till ungefär 122 miljoner euro (dvs. 0,9 % av de traditionella egna medlen) i förhållande till utgifterna till 291 miljoner euro (dvs. 0,3 % av budgeten). Av dessa gäller 170 miljoner euro jordbruksutgifter, 73 miljoner gemenskapens direkta utgifter och 48 miljoner strukturåtgärder.

Varje år sedan 1991 gör kommissionen en beskrivning av bedrägerierna med hjälp av statistik och exempel i sin årsrapport om skyddet av gemenskapens ekonomiska intressen och kampen mot bedrägerier¹¹.

Gemenskapens administrativa metoder för att upptäcka bedrägerier har förbättrats under årens lopp.¹² Parallellt med dessa har de brottsförebyggande insatserna fördubblats inom ramen för reformen av kommissionen, vari OLAF:s bedrägeribekämpningsstrategi ingår.

Förebyggande och upptäckt är dock inte tillräckligt i sig, utan behovet av effektiva straffåtgärder består. Faktum är att den organiserade brottsligheten har varit inblandad i ett flertal av de fall som under årens lopp kommit till kommissionens kännedom, i synnerhet då till enheten för samordning av bedrägeribekämpning (UCLAF). Enheten, som skapades 1988 och omvandlades under 1999 till Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF), är helt oberoende i sin utredningsverksamhet. De bedrägerier som skadar gemenskapens ekonomiska intressen är i regel omfattande och berör flera medlemsstaters straffrättsliga system. Fallen är ofta komplexa och har en tydlig transnationell prägel.

¹⁰ Europeiska kommissionen, *Skydd av Europeiska gemenskapens finansiella intressen, kampen mot bedrägerier*, årsrapport 1999, KOM(2000)718, punkterna 4 och 5.

¹¹ Europeiska kommissionen, *Skydd av Europeiska gemenskapens finansiella intressen, kampen mot bedrägerier*, årsrapport 2000, KOM(2001)255.

¹² Vid sitt möte i Köln i juni 1999 hälsade stats- och regeringscheferna med tillfredsställelse den snabba uppbyggnaden av OLAF och den åtföljande lagstiftning som de hade begärt vid Europeiska rådets möte i Wien i december 1998.

Ett så omfattande problem kräver en välavvägd motreaktion, en särskild lösning på ett specifikt problem. Motreaktionen bör, med tanke på problemets natur, innehålla straffpåföljder i enlighet med de krav som fastställs i Amsterdamfördraget. I artikel 280 i EG-fördraget anges att gemenskapens ekonomiska intressen skall skyddas med effektiva, avskräckande och likvärdiga åtgärder i alla medlemsstater. Under dessa omständigheter måste gemenskapen kunna garantera medlemsstaterna och skattebetalarna i EU att bedrägerier och korruption beivras på ett effektivt sätt, även på det straffrättsliga planet. Utan sådana garantier kan den europeiska integrationen förlora sin trovärdighet i allmänhetens ögon.

1.2.2. En europeisk åklagare? Debatten fortsätter.

Redan innan grönboken blev verklighet uppstod livliga diskussioner rörande ett eventuellt inrättande av en europeisk åklagare.

På EU-nivå har domare, åklagare, poliser, advokater och andra berörda yrkesgrupper i flera år kritiserat de nationella rättsområdenas begränsningar i frågor som rör ekonomisk och finansiell kriminalitet över gränserna. Genèveuppropet, som undertecknades den 1 oktober 1996, Strasbourgmanifestet av den 20 oktober 2000 och Trierdeklarationen av den 15 september 2001, som manar till nya diskussioner kring frågan om ett europeiskt åklagarämbete i ett utvidgningsperspektiv, visar att man i flera medlemsstater tagit upp frågan. Frågan har dessutom börjat diskuteras utanför specialist- och universitetskretsar och blivit en av de allmänt diskuterade frågorna inom EU¹³.

Europaparlamentet har spelat en drivande roll och vid ett flertal tillfällen sedan 1990 uttalat sin önskan att detta projekt förverkligas så att lagföring, förebyggande och uppdagande av bedrägerier kan följas upp på ett effektivt sätt¹⁴.

På senare tid har oberoende expertkommittén¹⁵, vismannakommittén¹⁶ samt OLAF:s övervakningskommitté¹⁷ under 1999 var och en ur sin synvinkel rekommenderat att man skapar ett europeiskt åklagarämbete med befogenheter på detta område.

På nationell nivå har debatten fått politisk substans, åtminstone i vissa medlemsstater. För upplysnings skull, och utan anspråk på att vara uttömmande, följer här ett antal ställningstaganden.

¹³ Enligt en årlig opinionsundersökning som genomfördes i december 2000 i åtta medlemsstater av Louis-Harris-institutet för dagstidningen *Le Monde*, var 68% av de tillfrågade för en harmonisering av medlemsstaternas rättssystem.

¹⁴ Se särskilt EP:s resolution om kommissionens årsrapport 1996 (EGT C 339, 10.11.1997 s. 68); resolution om straffrättsförfaranden inom EU (*Corpus Juris*), 13.4.1999; Europaparlamentets resolution innehållande parlamentets rekommendationer till kommissionen om inrättande av straffrättsliga bestämmelser till skydd för unionens ekonomiska intressen (EGT C 304, 24.10.2000, s. 126); resolution av den 13 april 2000 inför regeringskonferensen; Europaparlamentets resolution om kommissionens årsrapport 1998 om skydd av gemenskapens finansiella intressen och kampen mot bedrägerier; EP:s resolution av den 13 december 2000 om kommissionens strategi mot bedrägerier (EGT C 232, 17.8.2001, s.191) och EP:s resolution om kommissionens årsrapport för 1999 om skydd av gemenskapens finansiella intressen och kampen mot bedrägerier.

¹⁵ Andra rapporten om reformen av kommissionen, 10.9.1999, punkt 59.

¹⁶ Rapport från Dehaene, Simon och von Weizsäcker, 18.10.1999, punkt 2.2.6.

¹⁷ OLAF:s säkerhetskommittés yttrande 5/99 och 2/2000 i *Verksamhetsrapport juli 1999 – juli 2000* (EGT C 360, 14.12.2000).

I Storbritannien har överhuset offentliggjort en rapport om lagföljningen av bedrägerier mot gemenskapens finanser som leddes av utskottet med ansvar för frågor kring Europeiska gemenskapen¹⁸. Ordföranden i detta utskott delar inte slutsatserna i *Corpus juris* men medger att ett särskilt system för lagföring av bedrägerier bör övervägas i fall det mellanstatliga rättsliga samarbetet försenas eller misslyckas.

I Frankrike har nationalförsamlingens delegation för EU-frågor med ansvar för att undersöka kampen mot bedrägerier i Europa lagt fram ett europeiskt åklagarämbete som ett alternativ som bör övervägas¹⁹. Den föredragande drog slutsatsen att man har ett effektivitetsproblem på detta område och uttalade sitt stöd för ett inrättande av ett europeiskt åklagarämbete.

I Tyskland har den federala regeringen fått en begäran från en grupp ledamöter i förbundsdagen rörande möjliga insatser på gemenskapsnivå i straffrättsliga frågor, närmare bestämt skydd av gemenskapens ekonomiska intressen²⁰. Svaret blev att trots allvarliga reservationer beträffande den allmänna delen av *Corpus juris* bör en europeisk åklagare övervägas i samband med ett eventuellt antagande av enhetliga regler om materiell straffrätt och straffprocessrätt inom detta särskilda område. Planeringen bör bygga på erfarenheterna från inrättandet av Eurojust, som den tyska regeringen ser som ett embryo till en framtida europeisk åklagarmyndighet.

I Nederländerna har justitieministern beskrivit kommissionens bidrag till regeringskonferensen som ett intressant förslag som kan ge ett värdefullt bidrag till en grundläggande diskussion om nödvändiga åtgärder för att förbättra kampen mot bedrägerier i gemenskapen, en diskussion han är beredd att delta i.²¹

I kampen mot kriminalitet inom EU sett ur ett mer allmänt perspektiv talar vissa regeringschefer numera om en europeisk åklagarmyndighet i olika varianter som en del av deras vision av ett framtida Europa²².

Om inte annat visar dessa åsikter att det finns ett intresse för ämnet och att det krävs en debatt kring en sådan åklagares funktion. Kommissionen föreslår en nyskapande lösning inom ett mer avgränsat och specialiserat område för att svara mot ett speciellt och gemensamt behov. Detta är utgångspunkten för grönboken.

1.3. Syftet med grönboken

Grönboken skiljer sig till sin natur från tidigare förarbeten. Den syftar till att utvidga och fördjupa debatten kring kommissionens förslag innan det granskas av det konvent som skall förbereda nästa översyn av fördragen.

¹⁸ *Prosecuting fraud on the Communities' finances – The Corpus juris*, 8.5.1999, Select committee on the European Communities, House of Lords, London.

¹⁹ *Rapport d'information sur la lutte contre la fraude dans l'Union européenne*, Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, Paris, 22.6.2000, nr 2507.

²⁰ Bundestagsdrucksache 14/4991, 14.12.2000, s. 32 ff.

²¹ Nederländska parlamentets justitieutskott om det rättsliga samarbetet i straffrättsliga frågor, skrivelse av den 5 juli 2001.

²² Motion om EU från SPD, framlagd av förbundskansler Schröder den 30 april 2001 och antagen i november 2001. Tal om Europeiska unionens framtid av Frankrikes premiärminister Lionel Jospin den 23 maj 2001.

1.3.1. Att utvidga debatten till alla berörda kretsar

Ur detta perspektiv är grönbokens främsta syfte att under 2002 inleda en så omfattande samrådsprocess som möjligt med alla berörda kretsar, dvs. parlament, offentliga myndigheter, såväl gemenskapens som de nationella, yrkeskårer med anknytning till rättegången i brottmål, universitet, berörda icke-statliga organisationer etc. Grönboken skall bidra till att strukturera debatten kring vissa teman och föra ut den till allmänheten enligt principerna för sunda styrelseformer.

Följande teman tas upp i grönboken:

- Förutsättningar för debatten (kapitel 2).
- Grundstruktur (kapitel 3).
- Rättslig ställning och intern organisation (kapitel 4).
- Materiell rätt (kapitel 5).
- Processrätt (kapitel 6).
- Förbindelser med andra berörda parter (kapitel 7).
- Domstols kontroll (kapitel 8).

Varje kapitel inleds med en översikt över fakta som förtydligar debatten. Därefter klargör kommissionen olika valmöjligheter och anger ibland vilket alternativ den föredrar i detta skede. Slutligen ställs ett antal frågor som kommissionen önskar få in synpunkter på från remissinstanserna. De alternativ som kommissionen föredrar skulle visserligen utgöra ett sammanhängande system, men detta utgör inte på något sätt den enda möjligheten och bör inte ses som ett föregripande av debatten.

1.3.2. Utforska förslagets genomförbarhet

Grönboken ger även kommissionen möjlighet att gå ett steg längre än de förberedande och fördjupade studier som genomförts under flera år och precisera sina idéer. I sitt meddelande av den 29 september 2000 föreslog kommissionen att endast de väsentliga kännetecknen för en europeisk åklagarmyndighet skulle anges i fördraget (utnämning, avsked, uppgifter, oberoende) och att föreskrifter och bestämmelser för myndighetens verksamhet skulle fastställas i sekundärlagstiftningen.

Denna grönbok syftar just till att skissera hur denna sekundärlagstiftning skulle kunna se ut i synnerhet vad gäller brottsbeskrivningar (bedrägeri, mutbrott och bestickning, penningtvätt) och påföljder för verksamhet som kan skada gemenskapens ekonomiska intressen. I sekundärrätten bör man även fastställa hur gemenskapsbestämmelserna skall förenas med de nationella rättssystemen. De bör även behandla bestämmelser för hur ärenden väcks hos den europeiska åklagaren, utredningsbefogenheter, inledande och avslutande av utredningar samt innehålla regler om domstols kontroll av den europeiska åklagarens ämbetsutövning.

Diskussionerna under 2000 gällde huruvida det var berättigat att skapa en sådan myndighet och varför i så fall. Med grönboken utvidgas de nu till frågan om en europeisk åklagare är ett genomförbart projekt och vilka bestämmelser som behövs för att det skall fungera. Här handlar det alltså om att gå ett steg längre än den princip som kommissionen angett i sitt

meddelande och i en anda av öppenhet kring förarbetet betrakta vilka praktiska villkor som måste uppfyllas för att förslaget skall kunna genomföras.

Kommissionen mottar gärna era synpunkter på denna grönbok i allmänhet och på de numrerade frågorna i synnerhet. Frågorna finns i texten och upprepas i bilagan.

För att underlätta kontakterna har en särskild webbplats öppnats. Där finns denna grönbok och en rad användbara länkar inlagda.

http://europa.eu.int/olaf/livre_vert

Fram till den 1 juni 2002 går det bra att sända in sina synpunkter, helst på följande e-postadress:

olaf-livre-vert@cec.eu.int

eller till följande postadress:

*Europeiska kommissionen
Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (enhet A2)
Grönboken om en europeisk åklagare
Rue Joseph II 30
B-1049 Bryssel*

Kommentarerna kommer att offentliggöras på Internet om inte konfidentiell behandling uttryckligen begärs.

En offentlig utfrågning kommer att organiseras under 2002 för den som är intresserad. Kommissionen kommer under 2003, i samband med förberedelserna inför en översyn av fördragen, att lägga fram slutsatser och eventuellt ett nytt bidrag med utgångspunkt i de synpunkter som kommit in.

2. FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR DEBATTEN

I sitt bidrag till regeringskonferensen i Nice lade kommissionen för första gången fram skälen till varför ett europeiskt åklagarämbete skulle vara ett effektivt sätt att via straffrättsliga regler skydda gemenskapens ekonomiska intressen. Till förslaget är knutet ett flertal villkor som förtjänar att upprepas inför en debatt. Genom en översyn av fördragen (2.4) skall förslaget ge ett mervärde jämfört med situationen i dag (2.1) utan att bryta mot de grundläggande rättigheterna (2.2) och utgöra ett särskilt komplement vad beträffar EU:s politiska prioriteringar i rättsliga frågor.

2.1.Mervärdet av ett europeiskt åklagarämbete: argument för kommissionens förslag 2000

En utrednings- och lagföringsfunktion på gemenskapsnivå skulle ge ett mervärde jämfört med den nuvarande situationen. De bestämmelser som finns i dag är visserligen både legitima och oersättliga men eftersom det saknas en institution på gemenskapsplanet är det ofta svårt att effektivt lagföra gränsöverskridande brott. I kommissionens meddelande av den 29 september 2000 behandlas en del argument för detta så därför endast tas de endast upp i korthet här.²³

2.1.1. *Avsaknad av ett europeiskt straffrättsområde*

Den organiserade internationella brottsligheten är ofta iblandad i bedrägerierna mot gemenskapens ekonomiska intressen, vilket kräver samarbete mellan sjutton olika rättssystem som alla har olika bestämmelser, både materiellt och processuellt.²⁴ Svårigheterna kommer att öka när medlemsstaterna blir fler, och fler aktörer och myndigheter skall hantera gemenskapens medel.

Bristerna i dagens bestämmelser beror främst på att det saknas ett europeiskt straffrättsområde. Visserligen införs det allt fler undantag från principen om nationella territorier i de internationella konventionerna mellan medlemsstaterna²⁵ men i princip har rättsliga och polisiära myndigheter i medlemsstaterna endast rätt att agera på sitt eget territorium. Denna situation leder till att utredning och lagföring inleds parallellt, delvis eller inte alls.

I sitt meddelande till regeringskonferensen i Nice ger kommissionen ett par exempel på detta och beskriver några brottsutredningar som bedrevs parallellt och utmynnade i intet (se bilaga 1).

Generellt kan sägas att innan Amsterdamfördraget antogs utgjorde undertecknandet av konventionen av den 26 juli 1995 och dess tilläggsprotokoll ett första betydande steg mot ett straffrättsligt skydd av gemenskapens finansiella intressen men de har ännu inte trätt i kraft

²³ Se bilaga 1.

²⁴ Vissa medlemsstater har flera rättsordningar, exempelvis Förenade kungariket som har olika system i England och Wales, Skottland och Nordirland.

²⁵ Exempelvis i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 19 juni 1990 (artiklarna 39 ff om övervakning och gränsöverskridande polissamarbete), konventionen av den 18 december 1997 om ömsesidigt bistånd och samarbete mellan tullförvaltningar (Neapel II) och konventionen av den 29 maj 2000 om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål (kontrollerade leveranser, gemensamma utredningsgrupper, hemliga utredningar).

eftersom inte alla medlemsstater har ratificerat dem.²⁶ Detta är också anledningen till att kommissionen den 23 maj 2001 lade fram ovannämnda förslag till direktiv som syftar till antagande på grundval av artikel 280 i EG-fördraget av vissa bestämmelser som ingår i konventionen och protokollen inom tredje pelaren.²⁷

Dessa bestämmelser kommer dock inte i sig att kunna övervinna problemen med att det saknas ett europeiskt straffrättsområde, eftersom åtal ändå i fortsättningen skall väckas nationellt.

I denna grönbok visas också med ett europeiskt åklagarämbete och en centraliserad ledning för utredning och lagföring skulle gemenskapen kunna bevara de 17 olika rättssystemen och ändå få ett effektivt och enhetligt system för att skydda sina ekonomiska intressen i hela EU, helt i enlighet med fördraget.

2.1.2. Tungrodda och dåligt anpassade metoder för rättsligt samarbete mellan medlemsstaterna

Det finns sedan länge olika former för internationellt straffrättsligt samarbete som kommer att intensifieras när det rättsliga samarbetet inom ramen för tredje pelaren förstärks. Inget av de instrument som idag är i kraft, ligger som förslag eller är på förhandlingsstadiet innehåller något heltäckande svar på den specifika frågan om lagföring av bedrägerier riktade mot gemenskapens ekonomiska intressen.

Den organiserade brottslighetens ökade aktivitet när det gäller bedrägerier mot dessa intressen gör dock de traditionella instrumenten för ömsesidig rättslig hjälp otillräckliga. Framstegen inom det rättsliga samarbetet är således begränsade. Dessa brister leder till dröjsmål, förhållningstaktik och till att skyldiga går fria från straff. Detta är särskilt skadligt när man försöker spåra ekonomiska transaktioner bakåt vid bedrägerier.

Detta illustreras av det exempel på upprepade överklaganden som återges av kommissionen i punkt 1.2 i meddelandet till regeringskonferensen (se bilaga 1).

Såsom kommer att redogöras för i det följande skulle ett europeiskt åklagarämbete kunna vara lösningen på dessa problem eftersom det skulle fungera som en kontaktyta mellan gemenskapen och de nationella rättsliga myndigheterna. Med en sådan myndighet skulle det också bli lättare att vid gränsöverskridande ekonomiska bedrägerier förhindra att bevis förstörs eller att misstänkta får tid att fly, vilket idag underlättas av det bristfälliga, vertikala rättssamarbetet mellan gemenskapen och medlemsstaterna.

2.1.3. Rättslig uppföljning av de administrativa utredningarna

Den samlade operativa erfarenheten visar att det är svårt att föra administrativa utredningar vidare till åtal och dom. Europeiska byrån för bedrägeribekämpning har numera en enhet med domare och åklagare för den rättsliga rådgivningen, men oavsett hur effektivt byrån sköter den administrativa samordningen, är lagföringen i dag fortfarande osäker pga den nuvarande

²⁶ I slutet av september 2001 hade tre respektive åtta medlemsstater ännu inte anmält ratificering av konventionen om skydd av de finansiella intressena och ovannämnda protokoll av den 19 juni 1997.

²⁷ KOM(2001)272 (se ovan).

utformningen av gemenskapens regelverk²⁸. Gemenskapen har ingen lagföringsfunktion som kompletterar det förebyggande arbetet och arbetet med administrativa utredningar.

Uppgiftsutbyte medlemsstaterna emellan och med Europeiska byrån för bedrägeribekämpning hindras av skilda bestämmelser om lagföringen. Samma typ av ärenden utreds i vissa medlemsstater av rättsväsendet och i andra av förvaltningsmyndigheter, vilket både i praktiken och rättsligt ofta omöjliggör direkta kontakter mellan dem. Skilda nationella bestämmelser om bland annat skattesekreteress²⁹, företagshemligheter eller förundersökningssekreteress gör att nationella myndigheter dessutom inte har samma tillgång till uppgifter. Om utredning och lagföring sammanfördes hos en europeisk åklagare skulle dessa svårigheter undanröjas.

De många olika nationella regler som styr bevisföringen leder ofta till att bevis som samlats in i en medlemsstat inte kan användas i domstol i en annan medlemsstat.

Se exemplet på icke godkända bevis som kommissionen ger i punkt 1.3 i sitt meddelande till regeringskonferensen i Nice (se bilaga 1).

Varje domstol tillämpar de regler som gäller inom dess jurisdiktion (principen om *forum regit actum*), i synnerhet när det gäller bevisens giltighet. Det är inte säkert att domstolen erkänner de regler som gäller där utredningen har bedrivits, vilket leder till att de insamlade bevisen inte kan åberopas. I så fall omintetgörs de insatser som gjorts för att utreda gränsöverskridande bedrägerier.

Ett typiskt bedrägerifall där bevisen inte godkändes

Ett nyligen utrett fall handlade om en olivoljeimportör som misstänktes ha lämnat in falska tulldeklarationer för att slippa betala jordbruksavgifter (undanhållande av gemenskapsmedel). Han hade använt sig av en rad företag i olika medlemsstater för transport, distribution, försäljning respektive finansiering, så att bevisen var spridda över olika delar av gemenskapens territorium. För att handlingarna i det straffrättsliga förfarandet skulle bli kompletta måste man använda resultaten i de administrativa utredningar som bland annat genomförts av OLAF och i de rättsliga utredningarna, även de uppgifter som erhållits genom framställningar om internationell bevisupptagning.

Domstolen i den medlemsstat som ärendet hänskjutits till ogiltigförklarade större delen av bevismaterialet med hänvisning till att de hade insamlats av en administrativ myndighet (OLAF) eller av kriminalpolisen och inte av en åklagarmyndighet eller undersökningsdomare. Även vittnesmål från privatpersoner (lastbilschaufförer) som vederbörligen samlats in av rättsliga myndigheter avvisades.

²⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/99 och rådets förordning (Euratom) nr 1074/99 av den 25 maj 1999 om utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (EGT L 136, 31.5.1999), kommissionens beslut av den 28 april 1999 om inrättande av en europeisk byrå för bedrägeribekämpning (EGT L 136, 31.5.1999), interinstitutionellt avtal av den 25 maj 1999 om interna utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (EGT L 136, 31.5.1999), rådets förordning (Euratom, EG) nr 2185/96 av den 11 november 1996 om de kontroller och inspektioner på platsen som kommissionen utför för att skydda Europeiska gemenskapernas finansiella intressen mot bedrägerier och andra oegentligheter, EGT L 292, 15.11.1996, rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen, EGT L 312, 23.12.1995.

²⁹ Slutrapport om den första utvärderingsverksamheten - ömsesidig rättslig hjälp i brottmål, antagen av rådet den 28 maj 2001, EGT C 216, 1.8.2001: "Utvärderingarna visade att frågan om skattebrott fortfarande är så känslig att det kan inträffa att framställningar om ömsesidig rättslig hjälp på denna grundval begränsas och saktas ner eller i värsta fall avslås" (under punkt III e om skattebrott).

Detta är bara ett av många exempel. I vissa medlemsstater är bevisföringsreglerna ännu striktare och kräver direkta vittnesmål inför domstolen istället för skriftliga bevis.

I denna grönbok visas hur man genom att skapa ett gemensamt område för utredningar och lagföring kan övervinna detta sistnämnda hinder. Uppgifter som samlas in av administrativa eller rättsliga myndigheter under ledning av ett europeiskt åklagarämbete och i förekommande fall med tillstånd av en fri- och rättighetsdomare, skulle då godkännas som bevis av alla domstolar i gemenskapen.³⁰

2.1.4. Bättre organisation och effektivitet i gemenskapsinstitutionernas interna utredningar

För närvarande finns inte någon europeisk rättsinstans som är behörig att bedriva utredningar inom gemenskapsinstitutionerna. Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) är och förblir en administrativ utredningstjänst, trots att den redan nu skulle kunna erbjuda hjälp åt rättsliga myndigheter. Om ett internt fall tas upp i domstol eller inte är upp till de nationella myndigheterna för lagföring i den medlemsstat där gemenskapsinstitutionen är lokaliserad.

Ett exempel: bedrägeri inom gemenskapsinstitutionerna

En intern utredning som bedrevs av OLAF och ledde till rättsliga efterverkningar i flera medlemsstater gällde ett fall där ett antal tjänstemän misstänktes vara inblandade i tilldelningen av EU-medel till företag som de själva hade intressen i. Dessa företag fanns i flera olika medlemsstater och i finanscentrum utanför gemenskapen.

Flera svårigheter uppstår i ärenden av detta slag. OLAF:s administrativa befogenheter räcker inte till för att samla in alla fakta eftersom det kan krävas förhör, husrannsakingar, kontroll av banktransaktioner och framställningar om internationell bevisupptagning.

Vilka nationella myndigheter med lagföringsansvar som bör kopplas in i ett fall där många olika kan vara behöriga är en svårlöst fråga. Skillnaderna mellan de berörda nationella lagföringsmyndigheterna försvårar väsentligen användningen av vittnesmål som insamlats av OLAF. Exempelvis har förfarandekraven till skydd för individens rättigheter i en medlemsstat ansetts vara otillräckliga vid brottnålsrättegångar i en annan. Skillnaderna i preskriptionstid leder också till att ärenden ibland överförs för sent. En rättslig myndighet beslutade även att lägga ner ett fall med hänvisning till att de disciplinära påföljderna och tjänstemannens avsked gjorde lagföring överflödigt.

Det råder inget tvivel om att de interna utredningarnas organisation och effektivitet skulle förstärkas om ett europeiskt åklagarämbete inrättades.³¹ Kommissionens förslag är alltså ett mer specifikt svar på Europaparlamentets upprepade begäran om ett initiativ för att skapa ett europeiskt åklagarämbete med behörighet inom EU:s institutioner.³²

2.2. Respekt för de grundläggande rättigheterna

Den europeiske åklagaren kommer i sitt tjänsteutövande att vara skyldig att iaktta de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i artikel 6 i EU-fördraget, principerna om de grundläggande rättigheterna i gemenskapsrätten såsom de lagts fast av Europeiska

³⁰ Se 6.3.4 (bevisning).

³¹ Se även OLAF:s övervakningskommittés yttrande 3/2001 av den 6 september 2001 om ett eventuellt inrättande av en europeisk åklagarmyndighet med behörighet i fråga om interna utredningar

³² Europaparlamentets resolution av den 16 maj 2000 om kommissionens årsrapport för 1998 om skydd av gemenskapens finansiella intressen och kampen mot bedrägerier, punkt 2, resolution av den 13 december 2000 om kommissionens strategi för bedrägeribekämpning (EGT C 232, 17.8.2001, s.192), skäl 14 i förslaget till ovannämnda direktiv om straffrättsligt skydd av gemenskapens ekonomiska intressen i dess lydelse efter Europaparlamentets ändringar av den 29 november 2001 (PE 305.612).

gemenskapernas domstol (nedan kallad EG-domstolen), Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna³³ och Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Exempelvis måste alla tvångsmedel som beslutas om av den europeiska åklagaren godkännas eller ibland utfärdas av en domare som utsetts på nationell nivå till fri- och rättighetsdomare.³⁴

Tanken bakom inrättandet av en europeisk åklagare är naturligtvis att man skall kunna lagföra personer som idag går ostraffade, men de föreslagna bestämmelserna skulle även bidra till att förbättra situationen för de tilltalade³⁵. Virrvarret av olika nationella förfaranden skulle bli mindre och rättegångsförberedelserna, och därmed också själva processen, skulle påskyndas. Det torde även leda till att de nationella myndigheterna inte lika ofta behöver häkta eller vidta andra frihetsinskränkande åtgärder gentemot den tilltalade att behålla honom på sitt territorium eftersom lagföringen på gemenskapens territorium skulle bli väsentligt effektivare.

2.3. Anknytning till EU:s politiska prioriteringar i rättsliga och inrikes frågor

Enligt Amsterdamfördraget är ett av Europeiska unionens mål att den ska utvecklas ”*som ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, där den fria rörligheten för personer garanteras samtidigt som lämpliga åtgärder vidtas avseende (...) förebyggande och bekämpande av kriminalitet.*”³⁶

Vid sitt möte i Tammerfors den 15–16 oktober 1999 gav stats- och regeringscheferna hög politisk prioritet åt att skapa ett sådant område.

Kommissionens bidrag till regeringskonferensen 2000 var på sitt sätt ett bidrag till samma allmänna mål. Det motsade inte på något sätt andan från Tammerfors och är dessutom ett komplement till insatser som gjorts på annat håll för att genom djupare integrering av de befogenheter som delas mellan gemenskapen och medlemsstaterna (artikel 280 EG) på ett specifikt område stärka det allmänna rättsliga samarbetet. Den senaste fasen är det planerade inrättandet av Eurojust³⁷.

2.3.1. Komplement till målsättningarna från Europeiska rådets möte i Tammerfors

Kommissionens förslag att inrätta en europeisk åklagarmyndighet får på många punkter stöd i riktlinjerna från Tammerfors.

Det bygger i princip på vad som konstaterades vid europeiska rådets möte, nämligen att ”*brottslingar får inte ges några möjligheter att utnyttja skillnader mellan medlemsstaternas rättssystem.*”³⁸

³³ EGT C 364, 18.12.2000.

³⁴ Se 6.4 (domaren – en garanti för de grundläggande friheterna).

³⁵ I denna grönbok används termen ”tilltalad” i allmän betydelse och kan allt efter den rättsliga terminologi som används i en medlemsstat betyda misstänkt, föremål för förundersökning eller tilltalad. Här definieras tilltalad som en misstänkt person som av den europeiska åklagaren har underrättats om vilka anklagelser som riktas mot honom.

³⁶ Artikel 2 i EU-fördraget.

³⁷ Se 7.2.1 (Eurojust).

³⁸ Punkt 5 i ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådets möte i Tammerfors 15–16 oktober 1999.

Även vissa allmänna målsättningar sammanfaller eftersom det handlar om att förverkliga det område med frihet, säkerhet och rättvisa som anges i Amsterdamfördraget. Ett gemensamt område för utredning och lagföring skulle vara betydelsefullt just när det gäller skydd av gemenskapens ekonomiska intressen inom ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Samtidigt måste den ökade effektivitet som inrättandet av en europeisk åklagare innebär vägas upp med stärkta garantier för de grundläggande rättigheterna, vars vikt påtalats tidigare i denna text, i enlighet med slutsatserna från Tammerfors enligt vilka *”en väl avvägd utveckling av åtgärderna på unionsnivå mot brottslighet bör uppnås, samtidigt som enskildas och ekonomiska aktörers frihet och juridiska rättigheter skyddas.”*³⁹

Samtidigt som den dömande makten bevaras i sin helhet på nationell nivå, är principen om medlemsstaternas ömsesidiga erkännande av rättshandlingar en av hörnstenarna i ett system för straffrättsligt skydd av gemenskapens ekonomiska intressen. Detta förutsätter en gemensam grund och ett ömsesidigt förtroende för de nationella rättsliga systemen, så att det inte längre behövs några kompletterande beslut för godkännande av en dom eller exekutor. I slutsatserna från Tammerfors kallas principen om ömsesidigt erkännande *”en hörnsten i det rättsliga samarbetet”* inom unionen, och vidare preciseras det att den bör *”gälla för beslut som föregår en rättegång, särskilt för de beslut som skulle göra det möjligt för de behöriga myndigheterna att snabbt säkra bevismaterial och beslagta tillgångar som lätt kan flyttas”*.⁴⁰

Ett av de instrument som skulle kunna ge mer tyngd åt de åtgärder som vidtas av en europeisk åklagare är en europeisk arresteringsorder. Detta instrument gavs prioritet i Tammerfors och nu föreligger det i en vidare kontext ett förslag till rambeslut från kommissionen.⁴¹ Alla EU-institutioner visade också på nytt stort intresse i ett gemensamt uttalande: *”Europeiska unionen kommer att påskynda genomförandet av ett verkligt gemensamt europeiskt rättsligt område, vilket bland annat betyder att inrätta ett europeiskt mandat för gripande och utlämning, i enlighet med slutsatserna från Tammerfors, samt ömsesidigt erkännande av rättsliga beslut och domar.”*⁴² Förslaget att inrätta en europeisk åklagare är en del av samma utveckling.

2.3.2. Specifika drag i förslaget i förhållande till målsättningarna från Europeiska rådets möte i Tammerfors

Sett ur en annan synvinkel är dock detta förslag ett komplement till de politiska riktlinjer som antogs i Tammerfors. Det har begränsad räckvidd och konkurrerar därför inte på något sätt med de mer generella initiativ som tas inom ramen för tredje pelaren. Tvärtom, genom förslaget omfattar dessa initiativ även första pelaren eftersom de anpassas till de särskilda krav som ställs för det straffrättsliga skyddet av gemenskapens ekonomiska intressen.

Om exempelvis Eurojust enligt slutsatserna från Tammerfors skulle få ansvar inom ett mycket brett behörighetsområde för det rättsliga samarbetet, blir den europeiska åklagaren en gemenskapsinstitution med egna befogenheter att lagföra endast på det specifika område som rör skyddet av gemenskapens ekonomiska intressen.

³⁹ Punkt 40 i slutsatserna.

⁴⁰ Punkt 33 resp. 36 i slutsatserna.

⁴¹ Förslag till rådets rambeslut om en europeisk arresteringsorder och om överlämnande mellan medlemsstaterna, KOM(2001)522.

⁴² Gemensamt uttalande av Europeiska unionens stats- och regeringschefer, Europaparlamentets ordförande, ordföranden för Europeiska kommissionen och den höge representanten för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken den 14 september 2001.

På ett mer allmänt rättsligt plan har Europeiska rådet anmodat rådet och kommissionen att påbörja arbetet "*med de delar av processrätten för vilka gemensamma miniminormer är nödvändiga*".⁴³ Kommissionen går ett steg längre vad gäller processförberedelser i samband med brott mot gemenskapens ekonomiska intressen och föreslår en viss harmonisering av förfarandena. På så sätt skulle handlingar som den europeiska åklagaren utfärdar under kontroll av den nationella domare som utsetts till fri- och rättighetsdomare bli giltiga i alla medlemsstater som handlingar utfärdade av en gemensam instans.

Uppbyggnaden av ett gemensamt område för utredningar och lagföring när det gäller skyddet av gemenskapens ekonomiska intressen är ingen försöksverksamhet inför ett framtida område med frihet, säkerhet och rättvisa. Det är snarare en *logisk följd av gemenskapens integrationsarbete*. Den inre marknaden med tillhörande gemensamma politikområden har lett till att gemenskaperna nu har egna finansiella medel och för att kunna skydda dem mot brott krävs under rådande förhållanden att de kompletteras med en funktion för lagföring på gemenskapsnivå. Intressen som i grunden är gemensamma kräver ett gemensamt skydd.

Sammanfattningsvis skulle en europeisk åklagare för straffrättsligt skydd av gemenskapens ekonomiska intressen visserligen befinna sig inom ramen för ett "rätts-Europa", men att det snarare handlar om rättvisa "för EU" än rättvisa "i EU".

⁴³ Punkt 37 i slutsatserna från Europeiska rådet i Tammerfors.

2.4.Rättslig grund

Det förslag som diskuteras här förutsätter att man fastställer en rättslig grund. Åtgärder som vidtas av gemenskapens lagstiftare i kampen mot olaglig verksamhet som skadar gemenskapens ekonomiska intressen skall enligt artikel 280 i EG-fördraget "*inte gälla tillämpningen av nationell straffrätt eller den nationella rättskipningen*". EG-fördraget – och därmed också Euratomfördraget som inte har ändrats på denna punkt sedan Maastrichtfördraget – tillåter alltså inte i dagsläget att man inrättar ett europeiskt straffrättsområde med en gemensam rättsvårdande myndighet som exempelvis en åklagare.

Fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna måste alltså revideras för endast på så sätt kan förslaget få politisk legitimitet. Kommissionen har därför föreslagit att en artikel 280a införs i EG-fördraget. Enligt detta förslag bör den nödvändiga ändringen begränsas till bestämmelser för hur den europeiska åklagaren skall utnämnas och avsättas och till att definiera dennes uppgifter och huvudsakliga funktion. Skulle EG-fördraget ändras enligt detta förslag måste även bestämmelserna i artikel 183A i Euratomfördraget ändras på motsvarande sätt.

Förslaget bör granskas av det konvent som får i uppdrag att förbereda nästa revision av fördragen.

De reviderade fördragen skulle hänvisa till sekundärlagstiftningen för bestämmelser om den europeiska åklagarens ställning och funktion. Enligt förslaget till artikel 280a skall Europaparlamentet och Europeiska unionens råd således med kvalificerad majoritet genom ett medbeslutandeförfarande anta följande bestämmelser:

« 2. (...) Rådet skall fastställa den europeiska åklagarens arbetsordning i enlighet med förfarandet i artikel 251.

3. Rådet skall i enlighet med förfarandet i artikel 251 fastställa villkoren för den europeiska åklagarens ämbetsutövning, bland annat

a) regler om vad som utgör bedrägeribrott och annan olaglig verksamhet som skadar gemenskapens ekonomiska intressen, samt vilka straff de kan medföra,

b) processrättsliga regler och bevisföringsregler för den europeiska åklagarens verksamhet, och

c) regler om domstols kontroll av de processuella åtgärder som den europeiska åklagaren vidtar i sin ämbetsutövning.”

De sekundärrättsliga bestämmelser som behandlas i denna grönbok bör även ange hur gemenskapsbestämmelserna skall förhålla sig till de nationella straffrättsliga systemen. Förhoppningen är att grönboken skapar en diskussion kring två centrala frågor: Är det möjligt att inrätta en europeisk åklagare utan att också inrätta en särskild domstol på gemenskapsnivå som skall kontrollera myndighetens agerande? I vilken utsträckning måste straffrätt och processrätt harmoniseras för att myndigheten skall fungera väl?

3. GRUNDSTRUKTUR

Enligt kommissionens förslag till artikel 280a i EG-fördraget skulle den europeiska åklagaren *”efterspana, åtala och lagföra gärningsmän och medhjälpare till överträdelser som skadat gemenskapens ekonomiska intressen samt föra det allmännas talan mot dessa överträdelser vid behöriga rättsliga instanser i medlemsstaterna enligt bestämmelserna”* som fastställts av gemenskapens lagstiftare.

Eftersom förslaget blir lättare att förstå om man först klargör dess grundstruktur, har kommissionen fastställt följande riktlinjer: Den europeiska åklagarens behörighet skall begränsas till det område som definierats i denna text. I enlighet med subsidiaritets- respektive proportionalitetsprinciperna skall behörigheten inskränkas till det minimum som krävs för effektiv och likvärdig lagföring i fråga om olaglig verksamhet som riktar sig mot gemenskapens ekonomiska intressen inom gemenskapens hela territorium (artikel 280 EG).

I denna grönbok föreslår kommissionen att gemenskapsrätten endast skall reglera det som är absolut nödvändigt för att den europeiska åklagaren skall kunna fungera väl. Grundprincipen är alltså att det är den nationella rätten som skall tillämpas och att gemenskapsrätten endast gäller i undantagsfall, dvs. när det krävs för att den europeiska åklagaren skall kunna fungera effektivt.

Således avgränsas här vad som skulle kunna bli den europeiska åklagarens materiella kompetensområde (3.1) inom ett gemensamt område för utredning och lagföring (3.2). Det är framför allt myndighetens primära befogenheter (3.2.1) och dess ställning i förhållande till de nationella rättsystemen (3.2.2) som skisseras upp.

3.1. Ett materiellt kompetensområde begränsat till gemenskapens ekonomiska intressen

Kommissionen föreslår att den europeiska åklagarens befogenheter begränsas till vad som krävs för att skydda gemenskapens ekonomiska intressen, såsom dessa redan definieras i artikel 280 i EG-fördraget.

Det finns naturligtvis även andra grundläggande gemensamma intressen, exempelvis den gemensamma valutan, den europeiska offentliga förvaltningen, gemenskapsmärkning, etc. men kommissionen följer här samma linje som i sitt bidrag från september 2000 och föreslår inte någon utvidgning av den europeiska åklagarens behörighetsområde utanför skyddet av gemenskapens ekonomiska intressen, oavsett om det handlar om andra överträdelser som gemenskapstjänstemän begår i sin tjänsteutövning⁴⁴ eller förfalskning av euron, en helt ny men minst lika allvarlig överträdelse⁴⁵. I denna grönbok tas dessa frågor enbart upp som hypotetiska exempel för att klargöra debatten.

3.1.1. Gemenskapernas särskilda ansvar

Gemenskaperna har fått ett utökat ansvar när det gäller skyddet av gemenskapens ekonomiska intressen. I Amsterdamfördraget anges uttryckligen i artikel 280 att gemenskapen och medlemsstaterna delar detta ansvar.

⁴⁴ Se 5.2.3 (överträdelser som inte enbart berör gemenskapens ekonomiska intressen)

⁴⁵ Artiklarna 3 och 4 i rådets rambeslut av den 29 maj 2000 om förstärkning av skyddet mot förfalskning i samband med införandet av euron genom straffrättsliga och andra påföljder (EGT L 140, 2.6.2000).

Ända sedan den europeiska integrationen inleddes förfogar Europeiska gemenskaperna över en budget. Enligt artiklarna 274 och 276 i EG-fördraget är kommissionen ansvarig för budgetgenomförandet inför en budgetmyndighet bestående av Europaparlamentet och rådet.

Vad gäller skyddet av gemenskapens ekonomiska intressen ställs det höga krav i EG-fördraget. Skyddet skall vara effektivt, ha avskräckande effekt och ge ett likvärdigt skydd i alla medlemsstater. Ett *effektivt* skydd förutsätter att man när bedrägerierna upptäcks verkligen utdelar och genomdriver påföljder. Erfarenheten visar att en verkligt *avskräckande* effekt förutsätter att man i de allvarligare fallen inte bara svarar med administrativa påföljder utan även med straffrättsliga, däribland tvångsmedel under utredningen och straff som även omfattar frihetsberövande. Slutligen betyder *likvärdigt* skydd att de straffrättsliga åtgärderna är homogena i hela gemenskapen.

Dessa särskilt höga krav är fullt motiverade med hänsyn till att gemenskapens medel ända sedan den europeiska integrationen inleddes utgörs av *grundläggande gemensamma intressen*.

Dessa intressen är dock *måltavla för ekonomisk brottslighet*, i värsta fall organiserad sådan. Denna typ av brottslighet utövas med hjälp av den allra senaste kommunikationstekniken och har därför en tydligt gränsöverskridande prägel. I detta sammanhang bör gemenskaperna kunna garantera att bedrägerier och korruption faktiskt får rättsliga konsekvenser. Gemenskapens ekonomiska intressen motiverar särskilda skyddsåtgärder.

3.1.2. Skyddet av gemenskapens ekonomiska intressen får samma omfattning

Det är inte alls frågan om att utvidga gemenskapernas materiella kompetensområde med en europeisk åklagare. Skyddets omfattning när det gäller gemenskapens ekonomiska intressen förblir detsamma enligt definitionen i artikel 280 i EG-fördraget.

Det förtjänar kanske att påpekas att de ekonomiska intressen som skall skyddas är den allmänna budgeten, budgetar som förvaltas av gemenskaperna eller för deras räkning och vissa medel som inte ingår i budgeten⁴⁶ utan förvaltas av gemenskapsorgan utan institutionsstatus.⁴⁷ Skyddet av de ekonomiska intressena gäller inte endast förvaltningen av budgetanslag, utan sträcker sig till alla åtgärder som påverkar eller kan påverka gemenskapernas tillgångar,⁴⁸ exempelvis fastigheter.

I fråga om utgifter gäller det i synnerhet om sådana som förvaltas av medlemsstaterna, dvs. stöd inom ramen för jordbruksgarantier⁴⁹ och strukturåtgärder⁵⁰. I andra hand gäller det utgifter som förvaltas direkt av gemenskaperna.⁵¹

Exempel på ett fall med interna inslag: forskningring av medel till stödprogram för tredje land

⁴⁶ Exempelvis Europeiska utvecklingsfonden som förvaltas av kommissionen och Europeiska investeringsbanken.

⁴⁷ Förklarande rapport rörande konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen, av rådet den 26 maj 1997 godkänd text, del III (EGT C 191, 23.6.1997, s. 1).

⁴⁸ Andra skälet i förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/99.

⁴⁹ Garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket.

⁵⁰ Europeiska socialfonden, europeiska regionala utvecklingsfonden, Utvecklingssektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden, Fonden för fiskets utveckling, Sammanhållningsfonden.

⁵¹ Diverse politikområden som utbildning, ungdom, kultur, information, energi, miljö, den inre marknaden, transeuropeiska nät, forskning, yttre åtgärder, etc.

Sedan misstankar väckts om missbruk av humanitärt bistånd enligt fyra avtal som förvaltats av ECHO beslöt UCLAF att inleda en utredning.⁵² Ett av avtalen gällde området kring de stora sjöarna i Afrika, de tre andra före detta Jugoslavien för perioden 1993 till 1995. ECHO hade betalat företaget X, som ansvarade för genomförandet, och de brevlådeföretag som var knutna till detta 2,4 miljoner ecu.

En första kontroll i medlemsstaterna A och B under 1997 visade att en del av pengarna använts för att på ett otillåtet sätt betala extern personal som arbetat för kommissionen i och utanför kommissionens lokaler.

En kontroll på plats i före detta Jugoslavien under 1998 avslöjade att de tre avtal som gällde detta område inte genomförts där och att varken personal eller utrustning hade använts på det sätt som angivits.

På det disciplinära planet har det vidtagits sanktioner mot flera gemenskapstjänstemän för att de har fått betalt av de inblandade företagen för arbete som aldrig utförts eller delvis inte utförts. Sanktionerna sträcker sig från degradering till avsked med förlust av vissa pensionsrättigheter.

Försök har gjorts att rekonstruera hur pengarna använts men de verktyg som fanns att tillgå inom ramen för den administrativa utredningen var otillräckliga för att förklara hur samtliga medel använts. Vid en kontroll på plats, som utfördes i enlighet med förordning nr 2185/96 hos företag X under 1998, kunde ingen som helst bokföring visas upp som förklarade hur de pengar som utbetalats enligt avtalen hade använts.

Alla uppgifter som skulle kunna leda till lagföring har överlämnats till myndigheterna i medlemsstaterna A och C. Det rättsliga förfarandet pågår fortfarande.

Beträffande intäkterna berörs å ena sidan intäkterna från avgifter på handel med tredje land inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken och från avgifter inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden för socker⁵³, å andra sidan tullar på handeln med tredje land. Åklagaren bör således ha behörighet vad gäller intäkter från mervärdesskatt som beräknas genom tillämpning av en enhetssats på de nationella underlagen för mervärdesskatt när det handlar om länderövergripande fall som verkar särskilt viktiga att behandla på gemenskapsnivå. Däremot kommer en europeisk åklagare inte att ha behörighet när det gäller intäkter som beräknas genom tillämpning av en enhetssats på summan av BNP i medlemsstaterna.

⁵² Detta exempel har redan offentliggjorts. Se Europeiska kommissionen, *Skydd av Europeiska gemenskapens finansiella intressen, kampen mot bedrägerier, årsrapport 1998*, KOM(1999)590, punkt 2.2.5.2.

⁵³ Således de två första kategorierna av egna medel som anges i artikel 2.1 i rådets beslut 94/728/EG, Euratom av den 31 oktober 1994 om systemet för gemenskapernas egna medel.

Ett externt exempel: momsbedrägerier

Förutom de vanligaste bedrägerityperna (att moms på försäljning undanhålls eller dras av för fiktiva köp) förekommer bedrägerier avseende gemenskapens nuvarande övergångssystem för mervärdesskatt, som utgår från principen att beskattning skall ske i bestämmelselandet. Bedrägliga transaktioner sker genom så kallade varukaruseller eller tillfälliga brevlådeföretag. Den organiserade brottsligheten använder fiktiva transaktioner för att utnyttja bestämmelserna om momsbefrielse vid handel inom gemenskapen och bestämmelserna om avgiftsfri export. På så sätt kan de genom falska deklarationer få momsåterbetalningar utan att ens ha betalat in någon moms.

Metoderna för momsbedrägerier på det internationella planet är välkända. Det är ändå svårt för en enda nationell myndighet att upptäcka dessa fall i praktiken eftersom bokföringen i en medlemsstat alltid verkar vara i sin ordning när den granskas för sig. De flesta medlemsstater anser att internationella mervärdesskattebedrägerier är ett stort problem även om de nationella mervärdesskattebedrägerierna drabbar de sammanlagda intäkterna hårdare. Bedrägerierna drabbar huvudsakligen varor med hög mervärdesskattesats som är lätta att transportera, såsom datorkomponenter, mobiltelefoner eller ädelmetaller.

Svårigheter idag

Långt ifrån alla momsbedrägerier upptäcks i tid och kan åtgärdas korrekt. OLAF kan inte ingripa i samordningen utan att de nationella myndigheterna uttryckligen begär det från fall till fall.⁵⁴ Det är inte ovanligt att åtal läggs ner i denna typ av ärenden eftersom det krävs så stora insatser vad gäller efterforskningar och samordning i flera länder på EU-nivå. Inte ens med Eurojust skulle samordningen bli tillräcklig eftersom de inte skulle kopplas in automatiskt.⁵⁵ En europeisk åklagare med global information som prioriterar sådana fall skulle göra insatserna mycket mer systematiska.

Även samarbetet mellan OLAF och vissa medlemsstaters rättsväsende har stärkts för att underlätta bevisupptagning som behövs för att väcka åtal men en europeisk åklagare skulle ändå vara bra för att bygga upp förbindelser mellan rättsliga och administrativa myndigheter, särskilt skattemyndigheter. Det finns idag ingen nationell rättslig myndighet som kan arbeta direkt med alla medlemsstaters skattemyndigheter, vilket däremot en europeisk åklagare skulle kunna.

Gemenskapens ekonomiska intressen definierade på detta sätt kräver ett effektivt straffrättsligt skydd. Kommissionen föreslår en europeisk åklagare som en möjlighet för gemenskaperna att effektivt utföra en av sina mest krävande uppgifter inom det materiella kompetensområde som definieras ovan.

3.2. Ett gemensamt område för utredning och lagföring

Tanken på en europeisk åklagare föddes ur behovet av att lösa den numera ohållbara motsägelsen mellan å ena sidan splittringen av gemenskapens territorium i sjutton olika nationella rättssystem och å andra sidan de allvarliga brott som begåtts mot gemensamma intressen, särskilt då gemenskapens.

Kommissionen föreslår att en europeisk åklagare utövar de befogenheter som den kan komma att tilldelas inom gemenskapens hela territorium så som det definieras i artikel 299 i EG-fördraget.

Inom ramen för detta territorium skulle den europeiska åklagaren verka inom ett gemensamt område för utredning och lagföring eftersom åtgärderna skulle ha samma värde i alla

⁵⁴ KOM(1999)590 ibid, punkt 2.3.

⁵⁵ Se 7.2.1 (Eurojust).

medlemsstater. Detta är det minimum som krävs för att en europeisk åklagare skall kunna fungera. Det skulle kvalitetsmässigt innebära ett steg framåt att inrätta ett sådant gemensamt område jämfört med vanlig samordning mellan de slutna nationella territorierna.

Förutom detta första och oundgängliga steg skulle det gemensamma området kunna utformas på olika sätt allt efter de olika möjligheter som föreslås i denna grönbok. Vad utformningen får för innehåll beror på i vilken grad man väljer att harmonisera förfarandena, dvs utredningsåtgärder och erkännande av bevis.

3.2.1. Den europeiska åklagarens befogenheter: samordning av utredning och lagföring

Eftersom en europeisk åklagare skall vara specialiserad på skyddet av gemenskapens ekonomiska intressen men ha behörighet inom gemenskapens hela territorium bör den utrustas med en rad sammanhängande befogenheter. Men innan man går närmare in på olika tänkbara förfaranden är det viktigt för en öppen debatt att i stora drag redogöra för åklagarens roll.⁵⁶ De processrättsliga riktlinjerna återfinns i en bilaga.⁵⁷

Det unika med förslaget är att en gemenskapsinstitution ges ansvaret för den centrala ledningen för utredningar och rättsliga åtgärder i ett gemensamt område. Den europeiska åklagarens handlingar skulle äga giltighet inom hela detta område men domstolsfasen skulle ändå i sin helhet ligga kvar på nationell nivå. Inrättandet av en europeisk åklagare påverkar vare sig fördjupningen av det allmänna rättsliga samarbetet eller arbetet med att förebygga den internationella ekonomiska brottsligheten på gemenskapsnivå.

- Den europeiska åklagaren skulle samla bevismaterial för och emot den anklagade, så att en lagföring i förekommande fall kan inledas mot personer som begått brott enligt definitioner som har gjorts gemensamt för att skydda gemenskapens intressen.⁵⁸ Åklagaren skulle alltså ha i uppdrag att leda och samordna lagföringen.⁵⁹ Den europeiska åklagaren skulle ha särskilda befogenheter med företräde framför de nationella åklagarmyndigheternas befogenheter, men ändå samordnade med dem så att överlappningar kan undvikas.⁶⁰
- Den europeiska åklagaren skulle med stöd av de utredande myndigheterna (polis) överta ledningen av utredningarna i ärenden som omfattas av dess befogenheter.⁶¹ Detta skulle öka domstolarnas förhandskontroll av de utredningar som görs inom EU:s organ och institutioner.⁶²
- De åtgärder som vidtas av den europeiska åklagaren skall, om de berör de individuella fri- och rättigheterna, kontrolleras av den nationella domstol som fungerar som fri- och

⁵⁶ Se 6 nedan om dessa befogenheter ur en processrättslig synvinkel.

⁵⁷ Se bilaga 2.

⁵⁸ Se 5 (materiell rätt).

⁵⁹ Denna princip är ny i gemenskapssammanhang men har redan accepterats internationellt. I stadgan för internationella brottmålsdomstolen som antogs i Rom den 17 juli 1998 omnämns en internationell åklagarinstitution med behörighet att göra utredningar i syfte att vidta rättsliga åtgärder på parternas territorium. EU:s femton medlemsstater undertecknade denna konvention och rådet ansåg det önskvärt att stadgan snabbt träder i kraft i en gemensam ståndpunkt av den 11 juni 2001 om den internationella brottmålsdomstolen (EGT L 155, 12.6.2001, s. 19).

⁶⁰ Se 6.2.2.2 om blandade ärenden.

⁶¹ Se 6.2.3.2 (förbindelser med medlemsstaternas utredningsorgan)

⁶² Se 7.3 (OLAF:s framtida roll).

rättighetsdomare.⁶³ Den kontroll måste erkännas i hela gemenskapen så att åtgärder kan verkställas och alla bevis som samlats i andra medlemsstater kan användas.

- Den europeiska åklagaren skulle ha befogenheter att under domstolarnas överinseende väcka åtal mot gärningsmannen inför en nationell domstol⁶⁴.
- När ett ärende tas upp i en rättegång skulle den europeiska åklagaren driva åtalet inför den nationella domstolen för att tillvarata gemenskapens ekonomiska intressen. Kommissionen anser det vara viktigt att den dömande funktionen kvarstår på nationell nivå. Avsikten är inte att skapa en EU-rättsinstans som avkunnar domar.⁶⁵

3.2.2. Harmoniska förbindelser med de nationella straffrättsliga systemen

De nationella systemen ligger till grund för det straffrättsliga skyddet mot internationell brottslighet och är även fortsättningsvis absolut nödvändiga. Förslaget med en europeisk åklagare syftar bara till att fylla en lucka och inte alls till att skapa en heltäckande och fristående strafflagstiftning på gemenskapsnivå.

Tanken bakom förslaget är tvärtom att skapa ett kompletterande instrument som kan sammanlänkas på ett harmoniskt sätt med de nationella systemen via biträdande europeiska åklagare i var och en av medlemsstaterna (se nästa kapitel) och att göra det möjligt för de nationella domstolarna att effektivt pröva fall av transnationell brottslighet på ett område där gemenskapens integration (gemenskapens fonder, egna medel) gör isolerade åtgärder alltmer fruktlösa. De nationella domstolarna skulle agera som företrädare för gemenskapsrätten och tillämpa samma regler som finns inkorporerade i den nationella lagstiftningen på denna typ av brottslighet, på samma sätt som de idag gör inom alla områden som rör EG-fördraget.

En central ledning för utredningarna innebär inte några stora omvälvningar för de nationella rättsliga systemen. Sedan många årtionden tillbaka har de olika rättsliga traditionerna i Europa närmat sig varandra. Funktioner för utredning och lagföring behövs och finns i alla medlemsstater. Strukturerna är fortfarande olika men de har närmat sig varandra av många olika skäl, huvudsakligen tack vare att medlemsstaterna har beaktat bestämmelserna om rättvisa rättegångar i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna. Detta bekräftas av arbeten utförda av experter från alla nationella straffrättsliga system, såväl de kontinentala som *common law*.⁶⁶

Förslaget syftar endast till att göra de nationella rättssystemen effektivare på ett område som numera är gemensamt i allt väsentligt. Det handlar alltså snarare om att en europeisk åklagare skulle tilldelas gemensamma behörigheter än om att överföra befintliga nationella behörigheter dit.

⁶³ Se 6.4 (domaren – en garanti för de grundläggande friheterna).

⁶⁴ Se 6.3.1 (val av medlemsstat för väckande av åtal).

⁶⁵ Se 6.3.2 (förande av talan).

⁶⁶ Se särskilt *La mise en œuvre du Corpus juris dans les États membres*, idem, volym 1, s. 42 f, där det anges att denna utveckling har lett till att de gällande nationella systemen i Europa ur juridisk synvinkel numera överensstämmer med varandra betydligt bättre, vilket möjliggör förslaget om att inrätta en europeisk allmän åklagare. Förslaget stadfäster principen om allmänt åtal i stället för enskilt åtal (som härrör från den inkvisitoriska traditionen) men frångår systemet med en undersökningsdomare och ersätter denne med en ”fri- och rättighetsdomare” som opartiskt och neutralt skall garantera rättssäkerheten (i den ackusatoriska traditionens anda). [ej officiell svensk översättning]. »

Allmän fråga: Vad anser ni om de grunddrag för en europeisk åklagare som föreslås här?
Fundera i synnerhet på följande:

Verksamhetsområdet (begränsat till gemenskapens ekonomiska intressen).

Befogenheterna.

Förhållandet till de nationella straffrättsliga systemen.

4. RÄTTLIG STÄLLNING OCH INTERN ORGANISATION

Den europeiska åklagarens rättsliga ställning och interna organisation bör kanske preciseras något. Uttrycket "en europeisk åklagare" kan användas för att beteckna dels den föreslagna myndigheten i sin helhet, dels personen som leder den (4.1). I det första fallet är det synonymt med en myndighet inklusive dess anställda, (4.3) i det andra betecknar det en avgränsning i förhållande till de biträdande europeiska åklagarna (4.2).

4.1. Den europeiska åklagarens ställning

Eftersom den europeiska åklagaren skulle utöva rättsliga befogenheter måste reglerna om hans ställning och framför allt om hans utnämning och avsättning vara sådana att det sätt på vilket han utövar sitt ämbete inte kan ifrågasättas.

4.1.1. Principen om oberoende

Med utgångspunkt i de bestämmelser som garanterar att ledamöterna i domstolen är oberoende har kommissionen föreslagit att följande införs i EG-fördraget: *Den europeiska åklagaren skall utses bland personer vilkas oavhängighet inte kan ifrågasättas och som uppfyller nödvändiga villkor för utövande av de högsta domarämbetena i hemlandet. Vid fullgörandet av dessa uppgifter skall åklagaren varken begära eller ta emot några instruktioner.*⁶⁷

Detta oberoende är väsentligt för en europeisk åklagare eftersom det skulle handla om ett specialiserat rättsligt organ som måste vara oavhängigt såväl parterna i ett kontradiktoriskt förfarande⁶⁸ som medlemsstaterna och gemenskapens institutioner, organ och organisationer.

I detta avseende måste den europeiska åklagaren både ha och uppfattas som att ha all den behörighet som krävs. Han måste vara opartisk i sin tjänsteutövning och enbart ledas av en önskan att respektera lagen.

4.1.2. Villkor för utnämning och avsättande

Såväl i utnämningen som vid ett eventuellt avsättande av den europeiska åklagaren måste principerna om oberoende och legitimitet beaktas.

4.1.2.1. Utnämning av den europeiska åklagaren

Kommissionen har föreslagit att den europeiska åklagaren, här i betydelse av den som leder en europeisk åklagarmyndighet, skall utnämnas av rådet med kvalificerad majoritet, på kommissionens förslag och med medbeslutande av Europaparlamentet.⁶⁹ Detta förfarande är i vissa delar lika det förfarande som anges i Nicefördraget för kommissionens utnämning (kvalificerad majoritet i rådet, röstning i Europaparlamentet) och därmed torde det garantera den europeiska åklagarens legitimitet.

Kommissionens särskilda ansvar vad gäller skyddet av gemenskapens ekonomiska intressen skulle ge den rätt att föreslå en europeisk åklagare i utnämningsförfarandet.

⁶⁷ Punkt 2 i förslaget till en artikel 280a.

⁶⁸ Se 6.2.1 (allmänna principer för förberedelserna).

⁶⁹ Punkt 1 i förslaget till en artikel 280a.

Kommissionen föreslår 6 års mandatperiod utan möjlighet till förlängning.⁷⁰ Den europeiska åklagaren skulle alltså få en längre mandatperiod än exempelvis ledamöter i Europaparlamentet och kommissionen. Det faktum att perioden inte kan förlängas bidrar till att förstärka den europeiska åklagarens oavhängighet.⁷¹

Dessutom uppstår frågan huruvida tjänsteföreskrifterna som gäller för tjänstemän och övriga anställda i Europeiska gemenskaperna även skall gälla den europeiska åklagaren.

4.1.2.2. Avsättning och annat som leder till att den europeiska åklagarens tjänsteutövning upphör

Kommissionen har föreslagit att den europeiska åklagaren skall kunna ställas till ansvar för grovt tjänstefel. Villkoren för ett eventuellt avskedande av disciplinära skäl bör enligt kommissionen dock grundas på principen om den europeiska åklagarens oavhängighet. Under alla omständigheter måste ett beslut om avsättning fattas av en domstol på gemenskapsnivå, dvs. EG-domstolen.

Därför anges det i förslaget till artikel 280a att om åklagaren *”inte längre uppfyller de krav som ställs i tjänsten eller har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse får domstolen på begäran av Europaparlamentet, rådet eller kommissionen avsätta honom.”*⁷²

Dessutom bör tjänsteföreskrifterna för en europeisk åklagare omfatta tre andra fall som leder till att den europeiska åklagaren upphör med sin tjänsteutövning, nämligen dödsfall, avsked på eget initiativ och mandatperiodens utgång.

4.1.3. Den europeiska åklagarens plats i organisationen

En europeisk åklagare, dvs. chefen för en europeisk åklagarmyndighet, skulle ha som uppgift att leda och samordna utredningar och lagföring beträffande alla överträdelser som omfattas av dennes behörighet inom hela det gemensamma område som definierats för detta ändamål.

Denna uppgift kräver att åklagaren har behörighet att sköta myndighetens interna organisation och att instruera de biträdande europeiska åklagarna. Dessutom måste han definiera riktlinjerna för det straffrättsliga förfarandet inom de ramar som fastställts av gemenskapens lagstiftare.⁷³

4.2. En europeisk åklagare med decentraliserad organisation

En europeisk åklagarmyndighet skulle ha en struktur som bygger på en fördelning av uppgifterna mellan en europeisk åklagare, där endast ett absolut minimum skulle centraliseras på gemenskapsnivå, och de biträdande europeiska åklagarna som är knutna till de nationella rättssystemen och skulle ha som uppgift att väcka allmänt åtal.

⁷⁰ Punkt 1 i förslaget till en artikel 280a.

⁷¹ Som jämförelse kan nämnas att det är av samma skäl som åklagaren vid den kommande internationella brottmålsdomstolen skall ha en mandatperiod på 9 år utan möjlighet till förlängning (artikel 42 i ovan nämnda stadga för den internationella brottmålsdomstolen).

⁷² Punkt 2 i förslaget till en artikel 280a.

⁷³ Se 6.2.2.1 (obligatorisk eller fakultativ lagföring).

4.2.1. *Principen om decentralisering av de biträdande europeiska åklagarna*

I enlighet med subsidiaritetsprincipen förslår kommissionen en decentraliserad organisation som garanterar att dess verksamhet kan integreras i de nationella rättsväsendena utan allvarliga störningar. Den europeiska åklagaren skulle i medlemsstaterna få stöd av biträdande europeiska åklagare, för att säkra en koppling mellan gemenskapsbestämmelserna och de nationella rättsliga systemen.⁷⁴

4.2.1.1. De biträdande europeiska åklagarnas ställning

I varje medlemsstat skulle man kunna tillsätta en eller flera biträdande europeiska åklagare, allt efter hur många ärenden som måste behandlas och hur rättsväsendet är organiserat. De biträdande europeiska åklagarna skulle utses av den europeiska åklagaren på förslag av den medlemsstat de kommer ifrån och väljas bland nationella tjänstemän med erfarenhet av brottsutredningar och brottmål. Det skulle kunna vara nationella åklagare (med eller utan domarbehörighet) eller, i länder som inte har åklagarmyndigheter, tjänstemän med motsvarande uppgifter.

Kommissionen anser inte att de biträdande åklagarna absolut måste ha autonom ställning. De skulle kunna ha kvar sin nationella ställning i allt som rör rekrytering, utnämning, befordran, arvode, social trygghet, löpande ärenden etc. Endast deras ställning i organisationen och när det gäller disciplinärenden skulle påverkas under deras mandatperiod, på det sätt som beskrivs nedan. Detta verkar vara den lösning som minst påverkar den nationella rätten i medlemsstaterna. Under alla omständigheter måste det regelsystem som gäller för de biträdande europeiska åklagarna granskas i nära samarbete med medlemsstaterna, framför allt för att se till att de är helt oavhängiga i sin ämbetsutövning.

De biträdande europeiska åklagarna utses på begränsad tid men till skillnad från den europeiska åklagaren skulle deras mandatperiod kunna förlängas med hänsyn till rekryteringsunderlaget i medlemsstaterna. Detta skulle också göra det möjligt för de berörda personerna att i viss mån specialisera sig på frågor kring gemenskapens ekonomiska intressen samtidigt som man har garantier för att de har både praktisk och aktuell kunskap om det nationella systemet.

Vad gäller möjligheten att kombinera detta mandat med ett nationellt uppdrag finns flera valmöjligheter.

Ett första alternativ är att den som är biträdande europeisk åklagare inte får ha några andra uppdrag. På så sätt skulle man kunna garantera en omfattande specialisering och ett effektivt arbete samtidigt som man redan från början förebygger prioriterings- och intressekonflikter på kriminalpolitikens område.

Ett andra alternativ är att en biträdande europeisk åklagare skulle kunna ha två uppgifter men vara skyldig att beivra illegal verksamhet riktad mot gemenskapens ekonomiska intressen så att de ordinarie uppgifterna, även när det gäller brottmål, kommer i andra hand. Vid en eventuell intressekonflikt mellan de två ämbetena skulle gemenskapsintressena ha förtur. En fördel med denna lösning är att den skulle underlätta behandlingen av blandade ärenden, dvs. där brott begåtts mot såväl gemenskapens som medlemsstaternas intressen.⁷⁵

⁷⁴ KOM(2000)608 ibid.

⁷⁵ Se 6.2.2.2 (blandade ärenden).

Ett tredje alternativ är att överlåta åt varje medlemsstat av välja mellan dessa båda möjligheter.

De biträdande europeiska åklagarna bör liksom den europeiska åklagaren ansvara inför EG-domstolen i disciplinfrågor som rör ämbetsutövningen.⁷⁶ Som chef för den europeiska åklagarmyndigheten skulle dock den europeiska åklagaren ha någon form av funktion i det disciplinära förfarandet. Det hårdaste disciplinära straffet för en biträdande åklagare skulle vara att förlora sitt europeiska mandat.

Om en biträdande europeisk åklagare enligt det andra alternativet skulle ha dubbla funktioner är denne när det gäller det nationella mandatet fortfarande ansvarig inför de disciplinära myndigheterna i sin medlemsstat, under förutsättning att hans oavhängighet kan garanteras. Förhållandet mellan de två disciplinära förfarandena måste i så fall utredas. En eventuell förlust av det europeiska mandatet skulle ur gemenskapsrättslig synvinkel inte påverka den biträdande åklagarens nationella ämbetsutövning. Däremot innebär förlusten av ett nationellt mandat att den biträdande europeiska åklagaren automatiskt förlorar sitt europeiska mandat eftersom han inte längre uppfyller ett av villkoren för att få utöva det.

4.2.1.2. De biträdande europeiska åklagarnas funktion

De biträdande europeiska åklagarna skulle fylla en viktig funktion eftersom de utses av den europeiska åklagaren för att utföra alla de handlingar som myndigheten har fått behörighet för. I praktiken skulle de vara den europeiska åklagarens verkställande organ eftersom det konkreta utövandet av befogenheterna oftast skulle falla på dem, såväl under utrednings- som lagföringsfasen.

Varje biträdande åklagare skulle naturligtvis agera inom sin egen medlemsstat men var och en skulle också kunna bemyndigas av den europeiska åklagaren att agera inom andra medlemsstaters territorium i samarbete med den biträdande åklagaren där. De skulle alltså ha skyldighet att bistå varandra.

Denna decentralisering är helt i linje med den tankegång som legat till grund för de rättsliga nätverken i medlemsstaterna (sambandspersoner, europeiska rättsliga nätverk etc.).⁷⁷ Den föreslagna modellen bygger på medlemsstaternas egna resurser i gemenskapens intresse, och kommer inte att leda till ett system på gemenskapsnivå.

4.2.2. *Principen om en överordnad europeisk åklagare*

Självklart måste ändå en europeisk åklagare ha en hierarkisk struktur om arbetet skall kunna bedrivas enhetligt och mot samma mål. Som högste chef skulle den europeiska åklagaren leda och samordna de biträdande åklagarnas verksamhet allt efter hur utredningarna och de rättsliga åtgärderna utvecklas. De biträdande åklagarna skulle under sin mandatperiod vara underställda den europeiska åklagaren – eventuellt även någon annan myndighet, beroende på vilket av ovannämnda alternativ som valts – och skyldiga att följa hans allmänna och specifika instruktioner. Under alla omständigheter skulle de inte få lov att ta emot några som helst instruktioner från sina nationella myndigheter i frågor som rör skyddet av gemenskapens ekonomiska intressen.

⁷⁶ Se 4.1.2.2 (avsättning av den europeiska åklagaren).

⁷⁷ Se 7.2 (deltagarna i samarbetet inom Europeiska unionen).

Den europeiska åklagaren bör enligt kommissionens uppfattning agera enligt en princip om odelbarhet liknande den som gäller för de enskilda medlemsstaternas åklagarmyndigheter, dvs. varje biträdande åklagare handlar på den europeiska åklagarens vägnar. Varje biträdande åklagare skulle uttryckligen tilldelas befogenheter för detta av den europeiska åklagaren. Under den europeiska åklagarens överinseende bör därför de biträdande åklagarna vara sisnemellan utbytbara i rättsligt hänseende.

Fråga 1: Vad anser ni om den förslagna strukturen och interna organisationen för den europeiska åklagaren? Bör det europeiska uppdrag som tilldelas de biträdande europeiska åklagarna kunna kombineras med ett nationellt uppdrag eller ej?

4.3. Den europeiska åklagarens resurser

Arbetsordningen för en europeisk åklagare faller naturligtvis under gemenskapens sekundärrätt, särskilt det som rör de mest konkreta aspekterna (budget, personal, etc.), i enlighet med förfarandet i artikel 251 i EG-fördraget (kvalificerad majoritet i rådet och med medbeslutande av parlamentet).

Eftersom den europeiska åklagaren skulle ha en decentraliserad organisation bör strukturen vid dess huvudsäte reduceras till det absoluta minimum som krävs för att det skall fungera. Det bör ha en slimmad organisation i jämförelse med de biträdande åklagarnas kontor, där tyngdpunkten vad gäller personal och medel bör ligga. Inte minst bör synergier med redan befintliga medel på nationell nivå bidra till effektiviteten.

Den europeiska åklagaren skulle ha full bestämmanderätt över förvaltningen av personal och andra resurser på sitt huvudkontor, men assisteras i detta uppdrag av ett eller flera biträden.⁷⁸

Den europeiska åklagaren bör få disponera en egen *budget* som belastar de europeiska gemenskapernas allmänna budget. Förvaltningen av denna budget skulle den europeiska åklagaren sköta helt självständigt, men inom ramen för fördragen och de finansiella tillämpningsregler som fastställts för dem. Var och en av de biträdande europeiska åklagarna skulle behålla sin nationella ställning och avlönas av sin medlemsstat. Eventuella extra kostnader för medlemsstaterna i samband med den europeiska åklagaren skulle dock kunna belasta den europeiska åklagarens egen budget.

Personalen vid den centrala myndigheten skulle kunna rekryteras, utnämnas och förvaltas av den europeiska åklagaren, medan motsvarande personalfunktioner vid de decentraliserade kontoren skulle kunna utföras av medlemsstaterna i enlighet med deras egna bestämmelser. Den europeiska åklagaren måste utöva sina befogenheter beträffande personalen i enlighet med gällande gemenskapsregler, framför allt tjänsteföreskrifterna för tjänstemän och övriga anställda i Europeiska gemenskaperna.

Vad gäller den europeiska åklagarens *säte* bör placeringen fastställas i enlighet med förfarandet för gemenskapsorganisationer medan de biträdande europeiska åklagarna allt efter medlemsstaternas önskemål kan placeras i sina respektive huvudstäder eller andra orter som med tanke på de nationella domstolarnas placering verkar lämpliga för att de skall kunna utföra sina uppgifter.

⁷⁸ Som jämförelse kan nämnas att åklagaren vid den internationella brottmålsdomstolen kommer att rekrytera, utnämna och leda sin personal med hjälp av en eller flera biträdande åklagare (artiklarna 42 och 44 i tjänsteföreskrifterna).

5. MATERIELL STRAFFRÄTT

Kommissionen har föreslagit att EG-fördraget skall innehålla en bestämmelse om att rådet och Europaparlamentet enligt medbeslutandeförfarandet skall *”fastställa villkoren för den europeiska åklagarens ämbetsutövning, bland annat (...) a) regler om vad som utgör bedrägeribrott och annan olaglig verksamhet som skadar gemenskapens ekonomiska intressen, samt vilka straff de kan medföra”*.

Det är nödvändigt att införa *specifika* regler för definition av dessa överträdelser (5.2) och påföljderna för dem (5.3). Möjligheterna att eventuellt fastställa mer *allmänna* materiella regler som kan underlätta den europeiska åklagarens arbete, t.ex. om straffrättsligt ansvar (5.4) eller preskription (5.5), bör övervägas mot bakgrund av gemenskapens befintliga lagstiftning. Frågan om bästa lagstiftningsmetod uppstår för vart och ett av dessa områden (5.1).

5.1.Val av lagstiftningsmetod: enhetlig gemenskapslagstiftning eller harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning?

Kommissionen anser att inrättandet av ett gemensamt område för utredningar och lagföring i det särskilda syftet att skydda gemenskapens ekonomiska intressen inte kräver en ”europeisk strafflag”.

Den europeiska åklagaren behöver ett antal materiella rättsregler för att kunna bedriva sin verksamhet, i likhet med vad som gäller för medlemsstaternas åklagarmyndigheter.

I teorin kan man fastställa dessa regler genom att kombinera olika metoder:

- blott en hänvisning till medlemsstaternas interna lagstiftning (utan någon harmonisering),
- delvis harmonisering av vissa nationella bestämmelser, i högre eller lägre grad, som kompletteras genom hänvisning till nationell lagstiftning,
- fullständig harmonisering av vissa nationella bestämmelser, där gemenskapslagstiftning ersätter dessa nationella bestämmelser,
- enhetliga bestämmelser på gemenskapsnivå, det vill säga att man antar en självständig gemenskapslagstiftning, helt skild från medlemsstaternas lagstiftning.

I praktiken har gällande gemenskapsbestämmelser om straffrättsligt skydd av de ekonomiska intressena tillkommit genom harmonisering. Denna harmonisering har varit mer eller mindre långtgående beroende på vilket område det gäller. Denna metod ligger t.ex. till grund för konventionen av den 26 juli 1995 och dess tilläggsprotokoll, samt det tidigare nämnda direktivförslaget av den 23 maj 2001.

I grönboken ställer vi återigen frågan vilken metod som är bäst lämpad för att utarbeta den gemensamma materiella lagstiftning som behövs för den europeiska åklagarens verksamhet.

Två skilda tillvägagångssätt måste härvidlag användas. Det ena är en fullständig harmonisering, ja till och med antagande av enhetliga regler. Ju mer harmoniserad – eller till och med enhetlig – den materiella lagstiftningen är, desto mer underlättas den europeiska åklagarens verksamhet. Dessutom garanterar en total harmonisering eller införande av enhetlig lagstiftning per definition ett likvärdigt skydd över hela gemenskapen, vilket krävs

enligt EG-fördraget. Ett sådant tillvägagångssätt bidrar också till ett klarare rättsläge för medborgarna genom att det blir lättare att få kunskap om innehållet i gällande rätt. Denna lösning kan emellertid endast motiveras om den står i proportion till det särskilda mål som eftersträvas, nämligen straffrättsligt skydd av gemenskapens ekonomiska intressen. Den blir lättare att acceptera om den tillämpas inom områden där den europeiska åklagaren är särskilt behörig, t.ex. fastställandet av rekvisit för de överträdelser som myndigheten är behörig att handlägga eller preskriptionstider för sådana överträdelser.

Det andra möjliga tillvägagångssättet är att delvis eller helt hänvisa till nationell rätt. Detta är kanske den lämpligaste metoden för allmänna regler som inte bara gäller skyddet av gemenskapens ekonomiska intressen. Den innebär dock att det blir svårare att skapa ett likvärdigt skydd i hela gemenskapen. Medlemsstaternas rättsordningar påverkas mindre utsträckning, eftersom den europeiska åklagaren tvingas ta var och en av dem i beaktande beroende på vilken medlemsstat som berörs av det enskilda ärendet.

Kombinationen av dessa två tillvägagångssätt innebär att man för varje område av den materiella lagstiftningen måste ställa sig följande frågor: Inom vilka områden bör enhetliga bestämmelser införas och var räcker det med en harmonisering? Och, i det senare fallet, hur långt skall harmoniseringen sträcka sig? Vi återkommer till dessa frågor i följande avsnitt.

Författarna till *Corpus juris* har för sin del föreslagit en mer långtgående harmonisering i fråga om allmän straffrätt. Kommissionen anser emellertid att en harmonisering måste stå i proportion till målet, dvs. det straffrättsliga skyddet av gemenskapens ekonomiska intressen, och gå olika långt inom olika områden (se nedan 5.2–5.5).

Det är slutligen viktigt att vid läsningen av följande avsnitt hålla i minnet att den europeiska åklagaren inte är ett färdigt koncept. Vi försöker i den här grönboken dra upp linjerna för en debatt om vad som utgör den minsta gemensamma nämnaren för den europeiska åklagarens verksamhet. När väl detta fastställts och en rättslig grund och ett regelverk för verksamheten antagits, kommer erfarenheterna att visa om dessa bestämmelser är tillräckliga eller ej.

Å andra sidan torde skillnaderna mellan de nationella straffrättsliga systemen komma att minska alltmer i takt med att området med frihet, säkerhet och rättvisa fullbordas. Det underlättar redan i sig den europeiska åklagarens arbete. Det är därför kommissionens förlitar sig på harmoniseringsmetoden: den harmonisering inom ett särskilt område som föreslås för den europeiska åklagaren kommer samtidigt att kompletteras med en allmän förändring av rättsläget grundad på principen om ömsesidigt erkännande.

5.2. Gemensamma åtalsgrunder

Kommissionen föredrar en långtgående harmonisering av åtalsgrunderna. De måste vara minst lika exakt utformade som i direktivförslaget av den 23 maj 2001.

Med tillämpning av principen om obligatorisk lagföring är åklagarmyndigheten endast skyldig att lagföra vissa mycket exakt definierade överträdelser. Eftersom denna myndighet kommer att vara behörig i hela gemenskapen, är en gemensam definition av åtalsgrunderna ett absolut villkor för myndighetens verksamhet.

Den europeiska åklagarens verksamhet styrs av en specialitetsprincip och därför måste överträdelserna uteslutande gälla gemenskapens ekonomiska intressen, även om det är möjligt att föreställa sig andra åtalsgrunder (5.2.3). Vissa av överträdelserna omfattas redan av en

konvention mellan medlemsstaterna (5.2.1). Andra är tänkbara, och kan framför allt hämtas från *Corpus Juris* (5.2.2).

5.2.1. *Överträdelser som skadar gemenskapens ekonomiska intressen och som redan omfattas av en konvention mellan medlemsstaterna*

Det finns redan en konvention mellan medlemsstaterna, som skulle kunna tjäna som grund för specialstraffrätten på detta område. De materiella bestämmelserna i konventionen av den 26 juli 1995 om skyddet av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen och dess tilläggsprotokoll,⁷⁹ vilka tagits med helt och hållet i direktivförslaget av den 23 maj 2001,⁸⁰ är grundläggande vid fastställandet av vilka överträdelser som kan omfattas av den europeiska åklagarens befogenheter. Det rör sig om bedrägeri, mutbrott och bestickning samt penningtvätt i samband med dessa överträdelser.

5.2.1.1. Bedrägeri

I artikel 3 i direktivförslaget, som bygger på artikel 1 i konventionen av den 26 juli 1995, definieras bedrägeri som riktar sig mot gemenskapens ekonomiska intressen i fråga om utgifter som *”varje uppsåtlig handling eller uppsåtlig underlåtenhet som är att hänföra till (...) användning eller presentation av falska, felaktiga eller ofullständiga uppgifter eller dokument, om detta leder till att medel från Europeiska gemenskapens allmänna budget eller från de budgetar som förvaltas av Europeiska gemenskapen eller för dess räkning otillbörligen uppbärs eller innehålls, (...) undanhållande av information som skall lämnas i enlighet med särskilda föreskrifter, om gärningen har samma effekt, [eller] användning av sådana medel för andra syften än dem som medlen ursprungligen har beviljats för”*.

I samma artikel definieras bedrägeri som riktar sig mot gemenskapens ekonomiska intressen i fråga om inkomster som *”varje uppsåtlig handling eller uppsåtlig underlåtenhet som är att hänföra till (...) användning eller presentation av falska, felaktiga eller ofullständiga uppgifter eller dokument, om detta leder till att medel från gemenskapens allmänna budget eller från de budgetar som förvaltas av gemenskapen eller för dess räkning minskas på ett olagligt sätt, (...) undanhållande av information som skall lämnas i enlighet med särskilda föreskrifter, om gärningen har samma effekt, [eller] missbruk av en förmån som lagligen erhållits, om gärningen har samma effekt”*.

Sådana gärningar skall beläggas med straff, antingen som huvudbrott eller som medhjälp, anstiftan eller försök till bedrägeri.

Dessa bestämmelser kan utgöra en gemensam grund att stå på, men det går att tänka sig en enda definition av bedrägeri som täcker både bedrägeri mot gemenskapens utgifter och inkomster och att samtidigt utvidga denna bedrägeridefinition. Det är vad som föreslagits i *Corpus juris*.⁸¹ Definitionen av bedrägeriernas effekt kunde utvidgas till att även omfatta risk för att gemenskapens ekonomiska intressen skadas, det vill säga att bedrägerierna inte behöver fullbordas för att man skall kunna lagföra. Utöver uppsåtsbrott skulle fall av grov vårdslöshet kunna kriminaliseras.

⁷⁹ EGT C 316, 27.11.95, s. 48; EGT C 313, 23.10.1996, s. 1; EGT C 221, 19.7.1997, s. 11; EGT C 151, 20.5.1997, s. 1. Se den förklarande rapporten till konventionen (EGT C 191, 23.6.1997, s. 1) och till andra tilläggsprotokollet (EGT C 91, 31.3.1999, s. 8).

⁸⁰ KOM(2001) 272.

⁸¹ Artikel 1 CJ.

5.2.1.2. Mutbrott och bestickning

Enligt artikel 4.1 i direktivförslaget, som bygger på artikel 2 i protokollet av den 27 september 1996 till 1995 års konvention,⁸² avses med mutbrott *”varje uppsåtlig handling som utförs av en tjänsteman för att, direkt eller genom tredje man, för egen räkning eller för tredje mans räkning, begära eller ta emot förmåner, oavsett art, eller att acceptera löften härom för att på ett sätt som strider mot hans officiella förpliktelser utföra eller inte utföra en handling i tjänsten eller vid utövandet av tjänsten, och som skadar eller kan skada gemenskapens ekonomiska intressen”*.

Bestickning definieras i artikel 4.2 i direktivförslaget (artikel 3 i protokollet) som *”varje uppsåtlig handling som utförs av en person för att direkt eller genom tredje man utlova eller bevilja en förmån, oavsett art, till en tjänsteman, för egen räkning eller för tredje mans räkning, för att denne på ett sätt som strider mot hans officiella förpliktelser skall utföra eller underlåta att utföra en handling i tjänsten eller vid utövandet av tjänsten och som skadar eller kan skada gemenskapens ekonomiska intressen”*.

Mutbrott och bestickning skall beläggas med straff, antingen som huvudbrott eller som medhjälp eller anstiftan (artikel 5 i protokollet).

5.2.1.3. Penningtvätt

Artikel 6 i direktivförslaget, som bygger på artikel 1 i protokollet av den 19 juni 1997 till 1995 års konvention, hänvisar för definitionen av penningtvätt som har samband med vinning av bedrägeri – åtminstone i allvarliga fall – och bestickning och mutbrott till den allmänna definitionen av penningtvätt i direktivet av den 10 juni 1991 om penningtvätt, i dess ändrade lydelse.⁸³

Med penningtvätt avses följande gärningar, om de begåtts avsiktligt: *”Omvandling eller överföring av egendom i vetskap om att egendomen härrör från brott eller från medverkan till brott, i syfte att hemlighålla eller dölja egendomens olagliga ursprung, eller för att hjälpa någon som är delaktig i sådan verksamhet att undandra sig de rättsliga följderna av sitt handlande”* eller *”hemlighållande eller döljande av en viss egendoms rätta beskaffenhet eller ursprung, av dess belägenhet, av förfogandet över den, av dess förflyttning, av de rättigheter som är knutna till den, eller av äganderätten till den, i vetskap om att egendomen härrör från brott eller från medverkan till brott”* eller *”förvärv, innehav eller brukande av egendom i vetskap om, vid tiden för mottagandet, att egendomen härrörde från brott eller från medverkan till brott”*. Det rör sig om penningtvätt även i fall då de gärningar, som frambringat den egendom som skall tvättas, begåtts inom någon annan medlemsstats eller ett tredje lands territorium.

Medverkan till, överenskommelse att utföra, försök och medhjälp till, främjande och underlättande av, samt rådgivning för utförande av någon av dessa gärningar betraktas också som penningtvätt.

⁸² Begreppet ”tjänsteman” definieras i artikel 2 i direktivförslaget och i artikel 1 i protokollet av den 27 september 1996 till 1995 års konvention.

⁸³ Artikel 1 tredje strecksatsen i rådets ändrade direktiv 91/308/EEG av den 10 juni 1991 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för tvättning av pengar (EGT L 166, 28.6.1991, s. 77).

5.2.2. Andra överträdelser som skadar gemenskapens ekonomiska intressen

Inrättandet av en europeisk åklagare är betydelsefullt steg framåt mot ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Vi kan inte nöja oss med att bara ta över redan gällande bestämmelser i EU-lagstiftningen. Den europeiska åklagaren måste vara behörig att lagföra andra överträdelser som skadar gemenskapens ekonomiska intressen. Vi redogör i detalj för dessa nedan.

En definition av dessa överträdelser riktade mot gemenskapens ekonomiska intressen kan bygga på gällande bestämmelser under tredje pelaren och på förslagen i *Corpus juris*. Man kan tänka sig att antingen utvidga de åtalsgrunder som räknats upp ovan eller att komplettera dem med helt nya bestämmelser. Vi vill här signalera vårt intresse för ett sådant tillvägagångssätt.

5.2.2.1. Bedrägeri i samband med upphandling

Det finns anledning att på gemenskapsnivå införa brottstypen bedrägeri i samband med offentlig upphandling, både med hänsyn till de belopp som står på spel och de omfattande luckor i lagstiftningen som påvisats i flera medlemsstater.⁸⁴ Kriminalisering av svindleri har visat sig föga effektivt, eftersom det är svårt att bevisa materiella förluster.

Därför skulle man som brott kunna kvalificera gärningen att försöka eller lyckas få en upphandlande myndighet, oavsett vilken, att godta ett visst anbud genom att bryta mot gemenskapens regler för offentlig upphandling, t.ex. ett otillbörligt avtal, om det godkända anbudet skadar eller riskerar att skada gemenskapens ekonomiska intressen.

5.2.2.2. Brottsliga sammanslutningar

Att den organiserade brottsligheten ofta ligger bakom brott mot gemenskapens ekonomiska intressen är något som kommissionen och medlemsstaterna sedan länge känner till. Det kunde alltså vara värt att särskilt rikta in sig på deltagande i en brottslig sammanslutning och därigenom förhoppningsvis kunna förebygga andra överträdelser riktade mot gemenskapens ekonomiska intressen.⁸⁵

Det är inte nödvändigt att vänta tills gemenskapens ekonomiska intressen verkligen skadats för att stoppa personer som planerar sådana gärningar och på ett organiserat sätt skaffar sig medel för detta. En åtalsgrund av detta slag kan hjälpa till att nysta upp en brottslig sammanslutning ända upp till dess ledare. Det skulle också inom detta avgränsade område konkretisera det önskemål som Europeiska rådet uttryckte i slutsatserna från Tammerfors, då det sade sig vara ”starkt engagerat för att förstärka kampen mot grov organiserad och gränsöverskridande brottslighet”.⁸⁶

Man kan tänka sig att införa deltagande i en brottslig sammanslutning⁸⁷ antingen som en särskild gemenskapsrättslig åtalsgrund eller som en försvårande omständighet. Med brottslig sammanslutning skulle då avses en sammanslutning för en längre tid av minst tre personer i

⁸⁴ *La mise en œuvre du Corpus juris dans les États membres*, volym 1, del II, kapitel 1, §I-2.

⁸⁵ Se särskilt artikel 4 CJ.

⁸⁶ Punkt 40 i slutsatserna.

⁸⁷ Se särskilt gemensam åtgärd av den 21 december 1998 beslutad av rådet på grundval av artikel K 3 i Fördraget om Europeiska unionen om att göra deltagande i en kriminell organisation i Europeiska unionens medlemsstater till ett brott (EGT L 351, 29.12.1998).

syfte att genomföra bedrägerier, mutbrott, bestickning, penningtvätt eller andra överträdelser som kan komma att skada gemenskapens ekonomiska intressen.

5.2.2.3. Missbruk av tjänsteställning

Tjänstemän kan skada de ekonomiska intressena utan att få någon personlig vinning av detta, i motsats till vad som är fallet vid mutbrott eller bestickning. Därför vore det en möjlighet att införa en mer allmän åtalsgrund, missbruk av tjänsteställning till skada för gemenskapens ekonomiska intressen.⁸⁸

Det handlar här om att straffbelägga uppsåtlig skada av gemenskapens ekonomiska intressen som åsamkas av förvaltningsansvariga tjänstemän genom att de missbrukar sina befogenheter.

5.2.2.4. Röjande av tjänstehemlighet

I motiveringen till utkastet till fördrag från 1976, som avsåg straffrättsligt ansvar och skydd för Europeiska gemenskapernas anställda, påpekade kommissionen att medlemsstaternas myndigheter och privata organisationer inte skulle behöva tveka att lämna konfidentiella upplysningar som kunde vara av nytta för gemenskapsinstitutionerna därför att röjande av tjänstehemligheter inte var straffbelagt.⁸⁹

Det vore därför lämpligt att straffbelägga en offentlig tjänstemans röjande av konfidentiella uppgifter som erhållits i tjänsten, om röjandet skadar eller hotar att skada gemenskapens ekonomiska intressen.⁹⁰

5.2.3. *Överträdelser som inte enbart berör gemenskapens ekonomiska intressen*

Vi vill erinra om, endast för att helt klarlägga vår ståndpunkt i debatten, att kommissionens förslag kunde ha sträckt sig längre och inte enbart omfattat straffrättsligt skydd av de ekonomiska intressena. På 1970-talet föreslog kommissionen således ett allmänt straffrättsligt skydd av gemenskapsinstitutionerna.⁹¹ Om detta förslag hade förverkligats, hade man rent allmänt – det vill säga utan att nödvändigtvis göra kopplingen till gemenskapens ekonomiska intressen – kunnat ingripa mot missbruk av tjänsteställning och röjande av tjänstehemligheter. Den europeiska åklagaren skulle rentav ha kunnat vara behörig att lagföra så olikartade överträdelser som en vanlig stöld av personliga ägodelar inom institutionerna, brott mot uppgiftsskydd eller otillbörligt gynnande av en person vid tillämpning av gemenskapsrätten.

Detta är emellertid inte kommissionens avsikt. Vi håller oss till gemenskapens ekonomiska intressen (förslaget till ny artikel 280a).

Fråga 2: Vilka åtalsgrunder bör omfattas av den europeiska åklagarens behörighet? Bör åtalsgrunderna i de mellanstatliga instrumenten kompletteras?

⁸⁸ Se särskilt artikel 7 CJ.

⁸⁹ Tidigare utkast till fördrag om ändring av Fördraget om upprättandet av ett gemensamt råd och en gemensam kommission för Europeiska gemenskaperna i syfte att anta gemensamma regler om straffrättsligt ansvar och skydd för tjänstemän och övriga anställda i Europeiska gemenskaperna (EGT C 222, 22.9.1976).

⁹⁰ Se särskilt artikel 8 CJ.

⁹¹ EGT C 222, 22.9.1976.

5.3. Påföljder

Det är också viktigt att på gemenskapsnivå fastställa påföljder för de överträdelser för vilka den europeiska åklagaren är behörig.

Att här prioritera harmonisering synes motiverat. Det strider definitivt inte mot Europeiska rådets slutsatser från Tammerfors, där det sägs att *”när det gäller nationell straffrätt bör insatserna för att enas om gemensamma definitioner, grunder för åtal och påföljder i ett första skede koncentreras till ett begränsat antal sektorer med särskild betydelse, t.ex. ekonomisk brottslighet (penningtvätt, korruption, förfalskning av euron)...”*.⁹²

Den gällande lagstiftningen till skydd för gemenskapens ekonomiska intressen måste iakttas. Därför får nivån på de straffrättsliga påföljderna inte sättas lägre än i direktivförslaget av den 23 maj 2001 och de bestämmelser i 1995 års konvention med tilläggsprotokoll som det förslaget bygger på. Enligt dessa texter skall bedrägeri, mutbrott, bestickning och penningtvätt bli föremål för effektiva, proportionerliga och avskräckande straffrättsliga påföljder, som åtminstone när det gäller grovt bedrägeri skall innefatta frihetsberövande. Förverkande skall kunna ske av hjälpmedel för och vinningen av dessa brott.

Enligt artikel 3 i direktivförslaget, som bygger på artikel 2 i konventionen av den 26 juli 1995, avses med grovt bedrägeri varje bedrägeri som omfattar ett minimibelopp som inte får vara högre än 50 000 euro. I artikel 11 i direktivförslaget, som bygger på artikel 4 i protokollet av den 19 juni 1997, föreskrivs påföljder, däribland straffrättsliga påföljder, för juridiska personer som fällt till ansvar för bedrägeri, bestickning eller penningtvätt.

Kommissionen anser att man bör gå längre på vägen mot harmonisering av straffrättsliga påföljder för angivna överträdelser. Det skall naturligtvis ske med iakttagande av principerna om laglighet och proportionalitet mellan brott och straff, principer som finns angivna bland annat i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.⁹³ Men även om harmoniseringen bör gå längre med hänsyn till att de aktuella åtalsgrunderna gäller gemenskapens ekonomiska intressen, måste den fortfarande rikta sig efter den mer allmänna debatt som nu förs inom Europeiska unionen om harmonisering av påföljder.

Påföljdernas högsta tillåtna nivå – både frihetsstraff och böter – måste bestämmas av gemenskapslagstiftaren. Sedan är medlemsstaternas domstolar fria att inom dessa gränser bedöma på vilken nivå påföljden skall läggas. Möjligheterna att tillgripa alternativa eller kompletterande påföljder bör också undersökas. Framför allt kunde man införa en kompletterande påföljd som är särskilt anpassad till gemenskapens intressen och som t.ex. ger möjlighet att utesluta personer från att delta i gemenskapens förvaltning, från rätt till bidrag eller från att delta i offentlig upphandling, om gemenskapsfinansiering är aktuell.⁹⁴

Försvårande eller förmildrande omständigheters betydelse för den högsta påföljdsnivån skulle kunna föreskrivas i gemenskapsbestämmelser, medan medlemsstaterna skulle kunna få bestämma vad sådana omständigheter består av. Regler för hur påföljd skall bestämmas vid brottslighetskonkurrens bör fastställas.

⁹² Punkt 48 i slutsatserna.

⁹³ Artikel 49 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

⁹⁴ Se särskilt artikel 14 CJ.

Den europeiska åklagaren måste också kunna yrka att hjälpmedel för och vinningen av brott skall förverkas, i enlighet med de unionsbestämmelser som redan finns på området.⁹⁵ Slutligen kan man tänka sig en möjlighet att offentliggöra slutliga domstolsavgöranden.

5.4. Juridiska personers ansvar

När det gäller straffrättsligt ansvar anser kommissionen att proportionalitetsprincipen iakttas om man håller sig till gällande bestämmelser och den grad av harmonisering som föreslås i direktivförslaget av den 23 maj 2001. Frågan skulle generellt kunna överlåtas till medlemsstaternas lagstiftning, utom för de fall där det redan finns bestämmelser om företagsledares och juridiska personers ansvar. Denna lösning, som är den kommissionen föredrar, synes kunna vara tillräcklig för att den europeiska åklagaren skall kunna fullgöra sina uppgifter.⁹⁶

Artiklarna 8 och 9 i direktivförslaget av den 23 maj 2001, som bygger på artikel 3 i konventionen av den 26 juli 1995 respektive protokollet av den 19 juni 1997, föreskriver redan en viss harmonisering av företagsledares och juridiska personers straffrättsliga ansvar.

Enligt dessa bestämmelser kan företagsledare eller andra personer med befogenhet att fatta beslut eller utöva kontroll inom företaget hållas straffrättsligt ansvariga enligt de principer som anges i den nationella rätten, i fråga om bedrägeri, mutbrott, bestickning och tvätt av egendom som frambringats genom sådana gärningar, om gärningen har begåtts för företagets räkning av en person som är underställd dem.

Likaså skall juridiska personer ställas till ansvar för sådant bedrägeri, bestickning och penningtvätt och som till deras förmån begås av varje person som agerar antingen enskilt eller som en del av den juridiska personens organisation och har en ledande ställning inom den juridiska personens organisation⁹⁷. En juridisk person skall också kunna ställas till ansvar när brister i övervakning eller kontroll som skall utföras av en sådan person som avses ovan har gjort det möjligt för en person, som är underställd den juridiska personen, att begå dessa gärningar till förmån för den juridiska personen.

Den juridiska personens ansvar utesluter inte lagföring av fysiska personer som är gärningsmän, anstiftare eller medhjälpare till bedrägeri, bestickning eller penningtvätt.

5.5. Preskription

Om en överträdelse preskriberats, skall den europeiska åklagaren självfallet avskryva ärendet. Preskriptionsreglerna varierar dock starkt från en medlemsstat till en annan, och situationen kommer inte att underlättas av EU:s utvidgning. För att se till att det råder likhet inför lagen i hela gemenskapen måste man alltså lägga ned ett omfattande arbete på att harmonisera preskriptionsreglerna.

⁹⁵ Rådets rambeslut av den 26 juni 2001 om penningtvätt, identifiering, spårande, spärrande, beslag och förverkande av hjälpmedel till och vinning av brott (EGT L 182, 5.7.2001, s. 1).

⁹⁶ För en annan åsikt, som är positiv till en långtgående harmonisering av ansvarsreglerna i den allmänna straffrätten, se artiklarna 9–13 CJ. Där föreslår man att konventionens och protokollens bestämmelser om företagens ansvar kompletteras och att man lägger grunden för en gemenskapsdefinition av det subjektiva rekvisitet, av villfarelse, av det individuella straffansvaret och av försök.

⁹⁷ Detta oberoende av om personen agerar enskilt eller som en del av den juridiska personens organisation. Den ledande ställning som avses kan vara befogenhet att företräda den juridiska personen, befogenhet att fatta beslut på den juridiska personens vägnar, eller befogenhet att utöva kontroll inom den juridiska personen.

Alltför stora skillnader i detta avseende medlemsstaterna emellan skulle skapa svårigheter, även om man på andra sätt gör lagföringen av överträdelser som skadar gemenskapens ekonomiska intressen effektivare. Om flera personer som begått samma gärningar lagförs i olika medlemsstater, finns det risk för att de behandlas olika. Exakt samma gärningar som preskriberats i en medlemsstat för en och samma person kan kanske fortfarande lagföras i en annan. Följden kan bli att hela förfarandet koncentreras till den sistnämnda medlemsstaten enbart av detta skäl.

Den europeiska åklagarens lagföring får inte heller hindras av alltför korta preskriptionstider. Kommissionen och medlemsstaterna vet av erfarenhet att administrativa utredningar av bedrägerier är tidskrävande. Komplicerade ekonomiska frågor, gränsöverskridande gärningar, grova brott där den organiserade brottsligheten ibland är inbland, allt detta ökar svårigheterna på utredningsstadiet. I *Corpus juris* förespråkas till exempel, för samtliga överträdelser som definieras där, en preskriptionstid på fem år i normalfallet och en längsta preskriptionstid på tio år.

Kommissionen föredrar att preskriptionstiden, åtminstone när det gäller åtalsgrunder som faller under den europeiska åklagarens behörighet, fastställs på gemenskapsnivå. Eftersom det saknas bestämmelser på området, vill vi överväga ytterligare vilken preskriptionstid som skall fastställas för varje överträdelse, eftersom samma preskriptionstid för samtliga åtalsgrunder av allt att döma inte är nödvändigt. För andra regler på området, till exempel preskriptionsavbrott, bör en eventuell hänvisning till nationell lagstiftning, med förbehåll för ömsesidigt erkännande medlemsstaterna emellan, övervägas.

Fråga 3: Bör inrättandet av en europeisk åklagare åtföljas av ytterligare gemenskapsregler på följande områden:

- **Påföljder ?**

- **Ansvar ?**

- **Preskription ?**

- **Annat ?**

Om ja, i vilken mån?

6. FÖRFARANDE

Kommissionen har föreslagit att EG-fördraget skall innehålla en bestämmelse om att rådet och Europaparlamentet enligt medbeslutandeförfarandet (artikel 251) skall ”fastställa villkoren för den europeiska åklagarens ämbetsutövning, bland annat (...) b) processrättsliga regler och bevisföringsregler för den europeiska åklagarens verksamhet, och c) regler om domstols kontroll av de processuella åtgärder som den europeiska åklagaren vidtar i sin ämbetsutövning.”

Den europeiska åklagaren behöver egna processrättsliga regler, som stämmer överens med de nationella rättssystemen. Dessa regler måste fastställas dels på gemenskapsnivå, dels på nationell nivå, efter vad som är lämpligast med hänsyn till subsidiaritetsprincipen och effektivitetsprincipen.

De tillvägagångssätt som beskrivits i föregående avsnitt kan kombineras för att uppnå detta. Den europeiska åklagarens verksamhet kräver en gemensam grund av europeiska processrättsliga regler. Eventuellt kan en fullständig eller delvis tillnärmning av de nationella processrättsliga reglerna göras, i de fall där likvärdighet mellan medlemsstaterna är tillräckligt för den europeiska åklagarens verksamhet. I övriga fall bör det så långt som möjligt hänvisas till nationell lagstiftning. För rättegången i brottmål förespråkar kommissionen principen om ömsesidigt erkännande i denna grönbok.

Nedan redogör vi mer utförligt för den europeiska åklagarens befogenheter i varje skede av ett ärendes handläggning (se ovan för en mer allmän beskrivning av myndighetens befogenheter⁹⁸) och hur de grundläggande fri- och rättigheterna skall tillvaratas i respektive skede. Frågan om överklagande av åklagarens beslut tas upp i kapitel 8.

Den europeiska åklagarens uppgift är att leda och samordna utredningar och lagföring i syfte att skydda gemenskapens ekonomiska intressen. Därför måste åklagaren, vederbörligen underrättad (6.1), själv eller efter delegering kunna besluta om brottsutredande åtgärder (6.2). Denne skall också besluta om åtal och välja till vilken domstol ärendet skall överlämnas (6.3). Vissa av dessa åtgärder har en sådan ingripande verkan på enskilda personers grundläggande rättigheter att de måste kunna underställas domstols kontroll i förväg, bland annat för att se till att legalitetsprincipen, principen om domstolsprövning och proportionalitetsprincipen iakttas (6.4).

6.1. Underrättelse om och väckande av ett ärende

I grönboken skiljer vi mellan att underrätta den europeiska åklagaren om ett ärende och att ett ärende väcks hos honom. Vem som helst kan underrätta åklagaren om ett ärende och denne är inte skyldig att fatta ett formellt beslut. Med att ett ärende väcks avses däremot att en myndighet formellt överlämnar ett ärende till den europeiska åklagaren för lagföring. När ett ärende väcks är alltså den europeiska åklagaren skyldig att fatta ett motiverat beslut av något slag.

Den europeiska åklagaren måste kunna hållas underrättad om alla ärenden som kan gälla någon av de fastställda överträdelsena mot gemenskapens ekonomiska intressen⁹⁹ och sådana

⁹⁸ Se 3.2.1 (den europeiska åklagarens befogenheter).

⁹⁹ Se 5 (materiell rätt).

ärenden måste naturligtvis också kunna väckas hos myndigheten. Frågan är vem som skall vara behörig att göra detta, och om ett ärendes väckande skall vara obligatoriskt eller fakultativt.

EU-medborgarna har rätt att kräva en hög nivå på skyddet av gemenskapens ekonomiska intressen. Alla fysiska och juridiska personer, med hemvist i unionen eller ej, bör ha rätt att lämna uppgifter till den europeiska åklagaren. Den europeiska åklagaren kan på så sätt hålla sig underrättad om alla uppgifter av betydelse.¹⁰⁰

En *skyldighet* att väcka ärenden vid den europeiska åklagaren bör åligga vissa myndigheter i medlemsstaterna och på gemenskapsnivå med särskilda befogenheter.¹⁰¹

Kommissionen anser att det skall vara obligatoriskt för gemenskapens myndigheter och anställda¹⁰² att väcka ett ärende vid eller underrätta den europeiska åklagaren. Detsamma bör gälla för alla slags nationella myndigheter i deras ämbetsutövning: tjänstemän främst inom tull- och skatteväsendet,¹⁰³ polismyndigheter och rättsvårdande myndigheter. Vår åsikt i denna fråga är inspirerad av att en sådan skyldighet är vanligt förekommande i medlemsstaternas lagstiftning.

Förslaget om att inrätta en europeisk åklagare bygger ju på tanken att gemenskapens intressen måste kunna skyddas genom att personer som skadar dessa intressen skall kunna lagföras på europeisk nivå. Det skulle strida mot denna tanke att göra det fakultativt av väcka ett ärende vid den europeiska åklagaren. Åklagarmyndigheterna i medlemsstaterna har inte och kan inte ha fullständig överblick över vad som försiggår i hela gemenskapen. Ett ärende som utifrån deras perspektiv verkar oskyldigt kan ingå i ett större sammanhang och visa sig vara mycket allvarligt. Därför anser kommissionen att det är viktigt att ärenden alltid väcks vid den europeiska åklagaren så snart gemenskapens ekonomiska intressen riskerar att påverkas.

Ett ärende skulle således kunna väckas av medlemsstaternas eller gemenskapens myndigheter eller tas upp på eget initiativ av den europeiska åklagaren på grundval av upplysningar som myndigheten har fått tillgång till.¹⁰⁴

Fråga 4: När skall det vara obligatoriskt att väcka ett ärende hos den europeiska åklagaren? Vem skall göra det?

6.2. Förundersökningen

Enligt kommissionens förslag till ny artikel 280a i EG-fördraget skall den europeiska åklagaren *"efterspana, åtala och lagföra gärningsmän och medhjälpare till överträdelser som skadat gemenskapens ekonomiska intressen"* enligt bestämmelser som skall fastställas av gemenskapslagstiftaren. Förundersökningen börjar med de första efterspaningar som

¹⁰⁰ Jämför artikel 17 i stadgan för Internationella tribunalen för Rwanda och artikel 18 i stadgan för Internationella tribunalen för f.d. Jugoslavien.

¹⁰¹ Utan att det påverkar den gällande skyldigheten enligt gemenskapslagstiftningen att underrätta kommissionen om oegentligheter inom ramen för administrativ och ekonomisk förvaltning.

¹⁰² Se särskilt 7.3 om OLAF:s uppgifter.

¹⁰³ För skattemyndigheter gäller stränga sekretessbestämmelser. Det finns dock alltid undantag till sekretessbestämmelserna och dessa undantag behöver alltså kompletteras för att det skall bli möjligt att lämna uppgifter till den europeiska åklagaren.

¹⁰⁴ Se bilaga 2, figur 1.

genomförs av den europeiska åklagaren och varar till dess han fattar ett beslut om att lägga ned ärendet eller väcka åtal.¹⁰⁵

6.2.1. Grundläggande rättigheter

Det säger sig självt att den europeiska åklagaren skall iaktta de grundläggande rättigheterna, såsom de bland annat kommer till uttryck i artikel 6 i EU-fördraget, Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Dessa rättigheter omfattar bland annat äganderätten, rätten till skydd av privat- och familjeliv samt rätt till skydd för korrespondens.

Den europeiska åklagaren måste också agera i enlighet med fördragen, framför allt protokollet om privilegier och immunitet, och iaktta tjänsteföreskrifterna för Europeiska gemenskapernas tjänstemän och övriga anställda.

6.2.1.1. Den tilltalades rätt till försvar och skydd

Här kan vi inte uttömmande redogöra för alla de bestämmelser som skall gälla under förundersökningen, men vissa allmänna principer förtjänar att framhållas. Under förundersökningen samlar den europeiska åklagaren in uppgifter och klarlägger fakta i ärendet. Utredningen skall bedrivas utan oskäligt dröjsmål och på ett opartiskt sätt, det vill säga med beaktande av både friande och fällande faktorer.¹⁰⁶

Alla de åtgärder som den europeiska åklagaren vidtar gentemot den tilltalade skall bygga på antagandet att den tilltalade är oskyldig tills motsatsen bevisats¹⁰⁷ och vidtas enligt ett kontradiktoriskt förfarande. Med ett kontradiktoriskt förfarande avser vi i grönboken att parterna och deras advokater har rätt att ta del av den europeiska åklagarens handlingar i ärendet. Vad beträffar den tilltalade själv innebär det också att han skall ha rätt att försvara sig, särskilt att yttra sig över de anklagelser som riktas mot honom.¹⁰⁸ Den europeiska åklagarens verksamhet skall även bedrivas med iakttagande av allas likhet inför lagen samt principen att endast material med bevisvärde får utgöra grund för slutsatser i ett ärende.

6.2.1.2. Rätt att inte bli lagförd eller straffad två gånger för samma överträdelse

I artikel 50 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna sägs följande: *”Ingen får lagföras eller straffas på nytt för en lagöverträdelse för vilken han eller hon redan har blivit frikänd eller dömd i unionen genom en lagakraftvunnen brottmålsdom i enlighet med lagen.”* Denna princip (*ne bis in idem*) erkänns i många internationella konventioner.¹⁰⁹

Det råder inget tvivel om att det är viktigt att denna princip tillämpas på den europeiska åklagarens verksamhet. Frågan är emellertid från vilken tidpunkt under förundersökningen den skall börja tillämpas. Det saknas fast rättspraxis om denna fråga.¹¹⁰

¹⁰⁵ Se bilaga 2, figur 2.

¹⁰⁶ Artikel 6.1 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (nedan kallad Europakonventionen) och artikel 47.2 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) (”inom skälig tid”).

¹⁰⁷ Artikel 6.2 i Europakonventionen och artikel 48.1 i stadgan.

¹⁰⁸ Artikel 6.3 i Europakonventionen och artikel 48.2 i stadgan.

¹⁰⁹ Se särskilt artikel 7 i konventionen av den 25 juli 1995 om Europeiska gemenskapernas finansiella intressen och artikel 54 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet.

¹¹⁰ Mål C-187/01, ännu inte avgjort i EG-domstolen.

På detta stadium i diskussionerna kan man emellertid utgå från följande hypotes. Den europeiska åklagaren skall inte kunna lagföra en person som redan blivit frikänd eller dömd genom en lagakraftvunnen brottmålsdom för samma lagöverträdelse. Myndigheten måste emellertid kunna försäkra sig om att det verkligen handlar om samma person och samma överträdelse. Man skulle alltså kunna tänka sig att den europeiska åklagaren får besluta om förundersökning utan att detta anses innebära lagföring, och därigenom försäkra sig om att principen *ne bis in idem* verkligen iakttas. Om förundersökningen visar att ärendet redan har avgjorts genom dom, skall den europeiska åklagaren avstå från lagföring. Principen om *ne bis in idem* bör också gälla för andra slutliga beslut som hindrar lagföring vid en senare tidpunkt, t.ex. uppgörelser. Om förundersökningen däremot visar att ärendet lagts ned av medlemsstaternas åklagarmyndigheter på grund av brist på bevis, får den europeiska åklagaren lagföra, om han får tillgång till nya uppgifter i ärendet.

6.2.2. Inledande av utredning och lagföring

Utredningar kan inte inledas förrän den europeiska åklagaren beslutat om förundersökning. En förutsättning för ett sådant beslut är att de fakta som kommit i dagen utgör, eller skäligen kan misstänkas utgöra, en överträdelse till skada för gemenskapens ekonomiska intressen.

6.2.2.1. Obligatorisk eller fakultativ lagföring?

När dessa förutsättningar är uppfyllda, måste en viktig fråga besvaras: skall den europeiska åklagaren ha rätt att eller vara skyldig att lagföra, det vill säga skall lagföringen vara fakultativ eller obligatorisk? Medlemsstaternas rättssystem löser denna fråga på olika sätt, med olika kombinationer av fakultativt och obligatoriskt åtal.

För den europeiska åklagaren del måste valet göras på gemenskapsnivå. Inrättandet av en europeisk åklagare måste förstärka skyddet av gemenskapens ekonomiska intressen och göra det likvärdigt. En förutsättning för detta är att reglerna om lagföring är desamma i hela det europeiska rättsområdet, det vill säga den europeiska åklagaren får inte göra någon skönsmässig bedömning. En förutsättning för den europeiska åklagarens oberoende är för övrigt att han tillämpar lagen utan mannamån. Därför föredrar kommissionen obligatorisk lagföring, med visst utrymme för undantag för att göra systemet mer flexibelt.

Medlemsstaternas system påminner om varandra och torde underlätta en sådan lösning. Samtliga medlemsstater har system med en kombination av obligatorisk och fakultativ lagföring. Den fakultativa lagföringen är alltid omgärdad av bestämmelser, till exempel att beslut om att lägga ned förundersökningen skall motiveras och att sådana beslut kan överklagas. På samma sätt är den obligatoriska lagföringen "uppmjukad" genom möjligheten att lägga ned ärenden under vissa förutsättningar.

Även med obligatorisk lagföring skulle den europeiska åklagaren ha möjlighet att lägga ned ärenden, inte bara av utredningstekniska orsaker (till exempel brist på bevis),¹¹¹ utan även efter en skönsmässig bedömning i bland annat de fall som anges i det följande.

För det första skulle undantagen från principen om obligatorisk lagföring kunna ha som huvudsyfte att inte belasta den europeiska åklagaren med bagatellärenden (enligt devisen *de minimis non curat praetor*). Det finns flera metoder för detta. Ett kriterium om "mindre betydelse för gemenskapens ekonomiska intressen" kunde lämna ett utrymme för skönsmässig bedömning till den europeiska åklagaren, att utöva under domstols kontroll. Om man önskar

¹¹¹ Se 6.2.4.1 (nedläggning av lagföring).

en mer exakt lösning, skulle ett tröskelbelopp kunna fastställas för överträdelser. Under denna tröskel skulle den europeiska åklagaren själv få avgöra om han skall lagföra eller inte. Det första alternativet synes flexiblast. Det andra medför en risk för en "tröskeleffekt", men en sådan effekt kan naturligtvis undvikas genom att den europeiska åklagaren använder sitt utrymme för skönsmässig bedömning på ett lämpligt sätt.

För det andra skulle man kunna begränsa principen om obligatorisk lagföring till att omfatta de delar av utredningen som är väsentliga för rättegångens utgång. Den europeiska åklagaren skulle ha möjlighet att avstå från att driva vissa anklagelser mot en person. Det kan vara värdefullt då vissa anklagelser verkar tillräckliga för fällande dom och det finns anledning att anta att en fortsatt utredning inte kommer att nämnvärt påverka det slutliga avgörandet.

För det tredje skulle ett undantag från principen om obligatorisk lagföring kunna ha till syfte att uppnå målet om att återfå en större andel av de medel som undandragits gemenskapen. Vi tänker här på de uppgörelser som förekommer i vissa medlemsstater. Vi anser att denna idé åtminstone är värd att diskutera. En uppgörelse innebär att den tilltalade, med utanordnarens godkännande, återbetalar de medel som han kommit över på ett oegentligt sätt eller betalar en skatteskuld och därigenom reparerar skadan. I utbyte utfäster sig den europeiska åklagaren att lägga ned pågående utredning och att avstå från framtida rättsliga åtgärder. Genom frivillig betalning undviker den tilltalade att bli dömd. Detta alternativ kan vara av värde då utsikterna till en fällande dom är små. Det kan dock bara komma i fråga för överträdelser som gäller mindre belopp. Uppgörelser måste utformas på ett sådant sätt att de inte blir en alltför lockande utväg eller i oskäligt hög grad gynnar vissa brottslingar.

Oavsett vilket undantag från obligatorisk lagföring som tillämpas, måste man alltid kunna föreskriva att undantag inte får göras om vissa försvårande omständigheter, som anges i nationell lagstiftning, föreligger.

Om den europeiska åklagaren beslutar att inte lagföra, skall han avskriva ärendet eller, om lagföringen påbörjats, fatta beslut om att lägga ned den.¹¹² Därefter skall han översända handlingarna i ärendet för kännedom till medlemsstaternas åklagarmyndigheter. De skall i sin tur avgöra om det kan vara av betydelse att fullfölja ärendet på nationell nivå med avseende på andra slags överträdelser, trots att lagföring inte skett på gemenskapsnivå (se nedan).¹¹³ Så skulle kunna vara fallet om utredningsorganen känner till att gärningsmannen redan har överträtt nationell lagstiftning. Naturligtvis måste man även i ett sådant fall iaktta principen om *ne bis in idem*.

Fråga 5: Bör den europeiska åklagaren styras av principen om obligatorisk lagföring, som kommissionen föreslår, eller principen om fakultativ lagföring? Vilka undantag bör föreskrivas i vardera fallet?

6.2.2.2. Fördelning av ärenden mellan den europeiska åklagaren och medlemsstaternas åklagarmyndigheter

Eftersom dessa båda instansers materiella kompetensområden är avgränsade, är det viktigt att göra en tydlig fördelning av ärenden mellan den europeiska åklagaren och medlemsstaternas åklagarmyndigheter. Av samordningsskäl för att begränsa antalet ärenden

¹¹² Se 6.2.4.1 (nedläggning av lagföring).

¹¹³ Den europeiska åklagarens översändande av handlingarna får inte sammanblandas med överlämnande till medlemsstaternas åklagarmyndigheter vid delning av gemenskapsärenden. Se nedan 6.2.2.2 a.

som blir föremål för parallell lagföring. Av ekonomiska skäl för att inte resurser skall ödslas två gånger på samma sak. Av rättssäkerhetsskäl för att inte bryta mot *ne bis in idem*-principen – och även tvärtom, för att undvika negativa behörighetskonflikter, då ingen anser sig behörig att lagföra. Om man kan lösa denna fråga underlättar det dessutom i förväg beslutet om vem som skall föra åtal vid domstolen.

a) Gemenskapsärenden

Tanken med den europeiska åklagaren är att denna skall vara behörig vid vissa överträdelser som skadar gemenskapens ekonomiska intressen. Det återstår att avgöra i vilken utsträckning denna materiella kompetens bör leda till att den europeiska åklagaren blir exklusivt behörig eller om behörigheten skall delas med medlemsstaternas åklagarmyndigheter.

Hellre än ensamrätt bör två principer få styra den europeiska åklagaren arbete: att ärenden regelmässigt skall överlämnas till honom för handläggning, och att denna handläggning har företräde. Som tidigare nämnts bör ett ärende alltid väckas hos den europeiska åklagaren så snart det finns uppgifter som tyder på att en överträdelse begåtts som är riktad mot gemenskapens ekonomiska intressen. För det andra bör ett ärende som väcks hos den europeiska åklagaren logiskt sett frånhändas de nationella åklagarmyndigheterna, genom att principen om *ne bis in idem* tillämpas redan på utredningsstadiet.

Med förbehåll för dessa två principer (automatiskt överlämnande av ärenden till den europeiska åklagaren för handläggning och att denna handläggning har företräde framför lagföring i medlemsstaterna) skulle ärenden som gäller gemenskapens ekonomiska intressen kunna delas mellan den europeiska åklagaren och medlemsstaternas åklagarmyndigheter. Med tillämpning av subsidiaritetsprincipen skulle vissa ärenden som gäller skyddet av gemenskapens ekonomiska intressen kunna lämnas kvar hos medlemsstaternas myndigheter:

- Man skulle kunna använda sig av ett på förhand fastställt tröskelvärde, t.ex. det penningbelopp som överträdelsen gäller. Samtidigt skulle den europeiska åklagaren åtminstone hållas underrättad för att på så sätt få en överblick över brottslighetens omfattning.
- Den europeiska åklagaren skulle kunna ha rätt att överlämna ärenden till medlemsstaternas åklagarmyndigheter. Denna rätt skulle i praktiken kunna regleras genom riktlinjer, t.ex. överlämnande som huvudregel då ärendet bara rör en enda medlemsstat.
- Alltid om undantag gjorts från principen om obligatorisk lagföring, utom vid uppgörelser.

b) "Blandade" ärenden

Med blandat ärende avses en överträdelse som berör både gemenskapens och en medlemsstats intressen. Här är det viktigt att veta hur ärenden som kräver ingripande från den europeiska åklagaren, men som överskrider dennes kompetensområde, kommer att handläggas.

Blandade ärenden förekommer ofta i praktiken, eftersom ju majoriteten av gemenskapens medel uppbärs och förvaltas av medlemsstaternas myndigheter.

Exempel på blandade ärenden är ett EU-bidrag som betalas ut därför att en nationell tjänsteman mutats, eller smuggling av en vara för att undvika att betala både punktskatter (nationella intäkter) och mervärdesskatt och tullar (gemenskapens egna medel).

Det enklaste fallet är det där överträdelserna, och följaktligen åtalet, kan handläggas var för sig. Den europeiska åklagaren, som hålls informerad om eller handlägger hela brottet, tar sig då endast an "gemenskapsdelen" av ärendet, och överlämnar resten till de nationella åklagarmyndigheterna.

Överlappningarna kan vara mer komplicerade då det gäller verkliga blandade mål. Man kan skilja mellan två fall: a) samma gärning kvalificeras straffrättsligt som brott i en medlemsstat och i gemenskapen och skyddsobjektet är detsamma; b) två sammankopplade gärningar (dvs. separata men nära knutna till varandra) kvalificeras straffrättsligt som brott både i en medlemsstat och i gemenskapen. I båda fallen kan det vara av praktiskt intresse att koncentrera lagföringen.

Blandade ärenden kan inte helt lämnas till de nationella åklagarmyndigheterna, eftersom den europeiska åklagarens verksamhet då blir meningslös. Biträdande europeiska åklagare, som både har en gemenskapsövergripande och nationell funktion, är en möjlighet att underlätta handläggning av denna typ av ärenden, och så är även inrättandet av enheten Eurojust.¹¹⁴ Ändå måste riskerna för konflikter mellan gemenskapens och medlemsstaternas kriminalpolitik begränsas, liksom mellan gemenskapsförfarandet, som skall användas för överträdelser mot gemenskapens ekonomiska intressen, och nationella förfaranden, som tillämpas på överträdelser av nationell lagstiftning.

c) Samarbetet mellan den europeiska åklagaren och medlemsstaternas åklagarmyndigheter

För att lösa frågan om "blandade ärenden", men också rent allmänt, borde en samarbetsmekanism mellan den europeiska åklagaren och medlemsstaternas åklagarmyndigheter inrättas för att bygga upp ett ömsesidigt förtroende. Grunden för detta samarbete bör vara en förpliktelse för i synnerhet medlemsstaternas åklagarmyndigheter att väcka ärenden hos den europeiska åklagaren.¹¹⁵ Samarbetet mellan den europeiska och de

¹¹⁴ Se 7.2.1 (Eurojust).

¹¹⁵ Se framför allt artikel 18.5 CJ. I motsats till staternas plikt att på utredningsstadiet samarbeta med åklagarna vid de senast inrättade internationella brottmålsdomstolarna (artikel 29 i stadgan för Internationella tribunalen för f.d. Jugoslavien, artikel 28 i stadgan för Internationella tribunalen för Rwanda, artikel 93 i stadgan för Internationella brottmålsdomstolen), skall samarbetet här ske direkt mellan den europeiska åklagaren och medlemsstaternas åklagarmyndigheter.

nationella åklagarmyndigheterna måste helt styras av rättssäkerhetsprinciper. De biträdande europeiska åklagarna måste dock under alla omständigheter ha tillgång till brottsregistren.¹¹⁶

Trots kravet på att överlämna varje ärende som rör gemenskapens ekonomiska intressen till den europeiska åklagaren för handläggning, kanske det bör finnas en möjlighet för denne att till de nationella myndigheterna överlämna överträdelse som "huvudsakligen" berör nationella intressen.¹¹⁷ Till ledning för tolkningen av ordet "huvudsakligen" kan gemenskapslagstiftaren fastställa mer exakta regler, och inom ramen för dessa kan så den europeiska åklagaren anta riktlinjer. Dessa riktlinjer måste ta hänsyn till principerna om gemenskapsrättens företräde framför nationell lag och om speciallagstiftnings företräde framför allmän lagstiftning.

I de fall då den europeiska åklagaren däremot inte överlämnar ett blandat ärende till de nationella myndigheterna, kunde man tänka sig en form av gemensam lagföring mellan den biträdande europeiska åklagaren och de nationella åklagarmyndigheterna, där den europeiska åklagaren har en ledningsfunktion.

Om ett blandat ärende hänskjuts i sin helhet till medlemsstaternas åklagarmyndigheter av den europeiska åklagaren (och viceversa), bör utredning och åtal bedrivas med hänsyn tagen till den europeiska åklagarens intressen (och viceversa).

Om ett ärende skulle väckas parallellt vid olika myndigheter, måste behörighetskonflikter i sista hand kunna avgöras av EG-domstolen (se nedan).¹¹⁸

Fråga 6: Hur bör befogenheterna fördelas mellan den europeiska åklagaren och de nationella åklagarmyndigheterna, särskilt när det gäller handläggning av blandade ärenden (utgå från resonemanget i grönboken)?

6.2.3. Utredningsarbetet

6.2.3.1. Brottsutredande åtgärder

Inom sitt kompetensområde ansvarar den europeiska åklagaren för att leda och samordna utredningarna. Enligt principen om att den tilltalade är oskyldig tills motsatsen bevisats är det åklagarens sak att fastställa den åtalades skuld, och han skall därvid ta hänsyn såväl till omständigheter som talar till dennes fördel som till dennes nackdel. Eftersom den europeiska åklagaren är behörig även för allvarliga överträdelse, är det rimligt att han (i mån av möjlighet) har tillgång till alla de brottsutredande åtgärder som finns på nationell nivå för att bekämpa ekonomisk brottslighet.¹¹⁹

I detta syfte skulle åklagaren (efter domstolsbeslut, om de grundläggande rättigheterna påverkas) ha rätt att samla in och säkra allt som kan tjäna som bevisning i ärendet, höra vittnen och misstänkta samt ålägga dessa att inställa sig, göra husrannsakan, göra beslag (även av korrespondens), frysa tillgångar, bedriva telefonavlyssning och andra former av avlyssning

¹¹⁶ Se även avdelning VI (Register över bedrägeriåtgärder) i kommissionens förslag till rådets akt om upprättandet av tilläggsprotokollet av den 19 juni 1997 till konvention av den 26 juli 1995 (EGT C 83, 20.3.1996, s. 10).

¹¹⁷ Se särskilt artikel 19 CJ, "Florensversionen".

¹¹⁸ Se särskilt artikel 28.1 CJ och 8 nedan (domstols kontroll).

¹¹⁹ I den här grönboken avses med "brottsutredande åtgärd" en allmän kategori av enskilda "beslut under utredningen".

av kommunikationer med hjälp av den modernaste informationstekniken, använda särskild utredningsteknik, som erkänns i konventioner¹²⁰ (hemliga utredningar, kontrollerade leveranser), samt göra framställningar om arresteringsorder, reseförbud, anmälningsskyldighet och häktning.

Den här grönboken är en lämplig ram för en fördjupad debatt om rättssäkerheten under förundersökningen och på vilken nivå (nationell eller gemenskapsövergripande) sådana åtgärder bör regleras och kontrolleras.

Den europeiska åklagaren kan inte fullgöra sina uppgifter om han endast kan tillgripa nationella tvångsmedel som kanske inte erkänns ömsesidigt. I så fall kan inte de hinder som ställs upp av tungrodda förfaranden för internationell bevisupptagning och utlämnande övervinnas. Det gemensamma området för utredning och lagföring skulle kringskäras väsentligt.

Samtidigt måste man undvika att skapa en heltäckande europeisk strafflag, vilket inte står i proportion till det eftersträlvade målet. Avsikten är att effektivisera lagföringen av överträdelser som skadar gemenskapens ekonomiska intressen, inte att skapa ett fullständigt europeiskt straffrättssystem.

Så snart det finns en tillräckligt bred bas av gemensamma rättsregler i medlemsstaterna skulle ömsesidigt erkännande av nationella tvångsmedel troligen räcka för den europeiska åklagarens verksamhet. I detta avseende kan vi notera att alla medlemsstater förbundit sig att iaktta de grundläggande rättigheterna. Dessutom har en del instrument redan antagits eller är under utarbetande inom ramen för tredje pelaren (frysning av tillgångar¹²¹, tillfälligt överförande av frihetsberövade personer i utredningssyfte, förhör genom videokonferens eller telefonkonferens, kontrollerade leveranser, avlyssning av telekommunikationer¹²², en europeisk arresteringsorder¹²³ m.m.). Detta tyder på att en sådan bas redan håller på att skapas, även om det är för tidigt att uttala sig om dess exakta innehåll.

Automatiskt ömsesidigt erkännande från medlemsstaternas sida av tvångsmedel som används av den europeiska åklagaren, under den nationella fri- och rättighetsdomarens kontroll, skulle göra det möjligt att undvika tungrodda förfaranden för internationell bevisupptagning och utlämnande, eftersom tvångsmedlen skulle vara giltiga i hela gemenskapen.

Vad innebär rent konkret ömsesidigt erkännande av *nationella utredningsåtgärder* som den europeiska åklagaren har tillgång till [se b och c nedan]? Jo, att ett beslut under utredningen som redan godkänts av fri- och rättighetsdomaren i en medlemsstat, kan verkställas i en annan medlemsstat, utan att den europeiska åklagaren behöver begära nytt tillstånd.

Detta kan illustreras genom följande exempel: Husrannsakan hos tre dotterbolag till samma företag i medlemsstaterna A, B och C. (Vi antar för exemplets skull att husrannsakan hos ett företag endast behöver godkännas i förväg av domstol i de två första medlemsstaterna.) Den europeiska åklagaren skulle kunna begära tillstånd till husrannsakan av fri- och

¹²⁰ Konvention av den 18 december 1997 om ömsesidigt bistånd och samarbete mellan tullförvaltningar (Neapel II); konvention av den 29 maj 2000 om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål mellan Europeiska unionens medlemsstater (EGT C 197, 12.7.2000, s. 1).

¹²¹ Initiativ från regeringarna i Republiken Frankrike, Konungariket Sverige och Konungariket Belgien inför antagandet av rådets rambeslut om verkställighet i Europeiska unionen av beslut om frysning av tillgångar eller bevismaterial (EGT C 75, 7.3.2001, s. 3).

¹²² Ovannämnda konvention av den 29 maj 2000.

¹²³ KOM(2001) 522.

rättighetsdomaren i medlemsstat A, åberopa samma beslut i medlemsstat B – utan att något ytterligare tillstånd behöver inhämtas – och på så sätt kunna göra husrannsakan samtidigt hos de tre dotterbolagen i medlemsstaterna A, B och C.

Dessutom måste bevismaterial som insamlas genom sådana utredningsåtgärder (se nedan)¹²⁴ kunna erkännas ömsesidigt.

Gemenskapens utredningsåtgärder, det vill säga den europeiska åklagarens åtgärder [beskrivna under a], skulle däremot ha samma rättsliga giltighet i hela det gemensamma området för utredning och lagföring, just därför att de gäller gemenskapen.

a) Gemenskapsåtgärder för utredning som den europeiska åklagaren själv får besluta om: insamling eller säkring av bevisning, förhör av vittnen och misstänkta m.m.

De gemenskapsåtgärder för utredning som den europeiska åklagarens förfogar över innebär inte att några tvångsmedel måste tillgripas: kopiering eller säkring av bevisning, vittnesförhör eller förhör av den tilltalade med dennes samtycke. De bör följaktligen lämnas till myndighetens skönsrätt. Eventuellt skulle de även kunna omfatta husrannsakan hos företag, eftersom inte alla medlemsstater kräver att en sådan måste godkännas av domstol.

Åtgärderna måste under alla omständigheter vidtas enligt ett förfarande som fastställts på gemenskapsnivå. Härvidlag måste den tilltalades rättigheter fullt ut garanteras. Bestämmelserna om skydd för den tilltalade skulle kunna bygga på vad som föreskrivs i stadgorna för på allra senaste tid inrättade internationella brottmålsdomstolar. Vi tänker här på sådant som den tilltalades rätt till rättsligt biträde, rätt till översättning och tolkning, rätt att inte yttra sig, rätt att inte erkänna sig skyldig, rätt till information på förhand om sina rättigheter (att den tilltalades utsagor kan användas som bevis emot honom, uppräknade anklagelsepunkter m.m.).

b) Utredningsåtgärder som skall godkännas av fri- och rättighetsdomare: hämtning till förhör, husrannsakan i hemmet, beslag, frysning av tillgångar, avlyssning av kommunikationer, hemlig utredning, kontrollerade leveranser m.m.

Den europeiska åklagaren bör också kunna använda tvångsmedel som är giltiga och kan verkställas inom det gemensamma området för utredning och lagföring. Denna typ av beslut bör dock först underställas kontroll av fri- och rättighetsdomare,¹²⁵ och sedan verkställas av de behöriga myndigheterna under den europeiska åklagarens ledning.¹²⁶

Frågan om tillämplig lag tänker vi oss kan besvaras på följande sätt. Tillståndet skall utfärdas enligt lagen i den medlemsstat där fri- och rättighetsdomaren befinner sig, och verkställas enligt lagen i den medlemsstat där utredningsbesluten genomförs, naturligtvis under förutsättning att det är fråga om två skilda medlemsstater. Tillståndet måste erkännas ömsesidigt av medlemsstaterna, och det bevismaterial som insamlats måste godtas ömsesidigt.

Man måste i förväg försäkra sig om att alla medlemsstaters lagstiftning föreskriver samma tvångsmedel. Ömsesidigt erkännande förutsätter ett minimum av enhetlighet mellan medlemsstaternas bestämmelser om utredningsåtgärder. Det är inte fråga om att harmonisera

¹²⁴ Se 6.3.4 (bevisning).

¹²⁵ Se 6.4 (domaren – en garanti för de grundläggande friheterna).

¹²⁶ Se 6.2.3.2. (förbindelser med medlemsstaternas utredningsorgan) och 7.3. (OLAF:s framtida roll).

de olika lagstiftningarna, utan enbart att se till att det åtminstone finns ett regelverk i varje medlemsstat för de utredningsåtgärder den europeiska åklagaren kan använda sig av. Om man i gemenskapens sekundärlagstiftning skall kunna ge den europeiska åklagaren möjlighet att till exempel avlyssna kommunikationer, måste det i varje medlemsstat finnas lagstiftning om sådan avlyssning.

De närmare föreskrifterna för fri- och rättighetsdomarens tillstånd (tillstånd i förväg eller godkännande i efterhand, normalt eller påskyndat förfarande osv.) skall anges i medlemsstaternas lagstiftning. Principen om ömsesidigt erkännande skall tillämpas på formerna för den nationella fri- och rättighetsdomarens kontroll, inte på kontrollen i sig.

I det föregående exemplet har fri- och rättighetsdomaren i medlemsstat A gett tillstånd enligt ett förenklat förfarande som inte finns i medlemsstat B, men som B ändå accepterar enligt principen om ömsesidigt erkännande. Däremot kan den europeiska åklagaren inte avstå från att begära tillstånd i medlemsstaterna A och B endast med hänvisning till att medlemsstat C:s lagstiftning godkänner husrannsakan hos ett företag utan tillstånd från domstol.

c) Utredningsåtgärder som beslutas av fri- och rättighetsdomare på ansökan av den europeiska åklagaren: arresteringsorder, reseförbud och anmälningsskyldighet, häktning m.m.

Vad som sagts ovan under b gäller i ännu högre grad utredningsåtgärder som innebär frihetsinskränkningar eller frihetsberövande. Dessa skall (till skillnad från de förra) verkställas efter beslut av fri- och rättighetsdomaren, inte den europeiska åklagaren, på grund av deras ingripande natur.

Om den europeiska åklagaren vill få en arresteringsorder utfärdad, ålägga en person reseförbud eller anmälningsskyldighet eller få honom häktad, måste den europeiska åklagaren alltså ansöka om detta hos domstol.

Kommissionen anser att den europeiska åklagaren måste kunna ansöka om en arresteringsorder från rättsvårdande myndigheter på de villkor som gäller i kommissionens förslag till rambeslut om en europeisk arresteringsorder.¹²⁷

En arresteringsorder som kan verkställas inom hela det gemensamma området för utredning och lagföring gör det möjligt för den europeiska åklagaren att, med en förmodad överträdelse som grund, begära efterlysning, anhållande och överlämnande av en person. Alla europeiska arresteringsorder kommer att införas i Schengens informationssystem (SIS). För att skydda sina rättigheter får den anhållne invända mot arresteringsordern vid fri- och rättighetsdomstolen i den medlemsstat där ordern verkställs.

Om den europeiska arresteringsordern införs, avskaffas utlämningsförfarandet inom den europeiska åklagarens kompetensområde. Medlemsstaterna kommer i princip inte att kunna vägra att utlämna sina egna medborgare eller hänvisa till principen om dubbel straffbarhet som grund för att vägra utlämnande. Detta är helt i linje med slutsatserna från Tammerfors, där det talas om att det formella utlämningsförfarandet bör avskaffas i många fall och att en europeisk exekutionstitel bör införas.¹²⁸

¹²⁷ KOM(2001) 522.

¹²⁸ Punkterna 35 och 37 i slutsatserna.

Fråga 7: Är uppräknningen av den europeiska åklagarens utredningsåtgärder tillräckligt omfattande, särskilt med hänsyn till avsaknaden av ett enda europeiskt straffrättsområde? Vilka regler (tillämplig lag, domstols kontroll – se 6.4) bör gälla för dem?

6.2.3.2. Förbindelser med medlemsstaternas utredningsorgan

Avsikten är inte att den europeiska åklagaren själv skall verkställa de beslut som fattas under utredningen i medlemsstaterna.¹²⁹ Den europeiska åklagaren måste kunna ta hjälp från medlemsstaternas polisiära och rättsliga utredningsorgan, eventuellt i gemensamma utredningsgrupper,¹³⁰ för att verkställa de beslut som godkänts och ibland utfärdats av fri- och rättighetsdomaren.¹³¹

Förbindelserna kan tänkas se ut på flera sätt.

Alternativ 1: Den europeiska åklagaren ges direkt befogenhet att ge order, inom ramen för sin verksamhet, till medlemsstaternas utredningsorgan.

Alternativ 2: Medlemsstaternas utredningsorgan får en mer allmän skyldighet att bistå den europeiska åklagaren. Den europeiska åklagaren skulle t.ex. ha rätt att begära hjälp från polisen i en medlemsstat att göra en husrannsakan, och polisen får inte vägra att besvara denna förfrågan.

Alternativ 3: Den europeiska åklagaren måste följa gällande regler i varje medlemsstat för förbindelser mellan nationella åklagarmyndigheter och utredningsorgan.

Ett exempel på alternativ 3: Den biträdande europeiska åklagaren i medlemsstat A kan kräva direkt hjälp av polisen, precis på samma sätt som varje åklagare i den medlemsstaten. I medlemsstat B däremot, där åklagarmyndigheterna saknar befogenhet över polisens utredning, kan den biträdande europeiska åklagaren endast komma med förslag till polisen.

Kommissionen föredrar det tredje alternativet, förutsatt att den interna organisationsfrihet den ger utrymme för inte hindrar ett effektivt och likvärdigt skydd av gemenskapens intressen. De biträdande europeiska åklagarna har här samma befogenheter gentemot de nationella utredningsorganen som de nationella åklagarmyndigheterna.

Fråga 8: Hur kan man garantera att de utredningsåtgärder som den europeiska åklagaren beslutar om verkställs?

6.2.4. Lagföringens resultat

6.2.4.1. Nedläggning av lagföring

Om den europeiska åklagaren bestämmer sig för att inte fortsätta lagföringen, måste han fatta ett formellt beslut om detta. Detta måste kunna göras när som helst under förundersökningen.

¹²⁹ Se 7.3 när det gäller mer specifikt brottsutredande åtgärder inom gemenskapens institutioner.

¹³⁰ Artikel 13 i ovannämnda konvention av den 29 maj 2000 om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål.

¹³¹ Visserligen är detta inte syftet med grönboken, men det kan vara värt att notera att utredningsbefogenheter som kan genomföras på europeisk nivå i vissa fall, strikt begränsade enligt subsidiaritetsprincipen, skulle kunna bidra till att öka den europeiska åklagarens effektivitet. Särskilt gäller detta gränsöverskridande ärenden som involverar direkta utgifter (utgifter som handläggs av gemenskaperna utan att gå via medlemsstaternas förvaltningar), t.ex. då kommissionens avtalsparter och underleverantörer finns i flera medlemsstater. Se även 7.3 nedan (OLAF:s framtida roll).

Under hela lagföringen, även under förundersökningen, kan det uppstå situationer där åtal av olika anledningar inte är möjligt, anledningar som ligger helt utanför den europeiska åklagarens kontroll.¹³²

Det är här inte nödvändigt att återigen diskutera möjligheten att den europeiska åklagaren beslutar att lägga ned ett ärende med tillämpning av något av undantagen från principen om obligatorisk lagföring (se ovan),¹³³ vilket ju kan ske även innan lagföring inletts.

Den europeiska åklagaren kan också fatta beslut om att lägga ned lagföring som han har inletts.

- Beslut om att lägga ned lagföringen skall vara obligatoriskt om åtal av någon anledning inte kan föras: om preskriptionstiden har löpt ut,¹³⁴ om gärningsmannen har försvunnit eller avlidit eller om en medlemsstat beslutar om till exempel amnesti eller benådning.
- Lagföringen skall också kunna läggas ned i ett antal fall som bör anges uttömmande, till exempel om brott inte har begåtts, om bevisningen inte är tillräcklig eller om gärningsmannen inte kan identifieras.

Vilken form detta beslut skall ha bör bestämmas på gemenskapsnivå. Det kan t.ex. föreskrivas att den europeiska åklagaren alltid skall motivera sitt beslut, att beslutet skall delges den tilltalade och målsäganden – i detta fall kommissionen som representant för gemenskaperna – samt de nationella åklagarmyndigheterna enligt det samarbete som vi beskrivit ovan.

Som vi påpekat ovan bör nedläggning av ett ärende i de fall där den europeiska åklagaren har fakultativ rätt att lagföra, inte hindra medlemsstaternas myndigheter från att lagföra överträdelser mot nationell lag, under förutsättning att principen om *ne bis in idem* tillåter detta.¹³⁵ Däremot uppstår frågan om vilka konsekvenser det har för medlemsstaternas myndigheter om den europeiska åklagaren lagt ned ett ärende efter fullständig utredning. Det vore logiskt att föreskriva att om nya uppgifter kommer i dagen, skall de nationella myndigheterna informera den europeiska åklagaren om detta.

6.2.4.2. Väckande av åtal

Om skäl därtill föreligger, fattar den europeiska åklagaren efter avslutad utredning ett beslut om att väcka åtal. Väckande av åtal förutsätter att åklagaren, efter att ha agerat opartiskt och utan oskäligt dröjsmål, har samlat in tillräcklig bevisning för att kunna hävda att den tilltalade har begått en överträdelse som faller inom hans behörighetsområde. De uppgifter som samlats in måste vara av sådan natur att en fällande dom förefaller mer sannolik än en friande.

Vad gäller formerna för att väcka åtal, måste den behöriga biträdande europeiska åklagaren helt och hållet följa nationella processrättsliga regler. I de flesta straffrättssystem föreskrivs att en stämningsansökan skall lämnas in, som innehåller uppgifter om den tilltalades identitet samt de konkreta omständigheterna i målet och de anklagelser som riktas mot honom.¹³⁶

¹³² Se 6.3.5 (nedläggande av åtalet under rättegången)

¹³³ Se 6.2.2.1 (obligatorisk eller fakultativ lagföring).

¹³⁴ Se 5.5 (preskription).

¹³⁵ Se 6.2.2.2 b och c (fördelning av ärenden mellan den europeiska åklagaren och medlemsstaternas åklagarmyndigheter)

¹³⁶ Se t.ex. artikel 58.3 i stadgan för Internationella brottmålsdomstolen.

Stämningsansökningens form, innehåll och hur den skall kontrolleras av domstolen bestäms uteslutande enligt nationell lagstiftning.¹³⁷ Detsamma gäller för hela rättegången.

Fråga 9: Under vilka omständigheter bör den europeiska åklagaren kunna besluta att lägga ned ett ärende alternativt väcka åtal?

6.3. Rättegången

Enligt kommissionens förslag till ny artikel 280a i EG-fördraget skall den europeiska åklagaren *”föra det allmännas talan mot [överträdelser som skadat gemenskapens ekonomiska intressen] vid behöriga rättsliga instanser i medlemsstaterna”* enligt bestämmelser som fastställts av gemenskapslagstiftaren.¹³⁸

6.3.1. Val av medlemsstat för väckande av åtal

I komplicerade ärenden där flera medlemsstater berörs måste den europeiska åklagaren bestämma i vilken eller vilka av medlemsstaterna åtalet bör väckas.

Även när konventionen av den 25 juli 1995 och dess protokoll har ratificerats¹³⁹ är det alltid möjligt att flera medlemsstater anser sig behöriga att döma i samma ärende som gäller överträdelser som skadat gemenskapens ekonomiska intressen. De kriterier för domstols behörighet som antagits av unionens medlemsstater inom den tredje pelaren har till huvudsakligt ändamål att se till att *minst* en medlemsstat alltid är behörig att döma de där angivna överträdelserna.¹⁴⁰ Dessa kriterier anger däremot inte en *enda* medlemsstat, där den europeiska åklagaren alltid skall väcka åtal.

En logisk följd av en central åklagarmyndighet är att den europeiska åklagaren väljer var åtal skall väckas bland de medlemsstater som är behöriga enligt konventionen och protokollen. På så sätt undviker man positiva behörighetskonflikter, där rättegång bedrivs i flera medlemsstater. Den europeiska åklagaren måste ha möjlighet att koncentrera åtalet till en enda medlemsstat. Han måste också få dela upp rättegången och åtala olika delar av ett komplicerat ärende i så många medlemsstater som behövs. Dessa två möjligheter bör kunna kombineras.

Valet av i vilken medlemsstat åtal skall väckas är emellertid inte oviktigt i ett rättsområde som endast delvis är harmoniserat. Det bestämmer inte bara rättegångsspråk, rättegångens praktiska genomförande (till exempel hörande av vittnen och transport till platsen), behörig domstol osv., utan också vilken lag som skall tillämpas (utöver den gemensamma grunden). Därför är två frågor särskilt betydelsefulla: frågan om kriterierna för att välja domstolsland och frågan om hur detta val skall kontrolleras.

Valet av domstolsland måste ske enligt vissa anknytningskriterier, men samtidigt lämna den europeiska åklagaren viss frihet att ta hänsyn till omständigheterna i ärendet. Kriterierna

¹³⁷ Se 6.4 (domaren – en garanti för de grundläggande friheterna).

¹³⁸ Se bilaga 2, figur 3.

¹³⁹ I direktivförslaget av den 23 maj 2001 har inte tagits med de bestämmelser i konventionen och dess protokoll som omfattas av undantaget i artikel 280.4 i EG-fördraget om tillämpningen av nationell straffrätt eller den nationella rättsskipningen. Dessa bestämmelser träder i kraft först när de ratificerats av samtliga medlemsstater.

¹⁴⁰ Artikel 4 i konventionen av den 25 juli 1995 och artikel 6 i dess tilläggsprotokoll av den 27 september 1996.

måste fastställas av gemenskapslagstiftaren, och kan t.ex. bestå av den plats där brottet ägt rum, den tilltalades nationalitet, dennes hemvist (fysisk person) eller säte eller driftställe (juridisk person), den plats där bevismaterialet finns eller den plats där den tilltalade sitter häktad. Valet av nationell fri- och rättighetsdomare under förundersökningen bör emellertid inte vara bestämmande för valet av domstolsland.¹⁴¹

Anknytningskriterierna måste vägas mot varandra, eftersom samma kriterium kan peka ut flera platser. Hellre än att rangordna dem bör de kombineras som ett knippe indicier. Av principiella skäl måste det finnas en anknytning mellan den begångna överträdelsen och domstolslandet, samtidigt som den europeiska åklagaren bör lämnas visst utrymme för skönmässig bedömning. Han bör välja det domstolsland som verkar lämpligast för en god handläggning av ärendet.¹⁴²

När det gäller kontroll av valet av domstolsland finns det flera alternativ. Det första alternativet är att den europeiska åklagaren får välja domstolsland på eget ansvar. Principen om ömsesidigt erkännande inom Europeiska unionen bygger på ett grundmurat förtroende för samtliga nationella rättssystem. Detta förtroende bygger i sin tur på en solid bas av gemensamma principer, som utöver *ne bis in idem*-principen (som här tillämpas på rättegångsskedet) omfattar principen om laglighet, principen om ickeretroaktivitet och principen om proportionalitet mellan brott och straff.¹⁴³

Grunderna för det kontradiktoriska förfarandet godtas av samtliga medlemsstater. De erkänner också rätten till effektiva rättsmedel och rätten att få en sak prövad av en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag.¹⁴⁴ Till de grundläggande rättigheter som vi nämnt ovan apropå förundersökningen kommer under själva rättegången bl.a. rätten att betraktas som oskyldig till dess motsatsen bevisats och den grad av säkerhet – bortom allt rimligt tvivel – som behövs för fällande dom.

Den tilltalades, målsägandens och vittnenas rättigheter garanteras i alla medlemsstaters rättsordningar. Vi vill särskilt nämna rätten att tåga för att inte röja eget brott¹⁴⁵ samt rätten till rättegångsbiträde och att låta sig försvaras och företrädas.¹⁴⁶

Det finns emellertid vissa argument som talar för en kontroll av valet av domstolsland. Den allmänna straffrätten har inte harmoniserats och den europeiska åklagaren har ett visst utrymme för skönmässig bedömning. Detta utrymme får han inte använda enligt eget gottfinnande vid sitt val av domstolsland. Han får till exempel inte systematiskt undvika att väcka åtal i medlemsstater, där rättssystemen förefaller honom mindre förmånliga. Om det därför skulle anses nödvändigt att valet av domstolsland kan kontrolleras, måste denna kontroll anförtros åt en domstol.

¹⁴¹ Se 6.4 (domaren – en garanti för de grundläggande friheterna).

¹⁴² Begreppet god handläggning av ärendet är knutet till iakttagandet av principerna om skälig tid, likhet inför lagen och rättegångens effektivitet.

¹⁴³ Artikel 49 i stadgan och artikel 7 i Europakonventionen.

¹⁴⁴ Artikel 47.1–2 i stadgan och artikel 6.1 i Europakonventionen.

¹⁴⁵ Särskilt rätten att tåga för att inte röja eget brott förutsätter att den europeiska åklagaren inte använder sig av något bevismaterial som erhållits med hjälp av tvång eller påtryckningar mot den tilltalade (Europeiska domstolens för de mänskliga rättigheterna dom av den 25 februari 1993 i målet Funke mot Frankrike, punkt 44). Den europeiska åklagaren skulle däremot få använda uppgifter som erhållits från med tvångsmedel, men som finns tillgängliga oberoende av den misstänktes vilja (Europeiska domstolens för de mänskliga rättigheterna dom av den 17 december 1996 i målet Saunders mot Förenade kungariket, punkt 69).

¹⁴⁶ Artikel 47 andra stycket i stadgan och artikel 6.3 i Europakonventionen.

Det andra alternativet innebär att kontrollen av den europeiska åklagarens val av domstolsland utövas av medlemsstaternas domstolar. Den domstol som har att avgöra målet prövar naturligtvis också åtalets laglighet, särskilt frågan om behörighet, och detta enligt inhemsk lag. Frågan är om denna prövning bör utvidgas så att den även gäller uppenbara fel vid val av domstolsland, en prövning baserad på gemenskapsbestämmelser (de ovannämnda kriterierna). Även om den nationella domstolen inte ges befogenhet att undanröja den europeiska åklagarens val av domstolsland, kan en prövning av huruvida missbruk eller uppenbara fel förekommit innebära en risk, om än marginell, för att ett mål helt eller delvis avvisas av en eller flera medlemsstater. Enligt bestämmelserna om behörig domstol i konventionen av den 25 juli 1995 borde en sådan situation i teorin inte kunna uppstå, men med detta alternativ måste man ändå i praktiken räkna med några fall där domstolarna förklarar sig obehöriga. I värsta fall uppstår en negativ behörighetskonflikt, det vill säga ingen domstol anser sig behörig att pröva målet. Sådana fall måste avgöras av en gemenskapsdomstol, och i dagens läge kan bara EG-domstolen komma i fråga.¹⁴⁷

Ett tredje alternativ vore att inrätta en särskild gemenskapsdomstol på gemenskapsnivå som skall kontrollera den europeiska åklagarens val av domstolsland. Detta ligger dock utanför räckvidden för kommissionens förslag. Möjligheten diskuteras dock längre fram i grönboken för att inte lämna någon fråga oklar, och då i samband med frågan om kontroll av själva åtalsbeslutet.¹⁴⁸

Fråga 10: Enligt vilka kriterier skall valet av domstolsland(länder) ske? Måste den europeiska åklagarens val kontrolleras? Om ja, vem skall i så fall sköta denna kontroll?

6.3.2. Förande av talan

Den europeiska åklagaren skall ha i uppgift att föra talan vid domstolarna i medlemsstaterna enligt nationell lagstiftning.

Kommissionens förslag går inte alls ut på att inrätta en europeisk domstol och lika lite att införa ett "eget" europeiskt åtalsinstitut. Förslaget förhåller sig dessutom helt neutralt till frågan om domstolsväsendet. Givetvis kan man fråga sig om den komplicerade naturen hos ekonomiska och gränsöverskridande brott gör lekmannadomare lämpade att döma i sådana ärenden.¹⁴⁹ Kommissionen betraktar emellertid, i enlighet med subsidiaritetsprincipen, detta som en fråga för de enskilda medlemsstaterna.

Den europeiska åklagaren, i praktiken den biträdande den europeiska åklagaren i domstolslandet, skall föra det allmännas talan i enlighet med medlemsstatens rättsordning och rättegångsregler. Även om reglerna om rättegången i brottmål har olika ursprung, skiljer sig reglerna om rättegången mindre åt mellan medlemsstaterna än reglerna om förundersökningen.

Behovet av en central ledning gör sig alltså inte gällande under själva rättegången. I princip kommer fortfarande nationell lagstiftning att tillämpas, med förbehåll för de smärre ändringar som behövs för att den europeiska åklagaren skall få åtalsrätt i ärenden där gemenskapernas ekonomiska intressen berörs.

¹⁴⁷ Se 8 (domstols kontroll).

¹⁴⁸ Se 6.4.3 (utnämnannde av den domstol som kontrollerar åtalet).

¹⁴⁹ Se t.ex. hur lydelsen av artikel 26.1 i CJ har förändrats.

6.3.3. Europeiska gemenskaperna: målsägande enligt allmänna rättsregler

Målsägandens ställning i rättegången varierar starkt från en medlemsstat till en annan. I somliga medlemsstater uppträder denne som målsägande för att erhålla skadestånd. Detta kan sträcka sig så långt som att målsäganden tar initiativ till lagföring. Att uppträda som målsägande ger den fördelen att man inte behöver inleda ett tvistemålsförfarande efteråt. I andra medlemsstater får målsäganden bistå som sakkunnig under rättegången i egenskap av *amicus curiae*.

I detta fall är det endast den europeiska åklagaren som får lagföra, men gemenskapen kan ändå ha intresse av att delta i rättegången, så länge som den europeiska åklagaren handlar helt självständigt. Det är på flera sätt av betydelse för skyddet av gemenskapens ekonomiska intressen att gemenskaperna företrädda av kommissionen t.ex. kan uppträda som målsägande i syfte att begära skadestånd, eller att tjänstemän från OLAF eller från andra av gemenskapens tjänsteavdelningar uppträder som sakkunniga eller vittnen.

Kommissionen stödjer inte tanken på att gemenskapen alltid skall vara målsägande i alla rättegångar som gäller gemenskapens ekonomiska intressen, utan önskar helt enkelt att gemenskapen garanteras samma rättigheter som vanliga målsägande i alla medlemsstater.

6.3.4. Bevisning

Bevisning som lagligen insamlats i en medlemsstat godtas inte per automatik i hela unionen, vilket alltför ofta hindrar effektiv lagföring av gränsöverskridande brott. Det gör det naturligtvis svårare att använda sig av utredningsmaterialet vid rättegången. En ändring måste komma till stånd, annars kommer inrättandet av en europeisk åklagare att vara ett slag i luften. Den europeiska åklagaren kan endast fullgöra sina uppgifter på ett effektivt sätt om han under rättegången kan använda sig av det bevismaterial som samlats in. Problemet måste alltså lösas.

6.3.4.1. Godtagande av bevisning

Problemet med godtagande av bevisning inom ett europeiskt område för utredning och lagföring kan inte lösas genom blott en hänvisning till nationell rätt. De bevis som insamlats i en medlemsstat måste kunna godtas av domstolarna i alla andra medlemsstater. Annars kan man inte koncentrera lagföringen till den medlemsstat som valts ut för åtal. Reglerna för bevisning bygger på gemensamma grundprinciper, men skiljer sig alltför mycket åt på detaljnivå för att kunna tjäna som grund för den europeiska åklagarens verksamhet.

Risken finns att den europeiska åklagaren skulle ställas inför valet att antingen "missbruka" sin möjlighet att välja domstolsland (åtalen förläggs till den eller de medlemsstater som är mest flexibla i bevisfrågor) eller att gärningsmännen går fria och lagföringen blir ineffektiv (många ärenden utmynnar i intet beroende på skillnader i bevisregler).

Ändå kan detta inte rimligen leda till att man strävar mot enhetliga bevisregler på gemenskapsnivå. Det skulle betyda att man tog ställning för en "europeisk strafflag", vilket inte står i proportion till det specifika mål som eftersträvas, nämligen att effektivt lagföra överträdelser som skadar grundläggande gemensamma intressen. Dessutom riskerar parallella bevisregler på gemenskapsnivå och nationell nivå att leda till enorm komplikationer.

Den mest realistiska och tillfredsställande lösningen är varken bevisregler på gemenskapsnivå eller hänvisning till nationell rätt, utan ömsesidigt godtagande av bevisning. Det skulle innebära att en nationell domstol som har att avgöra ett mål som rör gemenskapens

ekonomiska intressen automatiskt skulle vara tvungen att godta all bevisning som lagligen insamlats i en annan medlemsstat. Principen om ömsesidigt godkännande som lades fram av Europeiska rådet i Tammerfors innebär bland annat att *”bevismaterial som lagligen samlats in av en medlemsstats myndigheter bör godtas som bevis inför domstol i en annan medlemsstat, med beaktande av de normer som är tillämpliga där”*.¹⁵⁰

Dessutom bör man dryfta tanken på att skapa ett europeiskt förhörsprotokoll och vittnesprotokoll som kan tjäna som modell för den europeiska åklagaren, i de fall där han själv skulle verkställa sådana åtgärder utan att vända sig till medlemsstaternas brottsutredande organ. Gemenskapslagstiftningen bör alltså ge den europeiska åklagaren möjlighet att använda sig av metoder som är särskilt avpassade till gränsöverskridande brottsutredningar, naturligtvis med iakttagande av den tilltalades rättigheter: ett europeiskt vittnesprotokoll för vittnesmålen och ett europeiskt förhörsprotokoll med den tilltalades utsagor. Båda typerna av protokoll bör kunna upprättas efter videokonferens.¹⁵¹

6.3.4.2. Avvisande av olagligen insamlat bevismaterial

En förutsättning för att ömsesidigt godta bevisning är att denna lagligen insamlats i den medlemsstat där den befinner sig. Spörsmålet om avvisning av bevisning som insamlats genom olagliga metoder förtjänar att uppmärksammas.

Den lagstiftning som skall följas för att bevisningen skall kunna godtas är först och främst lagstiftningen i det land där bevisningen befinner sig. Samtliga medlemsstater iakttar i detta avseende principerna i artikel 6 i EU-fördraget, Europeiska unionens stadga för mänskliga rättigheter och Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Även vissa gemenskapsbestämmelser bör ingå, t.ex. rambeslutet om arresteringsordern och de europeiska vittnes- och förhörsprotokollen, förutsatt att de behövs för bevisföringen.

Kommissionen skulle föredra (se ovan) att beslutet om att avvisa bevisning fattas av den domstol som kontrollerar åtalet (en särskild domstol i vissa medlemsstater eller den domstol som avgör själva målet i andra)¹⁵². Reglerna för avvisning är de som gäller i den medlemsstat där bevisningen insamlats. Följaktligen måste alla nationella domstolar som är behöriga i mål om straffrättsligt skydd av gemenskapens ekonomiska intressen känna till bevisreglerna i de andra medlemsstaterna. Detta är en fråga som ofta uppstår i internationellt privaträttsliga mål. De praktiska svårigheterna torde komma att bli mindre tack vare att allt flera nätverk i upprättas mellan medlemsstaternas rättsväsen (till exempel sambandspersoner och det europeiska rättsliga nätverket).

På samma sätt får man i en brottmålsrättegång använda sig av bevisning som insamlats vid en administrativ gemenskapsutredning, *endast* om de straffprocessuella bestämmelserna (rätten till försvar) iakttagits redan under den administrativa handläggningen och så snart det finns indicier som tyder på koppling till ett brott. Alltså skulle medlemsstaternas domstol alltid vara skyldiga att godta bevisning som insamlats vid en intern administrativ utredning inom gemenskapsinstitutionerna, under förutsättning att bevismaterialet samlats in utan att de grundläggande rättigheterna kränkts.¹⁵³

¹⁵⁰ Punkt 36 i slutsatserna.

¹⁵¹ Se särskilt artikel 32 CJ.

¹⁵² Se 6.4.3 (utnämnannde av den domstol som kontrollerar åtalet).

¹⁵³ Kravet på gemenskapens anställda att samarbeta med OLAF vid interna administrativa utredning bör t.ex. inte betraktas som en kränkning av den grundläggande rättigheten att inte behöva röja eget brott

Bevisvärderingen är naturligtvis en fråga som domstolarna själva får avgöra enligt tillämplig inhemsk rätt.

Fråga 11: *Principen att bevisning som lagligen insamlats i en medlemsstat skall godtas av domstolarna i övriga medlemsstater, är den tillräcklig för att övervinna svårigheterna med olika bevisregler?*

6.3.5. Nedläggande av åtalet under rättegången

Med undantag för de fall där lagföringen läggs ned av den europeiska åklagaren¹⁵⁴ avslutas lagföringen självfallet när domstolen avkunnar en friande eller fällande dom.

Det kan ändå förekomma att ett åtal läggs ned under rättegången, innan dom avkunnats av något av de skäl som nämnts i samband med förundersökningen. Preskription kan till exempel ha inträtt.¹⁵⁵ Vidare kan den tilltalade ha avlidit, om det rör sig om en fysisk person, eller upphört att existera, om det rör sig om en juridisk person. En nationell åtgärd kan göra att åtalet förfaller, till exempel amnesti eller benådning. Vad som utgör skäl att lägga ned talan under rättegången skall bestämmas enligt den nationella rätt som är tillämplig på själva rättegången.

6.3.6. Verkställande av domen

Kommissionen har inga planer på att ge den europeiska åklagaren befogenheter i fråga om domens verkställande, till skillnad från vad som normalt gäller för nationella åklagarmyndigheter.¹⁵⁶ Att låta detta avgöras genom hänvisning till nationell rätt bör ha blivit enklare genom de framsteg som gjorts sedan Europeiska rådets möte i Tammerfors.

6.4. Garanti för domstolsprövning

De åtgärder som vidtas av den europeiska åklagaren och som inverkar på enskildas grundläggande rättigheter måste först godkännas av en domstol, vars roll bör definieras närmare. Härvidlag har kommissionen föreslagit att det i EG-fördraget införs en bestämmelse om att gemenskapslagstiftaren skall "*fastställa villkoren för den europeiska åklagarens ämbetsutövning, bland annat (...) c) regler om domstols kontroll av de processuella åtgärder som den europeiska åklagaren vidtar i sin ämbetsutövning.*"

6.4.1. Domstolens uppgifter

Varje domstol som har att kontrollera den europeiska åklagarens åtgärder måste uppfylla alla krav som ställs på en dömande instans. Det skall röra sig om en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag och i enlighet med de allmänna principer som godtas av samtliga medlemsstater.¹⁵⁷

Den domstol som skall kontrollera den europeiska åklagarens åtgärder har att garantera rättssäkerheten. Här bör man skilja mellan två funktioner:

(se ovan citerade dom från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna i målet Saunders mot Förenade kungariket).

¹⁵⁴ Se 6.2.4.1 (nedläggning av lagföring).

¹⁵⁵ Se 5.5 (preskription).

¹⁵⁶ För en motsatt lösning, se särskilt artikel 23 CJ.

¹⁵⁷ Artikel 47 i stadgan och artikel 6.1 i Europakonventionen.

- Under förundersökningen skall *den domstol som prövar tvångsmedel, den s.k. fri- och rättighetsdomaren*, efter en kontroll av tvångsmedlens laglighet och proportionalitet, besluta om eller godkänna alla de åtgärder som begärts respektive vidtagits av den europeiska åklagaren och som innebär att de grundläggande fri- och rättigheterna inskränks (se 6.4.2.).
- I slutet av förundersökningen skall *den domstol som kontrollerar åtalet* godkänna de anklagelsepunkter på vilka den europeiska åklagaren avser grunda sina yrkanden. Denna prövning skall även omfatta valet av behörig domstol. Prövningen består i att kontrollera att bevisningen är tillräcklig och godtagbar samt att det förfarande som följts är regelmässigt, så att rättegång inte inleds på felaktiga grunder med de nackdelar det innebär för den tilltalade (se 6.4.3.).

6.4.2. Utnämmande av fri- och rättighetsdomare

Ur *organisatorisk* synvinkel skulle inrättandet av en europeisk åklagarmyndighet i teorin kunna åtföljas av inrättandet av en gemenskapsdomstol med uppgiften att fungera som fri- och rättighetsdomare. Men vilken lagstiftning skulle detta grunda sig på om inte en europeisk lagstiftning? Konsekvenserna av en sådan lösning skulle bli att man tvingades skapa en gemensam lagstiftning för brottsutredande åtgärder, dvs. en *fullständig* europeisk lagstiftning om husrannsakan, beslag, avlyssning, hämtning, anhållande, reseförbud och anmälningsskyldighet, häktning m.m. Det är inte kommissionens avsikt.

Fri- och rättighetsdomaren skulle kunna befinna sig på nationell nivå.¹⁵⁸ Det är inte nödvändigt att inrätta en "europeisk förundersökningskammare" för detta. Medlemsstaterna förblir fria att bestämma fri- och rättighetsdomarnas antal och organisation. Sådana kan utses av varje enskild medlemsstat, t.ex. vid den domstol som befinner sig på samma ort som den biträdande europeiska åklagaren. Enligt praxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna måste dess verksamhet dock vara helt skild från den domstol som har att pröva ansvarsfrågan.¹⁵⁹

Ur ett *funktionellt* perspektiv skulle den fri- och rättighetsdomare som prövar ärendet kunna vara en domstol i den medlemsstat där den behöriga biträdande europeiska åklagaren befinner sig. Flera fri- och rättighetsdomare skulle då kunna vara inblandade i samma ärende, om detta berör åtgärder som den europeiska åklagaren vidtar i flera medlemsstater.

Tre olika alternativ är tänkbara. Det första alternativet innebär att den europeiska åklagaren vänder sig till fri- och rättighetsdomaren i alla de medlemsstater där han vill verkställa en brottsutredande åtgärd.

Enligt det andra alternativet skulle den europeiska åklagaren kunna vända sig till en fri- och rättighetsdomare i en enda medlemsstat, som utfärdar eller godkänner alla beslut som är nödvändiga för utredningen. De kan sedan verkställas i hela gemenskapen enligt principen om ömsesidigt godkännande.

¹⁵⁸ Med förbehåll för bestämmelserna i artikel 234 i EG-fördraget och EG-domstolens praxis från Foto-Frost-målet (mål C-314/85, Rec. 1987, s. 4199).

¹⁵⁹ Se särskilt Europeiska domstolens för de mänskliga rättigheterna dom av den 24 maj 1989 i målet Hauschildt mot Danmark, serie A nr 54, och Europeiska domstolens för de mänskliga rättigheterna dom av den 24 augusti 1993 i målet Nortier mot Nederländerna, serie A nr 267.

Enligt det tredje alternativet skulle den europeiska åklagaren ha möjlighet att kombinera (inom de gränser som fastställs i sekundärlagstiftningen) de två föregående alternativen. Om den europeiska åklagaren vill ansöka om att fri- och rättighetsdomaren utfärdar eller godkänner beslut som skall verkställas på en på förhand känd ort, bör han vända sig till fri- och rättighetsdomaren i den medlemsstat där beslutet skall verkställas. Om orten däremot inte är känd i förväg, kan den europeiska åklagaren välja att göra ansökan hos en nationell fri- och rättighetsdomare, som fattar ett beslut som erkänns överallt på gemenskapens territorium.

Ett exempel: Den europeiska åklagaren måste dels göra husrannsakan i den tilltalades fordon, dels i dennes bostad, båda i medlemsstat A, dels avlyssna vissa av dennes samtal från en mobiltelefon. Åklagaren kan då begära tillstånd från fri- och rättighetsdomaren i medlemsstat A för samtliga dessa åtgärder och göra husrannsakan i bostaden, som är belägen på A:s territorium. Åklagarmyndigheten kan dessutom med stöd av samma tillstånd, som erkänns ömsesidigt, göra husrannsakan i fordonet och avlyssna den tilltalades telefonsamtal, även om denne under tiden förflyttat sig till medlemsstat B.

Kommissionen föredrar alternativ två och tre, eftersom de är de enda som stämmer överens med principen om inrättande av ett gemensamt område för utredning och lagföring. Om utredningarna skall bli effektivare, måste alla medlemsstaters fri- och rättighetsdomares beslut erkännas i hela gemenskapen. Den nationella fri- och rättighetsdomarens uppgift ingår som en del i principen om ömsesidigt erkännande. Om den europeiska åklagaren skall kunna bedriva sina utredningar i hela gemenskapen, måste de åtgärder som utfärdas eller godkänns av nationella fri- och rättighetsdomare kunna verkställas inom hela detta område.

Än en gång ser vi hur det ömsesidiga erkännandet blir möjligt genom att medlemsstaternas rättsordningar bygger på samma grundläggande principer. De brottsutredande åtgärder som vi nämnt existerar i samtliga medlemsstaters straffprocessrätt. De följer alla principerna i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Lagstiftningen i olika medlemsstater utgör alltså inget hinder för ömsesidigt erkännande av fri- och rättighetsdomarnas beslut.

Man skulle inte längre behöva tillgripa internationell bevisupptagning för att skydda gemenskapens ekonomiska intressen. De enda bestämmelser som måste antas på EU-nivå är de som behövs för att de nationella fri- och rättighetsdomarnas beslut skall gälla i hela EU. I övrigt är det nationell lagstiftning som gäller för beslutens verkställighet och kontroll.

Ett exempel: Om en husrannsakan skall göras i medlemsstat A enligt ett tillstånd som givits av en nationell fri- och rättighetsdomare i medlemsstat B, kan den inte vägras, men den måste verkställas i enlighet med lagstiftningen i A.

Fråga 12: Vem skall kontrollera de brottsutredande åtgärder som verkställs under den europeiska åklagarens överinseende?

6.4.3. Utnämnannde av den domstol som kontrollerar åtalet

Ur *organisatorisk* synvinkel finns det flera möjligheter när det gäller den domstol som kontrollerar åtalet. Två alternativ är tänkbara: en domstol på EU-nivå eller på nationell nivå.

Första alternativet är att man inrättar en europeisk "förundersökningskammare". Denna möjlighet har redan nämnts i fråga om kontrollen av valet av åtalsland.¹⁶⁰ Inspiration kan

¹⁶⁰ Se 6.3.1 (val av medlemsstat för väckande av åtal).

hämtas från internationella brottmålsdomstolar (den domstol som bereder målet i stadgan för Internationella tribunalen för f.d. Jugoslavien¹⁶¹ eller "förundersökningskammaren" i den blivande Internationella brottmålsdomstolen¹⁶²).

En sådan domstol skulle vara behörig att granska den europeiska åklagarens beslut att väcka åtal. Den europeiska "förundersökningskammarens" kontroll kunde, utöver valet av domstol, också gälla frågan om bevisningen är tillräcklig. Målet skulle väckas automatiskt vid domstolen eller efter överklagande från den tilltalade.

En gemenskapsdomstol med uppgift att bereda målet, eventuellt i form av en särskild avdelning vid EG-domstolen, skulle ha den fördelen att kontrollen av åtalet anförtros en enda specialdomstol, vilket garanterar en enhetlig rättstillämpning. Inrättandet av en sådan avdelning kräver dock att fördraget ändras. En sådan ändring ingår dock inte i kommissionens bidrag till regeringskonferensen, och det gör att man nog får se sig om efter en annan lösning.

Enligt det andra alternativet skulle en domstol i varje medlemsstat kontrollera åtalet. Det alternativet kräver inte att någon ny domstol inrättas. Vilken domstol som utses kan skilja sig åt från medlemsstat till medlemsstat. Det kan vara den domstol som i allmänhet kontrollerar åklagarens stämningsansökan och att förfarandet gått rätt till, det vill säga en särskild domstol eller den domstol som prövar själva målet, beroende på vilken medlemsstat vi talar om. Med detta alternativ respekterar man olikheterna mellan rättssystemen och tillåter att den domstol som kontrollerar åtalen ser helt olika ut i de olika medlemsstaterna.

Kommissionen föredrar det andra alternativet. Man undviker att inrätta en ny gemenskapsinstans, med förbehåll för att EG-domstolen reglerar eventuella behörighetskonflikter, som ändå i praktiken bör bli relativt sällsynta (se ovan). Oavsett hur valet utfaller bör man vara flexibel vid val av den domstol som kontrollerar åtalet och den måste inte vara belägen i samma medlemsstat som fri- och rättighetsdomaren.

Ur *funktionell* synvinkel skall den europeiska åklagaren för kontroll av åtalet vända sig till en domstol i den medlemsstat där domen i sak kommer att avkunnas. Myndighetens val bör uppfylla de kriterier som fastställts på gemenskapsnivå för val av rättegångsland (se ovan), eventuellt utfyllda med tillämplig nationell lagstiftning. Valet kontrolleras i efterhand av EG-domstolen.¹⁶³

Fråga 13: Vem skall anförtros kontrollen av åtalet?

Fråga 14: Är den enskildes grundläggande rättigheter tillräckligt väl skyddade under hela den europeiska åklagarens handläggning (särskilt rätten att inte lagföras eller straffas två gånger för samma överträdelse – se 6.2.1.)?

¹⁶¹ Artikel 65b i rättegågs- och bevisreglerna för Internationella tribunalen för f.d. Jugoslavien av den 11 februari 1994, ändrade den 10 juli 1998.

¹⁶² Artikel 56 och följande i Internationella brottmålsdomstolens stadgar.

¹⁶³ Se 8 (domstols kontroll).

7. FÖRBINDELSER MED ANDRA BERÖRDA PARTER

Placeringen av den europeiska åklagaren inom de befintliga institutionella ramarna bör ske med stor omsorg, särskilt med tanke på den aktuella utvecklingen inom Europeiska unionen.

7.1.Samarbete med medlemsstaternas myndigheter

Inrättandet av en europeisk åklagare innebär ingen förändring av de nationella systemen för utredning och lagföring. Följande funktioner förblir nationella:

- Kriminalpolisen.
- Domstolskontrollen (fri- och rättighetsdomaren och i förekommande fall den domstol som utövar kontroll över åtalet),
- Den dömande funktionen.
- Funktionen att verkställa domar.

Utöver den uppdelning av behörigheten som hittills nämnts krävs därför ett permanent samarbete mellan den europeiska åklagaren och medlemsstaternas myndigheter. I sekundärrätten bör man fastställa förhållandet mellan den europeiska åklagaren och de polisiära och rättsvårdande myndigheterna i medlemsstaterna.

Den ovannämnda dialogen mellan den europeiska åklagaren och de nationella åklagarmyndigheterna bör i praktiken utformas och underhållas för att underlätta samråd, informationsutbyte och bistånd, särskilt vid blandade ärenden¹⁶⁴.

När det gäller åtgärder under brottsutredningen som beslutats eller godkänts av fri-och rättighetsdomaren har flera möjligheter presenterats ovan¹⁶⁵. Målet är att den europeiska åklagaren skall bistås av nationella brottsutredande myndigheter.

7.2.Förbindelser med deltagarna i det straffrättsliga samarbetet inom Europeiska unionen

Eftersom den europeiska åklagarens behörighet inskränker sig till skyddet av gemenskapens ekonomiska intressen borde arbetsuppgifterna, som både är mer integrerade och mer specialiserade, kunna komplettera dem som åligger organen för straffrättsligt samarbete. Med tanke på utvecklingen inom Europeiska unionen (tredje pelaren) kan man i nuläget bara lägga fram ett diskussionsunderlag. Man bör särskilt försöka hitta ett balanserat och enhetligt system som inbegriper följande parter.

7.2.1. Eurojust

En europeisk enhet för rättsligt samarbete (Eurojust) kommer mycket snart att upprättas inom den tredje pelaren. Enhetens uppgift är framförallt att underlätta samarbetet mellan medlemsstaternas rättsvårdande myndigheter och att bidra till en god samordning av lagföringen vid fall av grov brottslighet, särskild när den är organiserad. Upprättandet av Eurojust ingår i slutsatserna från Europeiska rådets möte i Tammerfors¹⁶⁶ och

¹⁶⁴ Se 6.2.2.2 (fördelning av ärenden)

¹⁶⁵ Se 6.2.3.2 (förbindelser med medlemsstaternas utredningsorgan)

¹⁶⁶ Ordförandeskapets slutsats nr 46.

Nicefördraget¹⁶⁷. Enligt rådets beslut av den 14 december 2000 har en provisorisk enhet för rättsligt samarbete redan inrättats. Enheten inledde sitt arbete den 1 mars 2001¹⁶⁸. Eurojusts exakta roll kan inte avgöras i denna grönbok, där man på sin höjd kan lägga fram följande frågeställningar.

Medan den europeiska åklagaren bör vara en gemenskapsinstans med behörighet att lagföra när det gäller skydd av gemenskapens ekonomiska intressen, skall Eurojust tilldelas ett mycket brett kompetensområde i fråga om rättsligt samarbete¹⁶⁹. Eurojust skulle logiskt sett kunna behålla sin behörighet i fråga om ekonomisk brottslighet även efter inrättandet av en europeisk åklagare, på villkor att behörigheten när det gäller skydd av gemenskapens intressen i första hand ligger hos den europeiska åklagaren. Denna tydliga behörighetsuppdelning bör följas av ett aktivt samarbete i fråga om ärenden som hör hemma under både första och tredje pelaren¹⁷⁰. Den europeiska åklagaren och Eurojust kommer följaktligen att komplettera varandra. Enligt metoderna för första respektive tredje pelaren kommer de att bidra till genomförandet av det allmänna målet om ett område med frihet, säkerhet och rättvisa.

Detta innebär i praktiken ett nära och regelbundet samarbete mellan den europeiska åklagaren och Eurojust inom deras respektive kompetensområden, särskilt för att utbyta användbara upplysningar. Utbytet bör ske enligt principerna om uppgiftsskydd.

Ett mål som hör hemma under flera pelare skulle till exempel kunna bestå av både narkotikasmuggling (tredje pelaren) och cigarettsmuggling som negativt påverkar gemenskapernas egna medel (första pelaren).

När ett ärende som hör hemma under både första och tredje pelaren går utanför området för skydd av gemenskapens ekonomiska intressen bör var och en tillföra ett mervärde genom att utbyta information. Dialogen mellan den europeiska åklagaren och de nationella åklagarmyndigheterna utvidgas därmed till att även omfatta Eurojust¹⁷¹.

7.2.2. *Europol*

Europeiska polisbyrån (Europol) inrättades inom ramen för den tredje pelaren genom Europolkonventionen av den 26 juli 1995¹⁷² och inledde sitt arbete den 1 juli 1999. Byrån skall förbättra de förebyggande åtgärderna och kampen mot den organiserade brottsligheten, bland annat genom utbyte och analys av upplysningar från medlemsstaternas polismyndigheter. Diskussioner förs om att utvidga Europolns kompetensområde och ge byrån mer operativa uppgifter. Därför går det inte heller att i nuläget exakt bedöma Europolns framtida roll.

¹⁶⁷ De ändrade artiklarna 29 och 31 i Fördraget om Europeiska unionen (EGT C 80, 10.3.2001).

¹⁶⁸ EGT L 324, 21.12.2000, s. 2.

¹⁶⁹ Meddelande från kommissionen om inrättandet av Eurojust, 22.11.2000 (KOM(2000) 746), utkast till rådets beslut om inrättandet av Eurojust, 19.10.2001 (Dokument Eurojust 12 nr 12727).

¹⁷⁰ I denna grönbok görs en distinktion mellan å ena sidan blandade ärenden, som rör överträdelser mot gemenskapens ekonomiska intressen, men också nationella överträdelser, och å andra sidan ärenden som hör hemma under flera pelare och som gäller gemenskapens ekonomiska intressen, men också anklagelser i samband med tredje pelaren där Eurojust har behörighet. Ärenden som hör hemma under flera pelare utgör också en speciell kategori av blandade ärenden: alla kräver samarbete med de nationella åklagarmyndigheterna, men för de ärenden som omfattar flera pelare behövs dessutom samarbete inom ramen för Eurojust.

¹⁷¹ Se 6.2.2.2. c) (fördelning av ärenden mellan den europeiska åklagaren och medlemsstaternas åklagarmyndigheter).

¹⁷² EGT C 316, 27.11.1995, s. 1.

För närvarande planeras ett samarbete mellan Europol och kommissionen (inklusive OLAF) för att garantera ett informationsutbyte och se till att deras respektive uppdrag kompletterar varandra. Man bör även överväga frågan om komplementaritet mellan den europeiska åklagaren och Europol.

Det ömsesidiga utbytet av information bör utformas på ett lämpligt sätt, enligt principerna om uppgiftsskydd. Ett gott samarbete bör göra det möjligt för den europeiska åklagaren att få tillgång till alla relevanta upplysningar i fråga om skydd av gemenskapens ekonomiska intressen.

Man kan exempelvis tänka sig att Europol upptäcker en kriminell organisation som ägnar sig åt olaglig verksamhet, till exempel människohandel och smuggling av alkohol. Den europeiska åklagaren skulle behöva upplysningar om de aspekter av ärendet som skulle kunna skada gemenskapens egna medel.

Den europeiska åklagaren borde i gengäld överlämna all information som faller under dennes kompetensområde till Europol.

Vid ett fall av smuggling av jordbruksprodukter kopplat till ett system för insamling och tvättning av olagliga vinster bör den europeiska åklagaren exempelvis underrätta Europol om systemet om det kan misstänkas att det kommer att användas i andra olagliga syften, t.ex. smuggling av stulna bilar i Europa.

7.2.3. *Det europeiska rättsliga nätverket*

Den europeiska åklagaren bör via de biträdande europeiska åklagarna upprätta ett specialiserat rättsligt nätverk för att fylla de egna behoven. Man bör dock söka samverkanseffekter med de arrangemang som redan finns. Den europeiska åklagaren skulle från fall till fall kunna samarbeta med de sambandspersoner som omfattas av den gemensamma åtgärden av den 22 april 1996¹⁷³.

Att vid behov knyta närmare kontakter med det europeiska rättsliga nätverket skulle kunna vara ännu mer användbart. Nätverket skall främst underlätta kontakten och samarbetet mellan de myndigheter som är direkt behöriga lokalt, genom att bidra till spridningen av allmän information om den lagstiftning och de förfaranden som skall tillämpas vid gränsöverskridande utredningar. Nätverket, som inrättades inom ramen för den tredje pelaren genom en gemensam åtgärd beslutad av rådet den 29 juni 1998¹⁷⁴, består av kontaktpunkter. De är personer från medlemsstaternas behöriga myndigheter som täcker hela eller delar av territoriet.

Det europeiska rättsliga nätverket syftar framförallt till direkta bilaterala kontakter. På så sätt utgör det ett komplement till den europeiska åklagaren som har andra uppgifter. Kontaktpunkterna i det europeiska rättsliga nätverket skulle kunna fungera som användbara kontaktpersoner för såväl den europeiska åklagaren som de biträdande europeiska åklagarna, särskilt när det gäller ärenden som omfattar både gemenskapsintressen och nationella

¹⁷³ Gemensam åtgärd av den 22 april 1996 beslutad av rådet för att inrätta en ordning för utbyte mellan medlemsstaterna av ämbetsmän eller tjänstemän som är särskilt sakkunniga när det gäller förfaranden vid rättsligt samarbete, på grundval av bilaterala eller multilaterala överenskommelser (EGT L 105, 27.4.1996, s. 1.).

¹⁷⁴ EGT L 191, 7.7.1998, s. 4.

intressen¹⁷⁵. I praktiken skulle man kunna tänka sig att nätverket bjuder in de biträdande europeiska åklagarna till vissa möten.

Fråga 15: Hur skall förbindelserna mellan den europeiska åklagaren och deltagarna i det straffrättsliga samarbetet inom Europeiska unionen utformas?

7.3.Förbindelserna med gemenskapens institutioner, organ och organisationer

7.3.1. Allmänna fall

De institutioner, organ och organisationer som inrättats genom EG- och Euratomfördraget och deras anställda bör vara skyldiga att överlämna ärenden till eller underrätta den europeiska åklagaren om alla förhållanden de känner till som skulle kunna utgöra en överträdelse som faller inom den europeiska åklagarens behörighetsområde¹⁷⁶.

Frågan är i vilken omfattning OLAF skall fortsätta att ta del av denna information såsom föreskrivs i den nuvarande lagstiftningen¹⁷⁷.

7.3.2. OLAF:s framtida roll

OLAF:s ansvar som fastställts av lagstiftaren omfattar skyddet av gemenskapens intressen mot oegentligheter som kan leda till administrativa eller straffrättsliga följder. När OLAF inrättades fick byrån administrativa utredningsbefogenheter med ansvar att överlämna en del av de operativa arbetsresultaten till de rättsvårdande myndigheterna i medlemsstaterna. I beslutet om inrättandet av OLAF uttrycks detta på följande sätt: "*Byrån skall också sköta de direkta kontakterna med polismyndigheter och rättsliga myndigheter*".¹⁷⁸

Inrättandet av en europeisk åklagare med behörighet att skydda gemenskapens ekonomiska intressen skulle alltså påverka OLAF:s nuvarande roll, eftersom de rättsliga utredningarna och lagföringen på detta område skulle initieras på gemenskapsnivå. Eftersom byråns och den europeiska åklagarens materiella kompetensområde (faktainsamling) delvis överlappar varandra bör man noggrant dela upp dem¹⁷⁹.

Den nuvarande skyldigheten att informera OLAF bör anpassas med hänsyn till skyldigheten att överlämna ärenden till den europeiska åklagaren. För att undvika att utredningsinsatser går till spillo bör den europeiska åklagaren kunna använda resultaten av OLAF:s utredningsarbete i det egna arbetet¹⁸⁰. Det innebär att byrån måste bli skyldig att överlämna upplysningar till den europeiska åklagaren.

Gemenskapens regelverk för administrativa kontroller bör bevaras, men OLAF:s ställning och uppgifter bör alltså ses över mot bakgrund av de befogenheter som tilldelas den europeiska åklagaren. En detaljerad presentation av de möjliga lösningarna kan inte ges i denna grönbok.

¹⁷⁵ Jfr punkt 6.2.2.2 (fördelning av ärenden)

¹⁷⁶ Enligt artikel 7 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen består institutionerna av Europaparlamentet, rådet, kommissionen, domstolen och revisionsrätten. Alla andra gemenskapsinstanser är organ eller organisationer.

¹⁷⁷ Artikel 7 i de ovannämnda förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/99, artikel 2 i "modellbeslutet" i bilagan till det ovannämnda interinstitutionella avtalet av den 25 maj 1999.

¹⁷⁸ Artikel 2.6 i kommissionens beslut av den 28 april 1999 som nämns ovan.

¹⁷⁹ Se 6.1 (underrättelse om och väckande av ett ärende)

¹⁸⁰ Se 6.3.4 (bevisning).

Kommissionen vill först utvärdera de nuvarande bestämmelserna på det sätt som anges i lagstiftningen¹⁸¹. Här anges därför endast vissa av de grundläggande val som måste göras.

Först och främst måste man överväga möjligheten att ge OLAF befogenhet att genomföra brottsutredningar inom europeiska institutioner, organ och organisationer, ty inrättandet av en europeisk åklagare vars åtgärder måste godkännas av en nationell fri- och rättighetsdomare eller en särskild avdelning i EG-domstolen skulle göra det möjligt att utöva domstols kontroll av byrån.

I detta sammanhang skulle man kunna undersöka om OLAF:s dubbla funktion – en avdelning som lyder under kommissionen men som utför oberoende utredningar – skall bevaras eller om man istället skall frigöra en del av byrån från kommissionen. Det går emellertid inte att svara på dessa frågor innan kommissionen har utvärderat de nuvarande bestämmelserna för OLAF i enlighet med gällande lagstiftning.

Fråga 16: Vilka frågor bör ställas om kompetensfördelningen mellan OLAF och den europeiska åklagaren inför kommissionens utvärdering av OLAF:s ställning?

7.4.Förbindelser med tredje land

Inom sitt behörighetsområde skulle den europeiska åklagaren kunna upprätthålla direkta kontakter i fråga om ömsesidig rättslig hjälp med de behöriga myndigheterna i tredje land.

Frågan om ömsesidig rättslig hjälp till tredje land regleras i konventioner som binder medlemsstaterna och inte gemenskaperna, men man kan inte utesluta tanken på konventioner mellan gemenskaperna och dessa länder. Med hjälp av sådana avtal skulle den europeiska åklagaren kunna göra framställningar om internationell bevisupptagning hos de rättsliga myndigheterna i de länder som undertecknat konventionen.

I nuläget är det förmodligen enklast att ge den europeiska åklagaren rätt att uppmana medlemsstaternas behöriga åklagarmyndigheter att lämna en direkt begäran om ömsesidig rättslig hjälp till det tredje landet i fråga, enligt gällande internationell rätt. Dessa åklagarmyndigheter skulle kunna vara skyldiga att snabbt tillmötesgå begäran.

Vid fall av regelbundet samarbete med vissa tredje länder skulle den europeiska åklagaren vinna på att ha en central kontaktpunkt i dessa länder för alla ärenden som gäller skyddet av gemenskapens ekonomiska intressen.

Bland länderna utanför unionen är förhållandet till kandidatländerna särskilt betydelsefullt. Dessa får och kommer att få betydande stöd från gemenskapsbudgeten. Experter från kandidatländerna deltar också i förberedelsearbetet, det så kallade *Corpus Juris*¹⁸².

Fråga 17: Vilka förbindelser bör den europeiska åklagaren upprätthålla med tredje land, särskilt kandidatländerna, för att bättre bekämpa verksamhet som skadar gemenskapens ekonomiska intressen?

¹⁸¹ Denna grönbok påverkar inte den utvärderingsrapport om tillämpningen av de ovannämnda förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/99, som föreskrivs i artikel 15 i dessa förordningar. Tanken på en europeisk åklagare kommer att beaktas i kommissionens rapport.

¹⁸² *Studie om straffrättsliga och administrativa påföljder, indrivning och Corpus juris i kandidatländerna*, allmän rapport, Ch. Van den Wngaert, 19.9.2001 (ännu ej publicerad).

8. DOMSTOLS KONTROLL AV DEN EUROPEISKA ÅKLAGARENS ÅTGÄRDER

Kommissionen har föreslagit att man i EG-fördraget skall införa följande lydelse: *"Rådet skall i enlighet med förfarandet i artikel 251 fastställa villkoren för den europeiska åklagarens ämbetsutövning, bland annat [...] c) regler om domstols kontroll av de processuella åtgärder som den europeiska åklagaren vidtar i sin ämbetsutövning."*

Som tidigare sagts skulle den europeiska åklagaren kontrolleras på flera olika sätt. Rättssäkerheten skulle å ena sidan garanteras av en förhandskontroll som utförs av en nationell fri- och rättighetsdomare och den domstol som utövar kontroll över åtalet.¹⁸³ Den europeiska åklagaren skulle å andra sidan kunna ställas till disciplinärt ansvar¹⁸⁴. Återstår möjligheterna att överklaga till domstol.

Det borde vara möjligt att vid domstol överklaga alla åtgärder som den europeiska åklagaren vidtar som utgör en begränsning av den enskildes grundläggande rättigheter.

8.1. Åtgärder som skulle kunna överklagas

8.1.1. Åtgärder under brottsutredningen som innebär en begränsning eller ett berövande av den enskildes frihet

De åtgärder som innebär en frihetsbegränsning eller frihetsberövande för enskilda under den europeiska åklagarens brottsutredning skulle kunna överklagas till domstol. Det rör sig i detta fall om åtgärder som fri- och rättighetsdomaren skulle kunna besluta om på den europeiska åklagarens begäran: arresteringsorder, häktning, reseförbud och anmälningsskyldighet osv.

Den tilltalade har i samtliga medlemsstater redan nu rätt att överklaga sådana åtgärder på det sätt som föreskrivs i den interna lagstiftningen och i enlighet med artikel 5.4 i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna. Inrättandet av en europeisk åklagare tillför alltså ingenting på denna punkt, eftersom man kan hänvisa till nationell lagstiftning.

8.1.2. Andra åtgärder under brottsutredningen

När det gäller åtgärder som den europeiska åklagaren vidtar under brottsutredning efter godkännande från fri- och rättighetsdomaren (beslag, frysning av tillgångar, avlyssning av kommunikation, hemliga utredningar, kontrollerad leverans osv.) anser kommissionen att inrättandet av en europeisk åklagare varken får innebära att möjligheterna till förhållningsåtgärder ökar på grund av de nya möjligheterna att överklaga eller att vissa nationella möjligheter att överklaga försvinner.

De nationella möjligheterna att överklaga de åtgärder som tas upp här varierar från en medlemsstat till en annan. De möjligheter som finns skall kunna användas mot den europeiska åklagaren.

Om en husrannsakan exempelvis skulle utföras i medlemsstat A sedan den europeiska åklagaren fått ett godkännande av en nationell fri- och rättighetsdomare i medlemsstat B,

¹⁸³ Se 6.4.2 (fri- och rättighetsdomaren).

¹⁸⁴ Se 4.1.2.2 och 4.2.1.1 (disciplinära bestämmelser för den europeiska åklagaren och de biträdande europeiska åklagarna).

skulle möjligheterna att överklaga i B och A, om de existerar, kunna användas både mot själva godkännandet (bestridande av rätten att göra husrannsakan) och de åtgärder som vidtagits för att kunna utföra den (tidpunkt och metoder för husrannsakan).

För att den europeiska åklagaren skall bli så effektiv som möjligt vore det dock önskvärt att vidta en minimiåtgärd för att harmonisera de interna möjligheterna att överklaga, nämligen principen om att överklagandet inte skall hindra verkställigheten av beslut.

Den europeiska åklagarens autonoma åtgärder under en brottsutredning (faktainsamling, förhör osv.) bör i princip inte kunna överklagas.

8.1.3. Beslut om att lägga ner ärendet

Rättsligt sett är det den europeiska åklagarens sak att bedöma om ett ärende skall läggas ner. Men frågan är om gemenskaperna i egenskap av målsägande skall kunna agera mot ett nedläggningsbeslut som oinskränkt fattats av den europeiska åklagaren, åtminstone i vissa fall.

Eftersom den europeiska åklagaren agerar helt självständigt skulle det kunna uppstå fall då gemenskaperna anser att ett ärende som åklagaren vill lägga ner i stället bör drivas vidare.

Oenigheten skulle till exempel kunna gälla huruvida de insamlade bevisen är tillräckliga. Det skulle också kunna röra sig om en uppgörelse som uppnåtts av den europeiska åklagaren¹⁸⁵ på ett sätt som gemenskapen anser oegentligt.

Men eftersom gemenskapernas rättigheter i egenskap av målsägande per definition¹⁸⁶ alltid bestäms av de straffrättsliga reglerna i den medlemsstat där målet skall avgöras, är frågan vad dessa rättigheter består i om det inte lagförs i något land. Om gemenskaperna skulle få rätt att överklaga den europeiska åklagarens beslut att lägga ner ett ärende bör man emellertid fastställa på vilket sätt detta skulle ske: genom en begäran om omprövning av ett administrativt beslut eller ett överklagande vid domstol och i så fall vid vilken domstol?

8.1.4. Att väcka åtal

Beslutet om att väcka åtal skulle kunna överklagas vid de nationella domstolarna enligt den nationella rättens regler om åtalsbeslut som fattas av en nationell åklagarmyndighet. Alla domstolar vid vilka åtal väcks i detta syfte skall i princip kontrollera sin behörighet i enlighet med reglerna om internationell behörighet.

Den enda specifika frågan om ett åtal som väcks av den europeiska åklagaren är huruvida valet av en medlemsstat bland flera som skulle kunna ha behörighet att avgöra målet skall kunna överklagas vid domstol av den tilltalade. Den tilltalade skulle kunna ha intresse av att handla på detta sätt eftersom valet av medlemsstat är avgörande för var rättegången äger rum, vilken lag som tillämpas och vilket rättegångsspråk som används¹⁸⁷.

Det går att svara på alla dessa frågor. Det geografiska avståndet blir mindre betydelsefullt om man betänker att den tilltalade redan drabbats av det genom att på eget bevåg agera i flera medlemsstater. När det gäller vilken lag som skall tillämpas medför principen om ömsesidigt erkännande och de gemensamma grundläggande rättigheterna i samband med de

¹⁸⁵ Se 6.2.2.1 (uppgörelse).

¹⁸⁶ Se 6.3.3 (Europeiska gemenskaperna: målsägande enligt allmänna rättsregler).

¹⁸⁷ Se artikel 28.1 d i *Corpus Juris*

straffrättsliga förfarandena i medlemsstaterna att invändningen inte är särskilt allvarlig. I fråga om språket har den tilltalade rätt till tolkhjälp i enlighet med artikel 6.3 e i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna.

Att ge den tilltalade möjlighet att överklaga valet av den medlemsstat där målet skall avgöras har däremot flera nackdelar. Man skulle i så fall behöva fastställa vilken domstol som är behörig, vilket återigen väcker frågan om huruvida man bör inrätta en speciell gemenskapsdomstol. Det är inte självklart att anta att anhängiggörandet berör den tilltalade direkt och enskilt, vilket är ett allmänt villkor för att ett enskilt överklagande skall kunna godtas. Inrättandet av ett sådant rättsmedel skulle försvaga principen om ett gemensamt område för utredning och lagföring, och ge fritt spelrum för systematiska invändningar från försvaret i syfte att förhåla ärendet. Denna hypotes kan därför bara övervägas om den omges med strikta juridiska begränsningar.

Fråga 18: Vilka möjligheter skall införas för att överklaga åtgärder som vidtagits av den europeiska åklagaren eller genomförts under dennes ansvar under tjänsteutövningen?

8.2.Rätt att överklaga

Mer allmänt bör man lokalisera bestämmelserna (europeisk åklagare, fri- och rättighetsdomare, domstol som utövar kontroll över åtalet, domstol som skall avgöra sakfrågan) inom de befintliga domstolssystemen, både nationellt och inom gemenskapen.

8.2.1. Överklaganden enligt nationell rätt

8.2.1.1. Under förundersökningen

Logiskt sett bör möjligheterna att överklaga den nationella fri- och rättighetsdomarens beslut vara identiska med möjligheterna att överklaga enligt nationell rätt. Detsamma gäller för invändningar som inte vänder sig mot de utredningsåtgärder som godkänts av domstol, utan den europeiska åklagarens sätt att genomföra dem på. Det borde även finnas möjligheter att överklaga för en tredje man som berörs av sådana åtgärder och som inte kunnat höras på förhand av fri- och rättighetsdomaren (till exempel upphovsmannen till beslagtagen korrespondens).

Möjligheterna att överklaga beslut av den domstol som utövar kontroll över åtalet skulle, beroende på vilket alternativ man väljer, vara de som finns i nationell rätt om man väljer alternativet med en nationell domstol eller de som finns i gemenskapsrätten om man väljer att inrätta en förundersökningskammare.

Med tanke på kommissionens prioriteringar bör den allmänna principen vara att hänvisa till nationell rätt.

8.2.1.2. Under rättegången

Förslaget om att inrätta en europeisk åklagare bör inte förändra de nationella straffrättsliga systemen. Kommissionen anser följaktligen att de nationella rättsmedlen inte bör påverkas.

Behovet av ett likvärdigt skydd av gemenskapens ekonomiska intressen skulle kunna motivera ett försök att tillnärma medlemsstaternas olika förfaranden för överklagande på detta

område. Man skulle därför kunna tänka sig att införa vissa gemensamma EU-principer¹⁸⁸. Medlemsstaterna skulle till exempel kunna åta sig att införa möjligheten att överklaga alla domar i första instans eller, då det är den domde som har överklagat domen, utesluta möjligheten att utdöma ett strängare straff än det som redan avkunnats. Ett sådant tillvägagångssätt är dock inte nödvändigt för att den europeiska åklagaren skall kunna utföra sina uppgifter väl; de flesta av kommissionens förslag rör i stället rättegångens förberedelsefas.

För att uppnå det eftersträlvade målet ligger det närmare till hands att föra in den europeiska åklagarens verksamhet i de nationella domstolssystemen. Detta krav innebär att denne bör få samma möjligheter att överklaga som de nationella åklagarmyndigheterna. Den europeiska åklagaren bör i princip kunna överklaga alla beslut om frikännande.

8.2.2. Överklaganden till EG-domstolen

För att respektera den nuvarande kompetensfördelningen mellan gemenskapen och medlemsstaterna anser kommissionen att EG-domstolen inte bör ha någon som helst behörighet att invända mot de nationella domstolarnas beslut i brottmål. Förhållandet mellan de föreslagna bestämmelserna och gemenskapens rättsskipning måste dock fastställas, eftersom de ändå har ett visst samband¹⁸⁹.

Enligt fördraget skall EG-domstolen säkerställa att lag och rätt följs vid tolkning och tillämpning av gemenskapsrätten. När det gäller den europeiska åklagaren bör domstolen följaktligen ha behörighet att enligt artikel 234 i EG-fördraget meddela förhandsavgöranden om tolkningen av artikel 280a och dess tillämpningsföreskrifter.

Inrättandet av en europeisk åklagare bör inte påverka möjligheten att väcka talan för *underlåtenhet att uppfylla skyldigheterna i fördraget från medlemsstaternas sida* (artiklarna 226–288 i EG-fördraget) eller *från institutionernas sida* (artikel 232) eftersom den europeiska åklagaren inte bör betraktas som en institution utan som ett gemenskapsorgan och kommissionen fortsätter att övervaka fördragen. Det är således endast kommissionen eller medlemsstaterna som kan väcka talan vid EG-domstolen vid en tvist om tillämpningen av artikel 280a i EG-fördraget och dess tillämpningsföreskrifter enligt de gällande gemenskapsbestämmelserna.

Enligt artiklarna 178 och 288 i EG-fördraget om gemenskapens *utomobligatoriska ansvar* skall gemenskapen ersätta skada som orsakats av den europeiska åklagaren eller av dennes anställda under tjänsteutövning¹⁹⁰.

För att den *ogiltighetstalan* som avses i artikel 230 i EG-fördraget skall kunna väckas mot vissa av den europeiska åklagarens åtgärder krävs en omarbetning av fördraget på denna punkt. Kommissionen anser emellertid att rättssäkerheten så långt som möjligt borde garanteras i medlemsstaterna och att talan mot den europeiska åklagarens åtgärder borde väckas vid nationell domstol¹⁹¹.

¹⁸⁸ Se särskilt artikel 27 i *Corpus Juris*.

¹⁸⁹ KOM (2000) 34, punkt 5 "EU:s rättsskipning", som nämns ovan.

¹⁹⁰ EG-domstolens dom av den 2 december 1992 i mål C-370/89, *SGEEM et Etroy / BEI*, Rec. 1992, s. 6211.

¹⁹¹ Se 6.4.2 (fri- och rättighetsdomaren).

Beroende på vilken möjlighet som väljs skulle EG-domstolens behörighet dock kunna utvidgas till att omfatta vissa typer av tvister. Som redan nämnts skulle man kunna ge den tilltalade möjlighet att invända mot den europeiska åklagarens val av *medlemsstat i vilken målet skall avgöras* genom ett direkt överklagande, sannolikt vid Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt.

En andra möjlighet som också nämnts skulle vara att ge EG-domstolen kompetens att behandla *behörighetsfrågor* från den europeiska åklagaren eller de nationella domstolarna. Det skulle kunna gälla behörighetskonflikter mellan såväl medlemsstater som mellan medlemsstater och gemenskapen. Särskilt om den nationella domstol som utövar kontroll över åtalet skulle vara behörig att kontrollera uppenbara fel i den europeiska åklagarens val av forum borde åklagaren kunna väcka talan vid EG-domstolen vid fall av avvisad behörighet eller negativa behörighetskonflikter enligt principen om att rättegångar skall avslutas inom rimlig tid.

I vilket fall som helst skulle ingen av dessa möjligheter strida mot principen att det är de nationella domstolarna som är behöriga att avgöra sakfrågan i brottmål.

9. SLUTSATSER

Sammanfattningsvis skulle kommissionen vilja ha synpunkter på genomförandet av förslaget från alla berörda grupper så att den kan dra slutsatser och, om nödvändigt, lämna ett nytt bidrag till arbetet inför den kommande översynen av fördragen.

I denna grönbok tydliggörs kommissionens förslag från 2000. De möjligheter som kommissionen förordar i detta läge kan utmynna i ett förslag om att komplettera de nuvarande bestämmelserna i fördraget med en rättslig grund som gör det möjligt att

- utse en oberoende europeisk åklagare som skall leda utredningar och lagföringar och på så sätt föra det allmännas talan vid medlemsstaternas behöriga domstolar när det gäller skyddet av gemenskapens ekonomiska intressen, och
- anta särskilda bestämmelser för detta som bland annat skall gälla följande:
 - Åklagarens arbetsordning som kännetecknas av en mycket decentraliserad uppbyggnad med biträdande europeiska åklagare och bistånd av brottsutredande myndigheter i medlemsstaterna.
 - De materiella straffrättsliga bestämmelser som åklagaren tillämpar, med en tendens att göra de mest specifika bestämmelserna enhetliga (överträdelser som faller under åklagarens behörighet, motsvarande påföljder, preskriptionstider) att helt enkelt harmonisera dem (straffrättsligt ansvar för juridiska personer) eller att, för de flesta, hänvisa till den nationella lagstiftningen.
 - Åklagarens straffrättsliga förfarande med respekt för de grundläggande rättigheterna, i första hand baserat på ett ömsesidigt erkännande av utredningsåtgärder som anges i nationell rätt (husrannsakan osv.) som eventuellt harmoniserats inom EU (europeisk arresteringsorder osv.) under kontroll av en nationell fri- och rättighetsdomare, och i andra hand på vissa gemenskapsregler (inledning och nedläggning av ärenden, europeiskt protokoll osv.).
 - Undantag från principen om obligatorisk lagföring och fördelningen av ärenden, framförallt blandade ärenden, mellan den europeiska åklagaren och de nationella åklagarmyndigheterna.
 - Bevisföringsregler, baserade på principen att bevis som samlats in i en medlemsstat skall godtas av domstolarna i alla andra medlemsstater.
 - Den europeiska åklagarens förbindelser med övriga berörda parter inom EU och internationellt, särskilt möjligheterna till informationsutbyte enligt reglerna för uppgiftsskydd.
 - Möjligheterna att överklaga åtgärder som vidtagits under den europeiska åklagarens överinseende, i första hand enligt nationell rätt och i andra hand eventuellt vid EG-domstolen.

Organisationen av domstolarna (fri- och rättighetsdomare, domstol som utövar kontroll över åtalet, domstol som skall avgöra sakfrågan), rättegången och straffverkställigheten skulle även

i fortsättningen ligga under nationell rätt, med förbehåll för principen om den europeiska åklagarens rätt att väcka allmänt åtal.

Förslaget att på gemenskapsnivå centralisera ledningen av utredningar och lagföring för att skydda gemenskapens ekonomiska intressen i syfte att garantera en effektiv och likvärdig brottsbekämpning inom ett gemensamt område är härmed öppet för bredast möjliga debatt utan andra begränsningar än respekten för de grundläggande rättigheterna och subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

BILAGA 1

Kompletterande bidrag från kommissionen till regeringskonferensen om institutionella frågor av den 29 september 2000

Straffrättsligt skydd av gemenskapens ekonomiska intressen: en europeisk åklagarmyndighet¹⁹²

Inledning

I kommissionens yttrande Institutionella reformer - en förutsättning för utvidgningen¹⁹³ av den 26 januari 2000 föreslogs angående skyddet av gemenskapens ekonomiska intressen att i fördraget föra in en ny rättslig grund, i syfte att införa brottsbeskrivningar och straffskalor, samt regler om beivrande av överträdelser och om den europeiska åklagarmyndighetens befogenheter och uppgift att utreda bedrägerifall inom hela unionen och väcka åtal vid nationella domstolar. I kommissionens nya bedrägeribekämpningsstrategi bekräftades avsikten att stärka skyddet av gemenskapens ekonomiska intressen på denna punkt.

Bedrägerier och andra oegentligheter som skadar gemenskapens ekonomiska intressen beräknades 1998 uppgå till mer än en miljard euro, en siffra som både medlemsstaterna och kommissionen kommit fram till¹⁹⁴. Brotten begås ofta av den organiserade internationella brottsligheten, vilket kräver samarbete mellan femton olika rättssystem som alla har olika bestämmelser, både materiellt och processuellt. Dagens samarbetsmetoder är ofta otillräckliga för att lösa de problem polis och rättsväsende stöter på i kampen mot bedrägerier.

Svårigheterna kommer att öka när medlemsstaterna blir fler, och fler aktörer och statsförvaltningar skall hantera gemenskapens medel.

De befogenheter för den europeiska åklagarmyndigheten som föreslås i detta meddelande är strikt avgränsade till vad som krävs för att skydda gemenskapens ekonomiska intressen, såsom dessa definieras i artikel 280.1 i EG-fördraget.

Vidare föreslås att endast de väsentligaste bestämmelserna om den europeiske åklagaren (utnämning, avsättning, uppgift, oberoende ställning) skall skrivas in i fördraget. Närmare föreskrifter om åklagarens verksamhet kan ges i sekundärrättsakter.

1. PROBLEM SOM MÅSTE LÖSAS MED TANKE PÅ GEMENSKAPENS SÄRSKILDA ANSVAR FÖR SKYDDET AV DE EKONOMISKA INTRESSENA

Bristerna i dagens bestämmelser beror främst på att det europeiska rättsområdet är straffrättsligt splittrat, vilket i sin tur beror på att medlemsstaternas polis och rättsväsende bara kan agera inom det egna territoriet. Traditionella metoder för ömsesidig rättslig hjälp och polissamverkan är ofta tungrodda och föga lämpade att effektivt bekämpa gränsöverskridande bedrägerier. Erfarenheten visar att det ofta är svårt att föra administrativa utredningar vidare till åtal och dom.

¹⁹² KOM(2000) 608.

¹⁹³ KOM(2000) 34, http://europa.eu.int/comm/igc2000/offdoc/opin_igc_sv.pdf

¹⁹⁴ Skydd av gemenskapens finansiella intressen kampen mot bedrägerier - Årsrapport 1998, punkt 1.3, KOM(1999) 590 slutlig.

Gemenskapens ekonomiska intressen måste skyddas genom en mycket hög ambitionsnivå och på ett likvärdigt sätt i alla medlemsstater, eftersom det är frågan om medel som hanteras gemensamt. Både gemenskapen och medlemsstaterna bär ansvar för att skydda de ekonomiska intressena. Europeiska unionen måste kunna garantera medlemsstaterna och medborgarna att bedrägerier och korruption faktiskt får rättsliga följder.

1.1. Ett splittrat europeiskt straffrättsområde

Åtgärder som vidtas enligt medbeslutandeförfarandet i kampen mot olaglig verksamhet som skadar gemenskapens ekonomiska intressen skall enligt artikel 280 i EG-fördraget *"inte gälla tillämpningen av nationell straffrätt eller den nationella rättskipningen"*. EG-fördraget tillåter alltså inte i dagsläget att man inrättar ett europeiskt straffrättsområde med en gemensam rättsvårdande myndighet såsom en åklagarmyndighet.

Konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen av den 26 juli 1995 och dess tilläggsprotokoll var ett första steg mot ett straffrättsligt skydd av gemenskapens ekonomiska intressen. Dessa rättsakter, som utarbetades inom ramen för det mellanstatliga samarbetet i "tredje pelaren", innebär ett stort framsteg, eftersom de innebär att bedrägeri, förskingring och korruption kan beivras i samtliga medlemsstater.

Konventionen och tilläggsprotokollen har dock ännu inte ratificerats av alla avtalsparter och därför inte trätt i kraft. Även sedan de trätt i kraft kommer osäkerhet att råda om hur de kommer att genomföras i nationell straffrätt av avtalsparterna. Bestämmelserna räcker heller inte för att övervinna splittringen av det europeiska straffrättsområdet, eftersom åtal ändå i fortsättningen skall väckas nationellt.

De femton olika straffrättsliga systemen ger gemenskapen mycket begränsade möjligheter att se till att gemenskapens ekonomiska intressen får ett effektivt och likvärdigt skydd i medlemsstaterna enligt fördraget. Oavsett hur effektivt Europeiska byrån för bedrägeribekämpning sköter den administrativa samordningen är de straffrättsliga följderna i dag fortfarande osäkra. Gemenskapen har inga bestämmelser om brottsutredning och lagföring som kompletterar det förebyggande arbetet och arbetet med administrativa utredningar.

Exempel:

De vattentäta skotten mellan medlemsstaternas rättsvårdande myndigheter leder till dubbla, ofullständiga eller inga brottsutredningar alls.

Förbudet mot att exportera nötkött från vissa gemenskapsländer med anledning av BSE-smittan kringgicks av aktörer i tre medlemsstater som exporterade till ett land utanför gemenskapen. Kommissionens utredning visade att denna cirkel av bedrägerier med jordbruksbidrag sedan ledde till rättsliga förfaranden i flera medlemsstater för samma handlingar och personer. Rättegångar inleddes i mitten av 1997, men hittills har de lett till dom i endast en av medlemsstaterna.

Läget är oacceptabelt, särskilt när det gäller den gemensamma jordbrukspolitiken och andra av gemenskapens politikområden där det förekommer bidrag.

1.2. Tungrodda och dåligt anpassade metoder för rättsligt samarbete mellan medlemsstaterna

De nationella bestämmelserna ligger till grund för det straffrättsliga skyddet mot internationell brottslighet och är även fortsättningsvis absolut nödvändiga. Det finns också

redan former för internationellt straffrättsligt samarbete, som nu stärks genom det ökade rättsliga samarbetet inom ramen för tredje pelaren.

Men den organiserade brottslighet som skadar gemenskapens ekonomiska intressen utvecklas på ett sätt som gör de traditionella formerna för ömsesidig rättslig hjälp olämpliga. Framstegen i det rättsliga samarbete är otillräckliga. Fördraget innehåller nämligen idag inga bestämmelser som kan fungera som förmedlande länk mellan gemenskapsnivån och de nationella rättsvårdande myndigheterna.

Exempel:

Bristerna i det straffrättsliga samarbetet mellan medlemsstaterna leder till dröjsmål och förhållningstaktik och till att skyldiga går fria från straff. Vid gränsöverskridande ekonomiska bedrägerier medför det alltför ofta att bevis förstörs eller att misstänkta får tid att fly. Detta är särskilt skadligt när man försöker spåra ekonomiska transaktioner "nedströms" vid bedrägerier som skadat gemenskapens ekonomiska intressen.

Vid en offentlig utfrågning i Europaparlamentet framhöll en åklagare från en medlemsstat att han sett ett och samma ärende avseende gemenskapsmedel överklagas hela 60 gånger efter varandra. Överklagandena gjordes ett efter ett för att utnyttja den tidsrymd som domaren behövde för att avvisa dem. När internationell bevisupptagning slutligen görs i sådana ärenden har den vanligen redan hunnit bli värdelös.

1.3. Svårigheter med att följa upp administrativa utredningar med åtal och dom

Flera fall från senare år vittnar om att hinder kvarstår på just det område där gemenskapens och medlemsstaternas särskilda ansvar förutsätter en klar uppfattning om vilka intressen som skall skyddas och mer effektiv uppföljning inom gemenskapens territorium.

Exempel:

Uppgiftsutbyte medlemsstaterna emellan och med Europeiska byrån för bedrägeribekämpning hindras av skilda bestämmelser om brottsutredningar. Samma typ av ärenden utreds i vissa medlemsstater av rättsväsendet och i andra av administrativa myndigheter, vilket både i praktiken och rättsligt ofta omöjliggör direkta kontakter mellan dem. Skilda nationella bestämmelser om bland annat skattesekretess, företagshemligheter eller förundersökningssekretess gör att nationella myndigheter dessutom inte har samma tillgång till uppgifter.

Exempel:

Ett försök att åtala hjärnan bakom en omfattande internationell smuglingshärva som drabbat gemenskapens egna medel i två medlemsstater (A och B) är ett tydligt exempel ur verkligheten. De nationella tullmyndigheterna väckte talan vid en domstol i den medlemsstat där den anklagade var bosatt (C). Domstolen förklarade sig obehörig, bland annat med hänvisning till att ett intyg från myndigheterna i medlemsstat A inte uppfyllde kraven för att väcka talan i medlemsstat C. Detta trots att intyget bekräftade att den konstaterade överträdelsen var straffbar enligt lagstiftningen i medlemsstat A och att det i intyget hänvisades till de straff som gärningsmännen riskerade i den medlemsstaten. Enligt rättsreglerna i medlemsstat C kunde inte domstolen godta den bevisning som insamlats av tullmyndigheterna i medlemsstat A.

2. FÖRSLAGET

Gällande bestämmelser må vara välgrundade och värdefulla, men bristen på en särskild institutionell struktur på gemenskapsnivå hindrar ändå polisens och rättsväsendets utredningsarbete och gynnar brottslingarna. Med beaktande av EG-fördragets lydelse,

rekommenderar kommissionen, för att bot på dagens situation, att primärrätten kompletteras på ett sådant sätt att det går att inrätta en europeisk åklagarmyndighet. Myndighetens organisation och uppgifter kan däremot fastställas i gemenskapens sekundärrätt. En sådan ändring skulle enbart avse gemenskapens ekonomiska intressen.

2.1. En långvarig och ingående beredning

Kommissionens förslag till regeringskonferensen har beretts noggrant. En grupp experter på straffrätt från samtliga medlemsstater har i snart tio år på Europaparlamentets och kommissionens begäran arbetat med frågan om det straffrättsliga skyddet av gemenskapens ekonomiska intressen. Arbetet har utmynnat i ett förslag till straffrättsliga bestämmelser för att skydda Europeiska unionens ekonomiska intressen, känt under namnet *Corpus juris*.¹⁹⁵ I förslaget rekommenderas att man inrättar ett europeiskt rättsligt område med enhetliga bestämmelser om processförberedelser, just genom att komplettera de nationella systemen med en europeisk åklagarmyndighet, utan att man för den skull på minsta sätt överför domsrätten i brottmål till gemenskapen.¹⁹⁶

Upphovsmännen bakom *Corpus juris* anger hur en oberoende europeisk åklagarmyndighet skulle kunna vara konstruerad och hur verksamheten skulle vara samordnad med förfaranden i medlemsstaterna. För att skydda gemenskapens ekonomiska intressen skulle den kunna leda utredningar och väcka åtal vid behöriga nationella domstolar.

Organisationen skulle vara mycket decentraliserad. Den europeiska åklagarmyndigheten skulle i medlemsstaterna få stöd av biträdande europeiska åklagare, för att säkra en koppling mellan gemenskapsbestämmelserna och de nationella domstolssystemen.

2.2. Syftet med reformen

Mot denna bakgrund rekommenderar kommissionen att en oberoende europeisk åklagarmyndighet inrättas för att skydda gemenskapernas ekonomiska intressen.

Detta skulle vara ett komplement till den reform av gemenskapsdomstolarna som kommissionen föreslagit i sitt kompletterande bidrag till regeringskonferensen av den 1 mars 2000¹⁹⁷, genom att en rättsvårdande myndighet får i uppgift att väcka åtal vid domstolarna i medlemsstaterna. Myndigheten skulle inom gemenskapens territorium kunna utöva kontinuerlig kontroll av brottsutredningar för att se till att lagen efterlevs och skydda gemenskapens medel. Ansvar för att döma i brottmål skall för den skull inte föras upp på gemenskapsnivå, utan även fortsättningsvis ingå i den nationella behörigheten.

2.3. Reformens utformning

Kommissionen anser att det räcker om fördraget ändras genom att en ny artikel 280a införs med bestämmelser om hur den europeiska åklagaren skall utnämnas och avsättas och om

¹⁹⁵ Delmas-Marty (red.): *Corpus juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne*, Economica, Paris 1997. *Corpus juris* ligger även på Internet på adress <http://www.law.uu.nl/wiarda/corpus/index1.htm>.

¹⁹⁶ Efter dessa rekommendationer har expertgruppen nyligen gjort en omfattande jämförande studie av om *Corpus juris* är nödvändig, motiverad och genomförbar och de har även analyserat hur en europeisk åklagare skulle påverka de nationella rättsvårdande myndigheterna. Studien bär titeln *La mise en oeuvre du Corpus juris dans les États membres*, Delmas-Marty / J.A.E. Vervaele, Intersentia, Utrecht 2000.

¹⁹⁷ *Kompletterande bidrag från kommissionen till regeringskonferensen om institutionella reformer - Reform av gemenskapsdomstolarna* (KOM(2000) 109 slutlig).

dennes arbetsuppgifter och huvudsakliga verksamhet. Fördraget kan hänvisa till sekundärrätten för bestämmelser om den europeiska åklagarmyndighetens arbetsordning och mer detaljerade verksamhetsföreskrifter.

2.3.1. Utnämmande av en europeisk åklagare (punkterna 1 och 2 i den nya artikeln 280a)

Kommissionen föreslår att den europeiska åklagaren skall utnämnas av rådet med kvalificerad majoritet, på kommissionens förslag och med Europaparlamentets samtycke. Med tanke på kommissionens särskilda ansvar för skyddet av gemenskapens ekonomiska intressen bör kommissionen ha rätt att lägga förslag, till exempel i form av en förteckning över sökande bland vilka rådet får utse den europeiska åklagaren. Kommissionen anser även att man bör fastställa villkoren för hur den europeiska åklagaren kan avsättas (*ny artikel 280a.2*). Vad gäller mandatets löptid föreslår kommissionen en sexårsperiod som inte kan förlängas (*ny artikel 280a.1*). Det bör framhållas att ett grundläggande kännetecken för den europeiska åklagarmyndigheten är dess oavhängighet i egenskap av rättsvårdande myndighet (*ny artikel 280a.2*). Dessa bestämmelser måste tas med i fördraget. För närmare föreskrifter om åklagarmyndigheten (till exempel sammansättning och säte) kan fördraget hänvisa till gemenskapens sekundärrätt. Sådana föreskrifter kan antas enligt förfarandet i artikel 251 i EG-fördraget (kvalificerad majoritet i rådet och med medbeslutande av parlamentet).

2.3.2. Villkoren för den europeiska åklagarmyndighetens ämbetsutövning (punkt 3 i den nya artikeln 280a)

För att den europeiska åklagarmyndighetens ämbetsutövning skall fungera väl krävs särskilda bestämmelser, begränsade till sådan verksamhet som skadar gemenskapens ekonomiska intressen, både inom den materiella straffrätten och straffprocessrätten. Bestämmelserna bör antas av rådet enligt medbeslutandeförfarandet.

För att åklagarmyndighetens befogenheter skall framgå klart och tydligt behövs även mer noggranna brottsbeskrivningar på gemenskapsnivå (bedrägeri, mutbrott, penningtvätt med mera) och straff för handlingar som skadar gemenskapens ekonomiska intressen. Straffrättens krav på exakthet är svår att förena med de skillnader som råder mellan medlemsstaterna när det gäller att nå ett effektivt och likvärdigt skydd av gemenskapens ekonomiska intressen. De gemensamma brottsbeskrivningarna måste alltså kunna tillämpas likformigt av medlemsstaternas brottmålsdomstolar i egenskap av allmänna gemenskapsrättsliga domstolar. För att uppnå detta krävs särskilda bestämmelser. Här tillhandahåller de rättsakter som förhandlats fram inom ramen för den tidigare nämnda konventionen av den 26 juli 1995 med tilläggsprotokoll redan en god grund, där medlemsstaterna redan kunnat komma överens.

Det är vidare absolut nödvändigt att fastställa processrättsliga regler (till exempel bestämmelser för hur man kopplar in europeiske åklagaren, utredningsbefogenheter, inledande och avslutande av utredningar) och regler om domstols kontroll av den europeiska åklagarens ämbetsutövning (måste åklagarens åtgärder godkännas av medlemsstaternas domstolar-). I detta avseende innehåller *Corpus juris* vissa förslag, som inte är uttömmande, på processrättsliga regler och samordning med behöriga nationella myndigheter. Under alla omständigheter måste dessa regler läggas fram som förslag till sekundärrättsakter, med hänsyn tagen till nationella rättsordningar och -traditioner. Därför bör följande antas enligt förfarandet i artikel 251 i EG-fördraget:

- Bestämmelser om överträdelse (*ny artikel 280a.3 a*).

- Processrättsliga regler för åklagarmyndighetens verksamhet och bevisföringsregler (*ny artikel 280a.3 b*).
- Bestämmelser om domstols kontroll av de åtgärder åklagaren vidtar, vilka är absolut nödvändiga för ämbetsutövningen (*ny artikel 280a.3 c*).

I de sekundärrättsliga bestämmelserna bör man även fastställa hur gemenskapsbestämmelserna skall förenas med de nationella rättssystemen.

Sammanfattningsvis föreslår kommissionen att regeringskonferensen skall komplettera fördragets nuvarande bestämmelser om skyddet av gemenskapens ekonomiska intressen med en rättslig grund som gör det möjligt

- att utnämna en oberoende europeisk åklagare som inom ramen för särskilda regler kan väcka åtal vid medlemsstaternas domstolar i fråga om skyddet av gemenskapens ekonomiska intressen,
- och att vid ett senare tillfälle anta sekundärrättsakter, nämligen:
 - myndighetens arbetsordning,
 - en förordning om materiella rättsregler för den europeiska åklagarmyndighetens skydd av gemenskapens ekonomiska intressen (brottsbeskrivningar och straffskalor),
 - - straffprocessrättsliga regler och bevisföringsregler, samt
- bestämmelser om domstols kontroll av de processuella åtgärder som den europeiska åklagaren vidtar i sin ämbetsutövning.

EG-fördragets nuvarande lydelse

Artikel 280

1. Gemenskapen och medlemsstaterna skall bekämpa bedrägerier och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot gemenskapens ekonomiska intressen genom åtgärder som skall vidtas i enlighet med denna artikel och som skall ha avskräckande effekt och ge ett effektivt skydd i medlemsstaterna.

2. Medlemsstaterna skall vidta samma åtgärder för att bekämpa bedrägerier som riktar sig mot gemenskapens ekonomiska intressen, som de vidtar för att bekämpa bedrägerier som riktar sig mot deras egna ekonomiska intressen.

3. Utan att det påverkar tillämpningen av andra bestämmelser i detta fördrag skall medlemsstaterna samordna sina åtgärder för att skydda gemenskapens ekonomiska intressen mot bedrägerier. De skall för detta ändamål tillsammans med kommissionen organisera ett nära och regelbundet samarbete mellan de behöriga myndigheterna.

4. Rådet skall i enlighet med förfarandet i artikel 251 och efter att ha hört revisionsrätten besluta om nödvändiga åtgärder som rör förebyggande av och kamp mot bedrägerier som riktar sig mot gemenskapens ekonomiska intressen för att ge effektivt och likvärdigt skydd i medlemsstaterna. Dessa åtgärder skall inte gälla tillämpningen av nationell straffrätt eller den nationella rättsskipningen.

5. Kommissionen skall i samarbete med medlemsstaterna varje år för Europaparlamentet och rådet lägga fram en rapport om de åtgärder som vidtagits för att genomföra denna artikel.

Föreslagen lydelse

Ändrad artikel 280

1. Gemenskapen och medlemsstaterna skall bekämpa bedrägerier och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot gemenskapens ekonomiska intressen genom åtgärder som skall vidtas i enlighet med denna artikel och som skall ha avskräckande effekt och ge ett effektivt skydd i medlemsstaterna.

2. Medlemsstaterna skall vidta samma åtgärder för att bekämpa bedrägerier som riktar sig mot gemenskapens ekonomiska intressen, som de vidtar för att bekämpa bedrägerier som riktar sig mot deras egna ekonomiska intressen.

3. Utan att det påverkar tillämpningen av andra bestämmelser i detta fördrag skall medlemsstaterna samordna sina åtgärder för att skydda gemenskapens ekonomiska intressen mot bedrägerier. De skall för detta ändamål tillsammans med kommissionen organisera ett nära och regelbundet samarbete mellan de behöriga myndigheterna.

4. Rådet skall i enlighet med förfarandet i artikel 251 och efter att ha hört revisionsrätten besluta om nödvändiga åtgärder som rör förebyggande av och kamp mot bedrägerier som riktar sig mot gemenskapens ekonomiska intressen för att ge effektivt och likvärdigt skydd i medlemsstaterna. **Utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna i artikel 280a** skall dessa åtgärder inte gälla tillämpningen av nationell straffrätt eller den nationella rättsskipningen.

5. Kommissionen skall i samarbete med medlemsstaterna varje år för Europaparlamentet och rådet lägga fram en rapport om de åtgärder som vidtagits för att genomföra denna artikel.

	<u>Artikel 280a</u> 1. För att bidra till de mål som anges i artikel 280.1 skall rådet med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen och med Europaparlamentets samtycke utse en europeisk åklagare för en sexårsperiod som inte får förlängas. Den europeiska åklagaren skall efterspana, åtala och lagföra gärningsmän och medhjälpare till överträdelser som skadat gemenskapens ekonomiska intressen samt föra det allmännas talan mot dessa överträdelser vid behöriga rättsliga instanser i medlemsstaterna enligt bestämmelserna i punkt 3. 2. Den europeiska åklagaren skall utses bland personer vilkas oavhängighet inte kan ifrågasättas och som uppfyller nödvändiga villkor för utövande av de högsta domarämbetena i hemlandet. Vid fullgörandet av dessa uppgifter skall åklagaren varken begära eller ta emot några instruktioner. Om åklagaren inte längre uppfyller de krav som ställs i tjänsten eller har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse får domstolen på begäran av Europaparlamentet, rådet eller kommissionen avsätta honom. Rådet skall fastställa den europeiska åklagarens arbetsordning i enlighet med förfarandet i artikel 251. 3. Rådet skall i enlighet med förfarandet i artikel 251 fastställa villkoren för den europeiska åklagarens ämbetsutövning, bland annat a) regler om vad som utgör bedrägeribrott och annan olaglig verksamhet som skadar gemenskapens ekonomiska intressen, samt vilka straff de kan medföra, b) processrättsliga regler och bevisföringsregler för den europeiska åklagarens verksamhet, och c) regler om domstols kontroll av de processuella åtgärder som den europeiska åklagaren vidtar i sin ämbetsutövning.
--	---

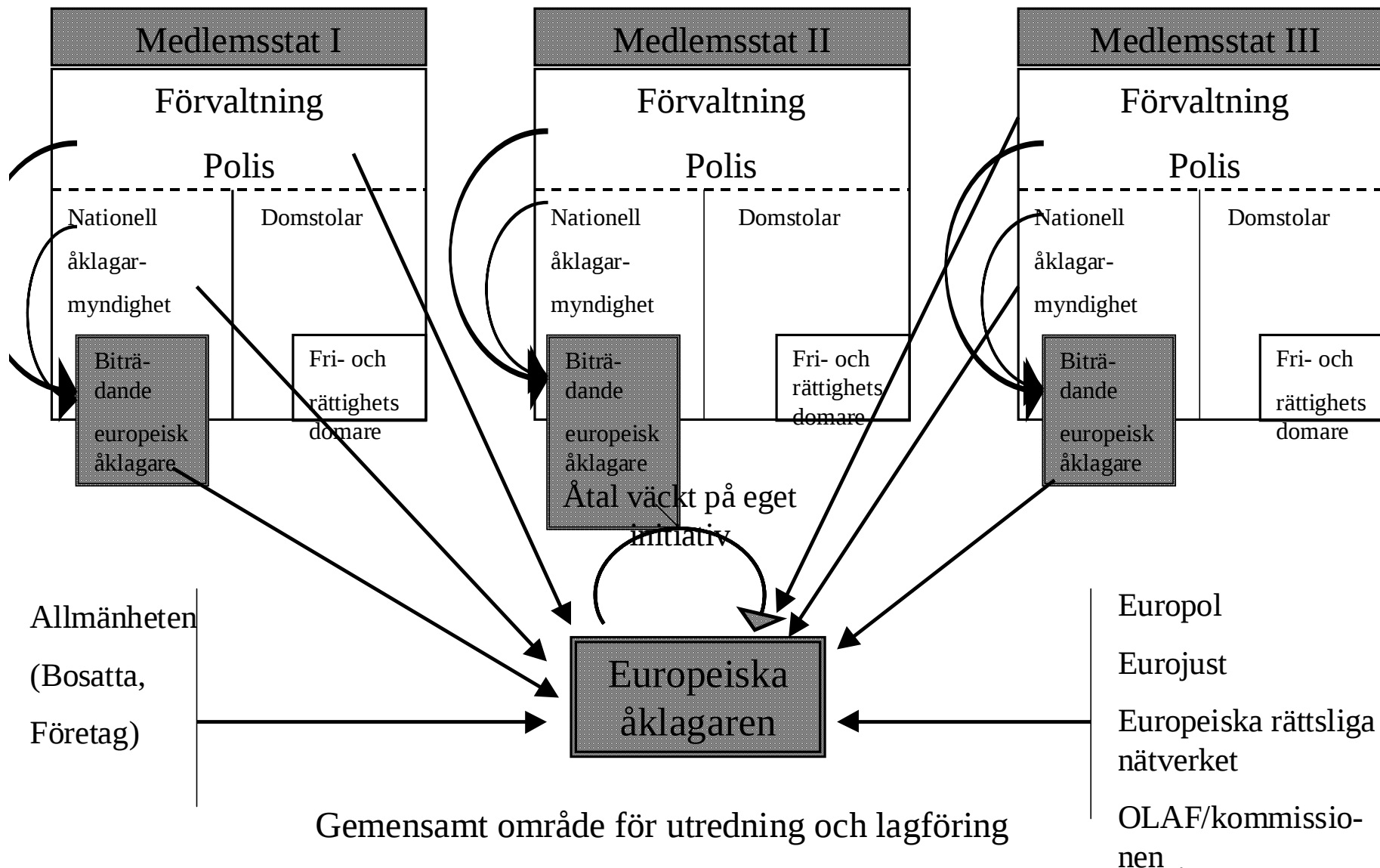
BILAGA 2

Förenklade översikter över förfarandet

Följande översikter åskådliggör vissa huvudinslag i det förfarande som den europeiska åklagarmyndigheterna skulle kunna följa. De återger varken alla situationer eller möjligheter som anges i grönboken. De skall endast vara ett hjälpmedel för att bättre förstå texten.

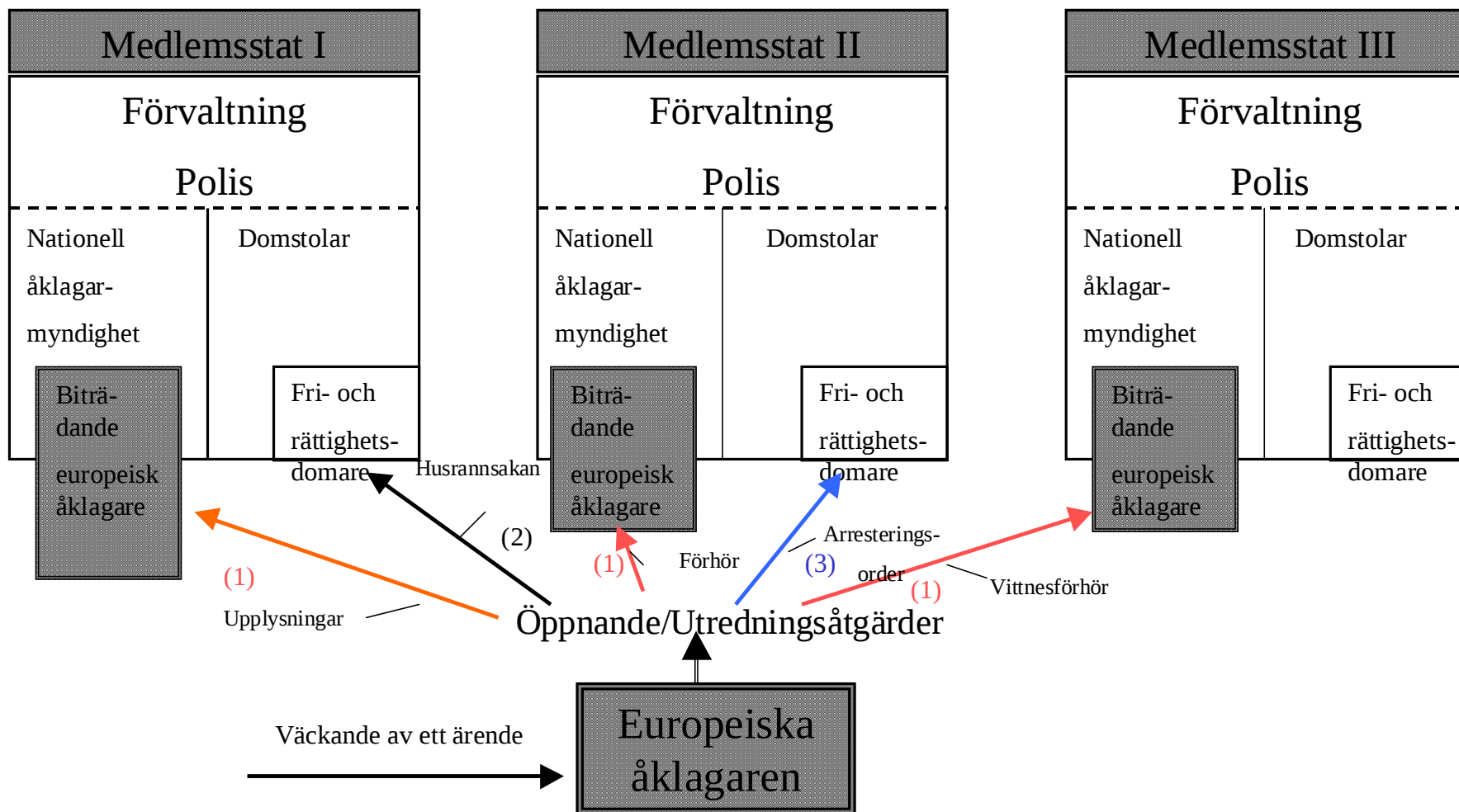
Den europeiska åklagaren: struktur

1. Underrättelse om och väckande av ett ärende



Denna översikt visar ingen institutionell struktur, utan endast systemets funktion i medlemsstaterna. Här tas alltså inte ställning till den nationella åklagarmyndigheten eller fri- och rättighetsdomaren.

2. Utredning



(1) = Utredningsåtgärder som står till den europeiska åklagarens eget förfogande/Rättsverkan i det gemensamma området

(2) = Utredningsåtgärder som skall kontrolleras av fri- och rättighetsdomaren

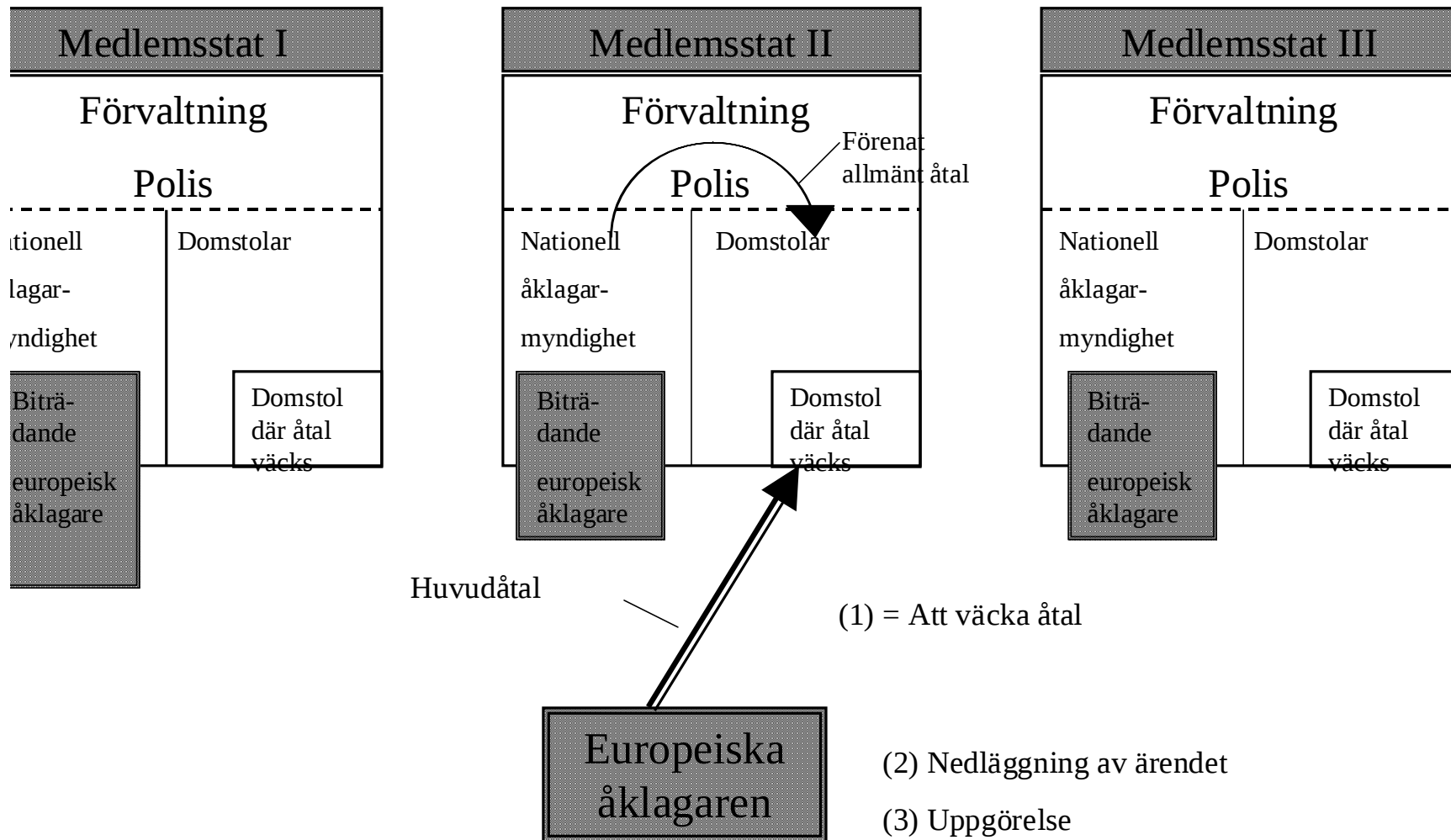
(3) = Utredningsåtgärder som beslutas av fri- och rättighetsdomaren

Ömsesidigt erkännande i dessa medlemsstater

Gemensamt område för utredning och lagföring

Utredningsåtgärderna skall endast ses som exempel

3. Lagföring



Gemensamt område för utredning och lagföring

Ett enda forum är att föredra. Den europeiska åklagaren skulle också kunna väcka åtal i flera medlemsstater.

BILAGA nr 3

Fiktivt exempel på bedrägeriärende som handläggs av den europeiska åklagaren

Följande exempel på bedrägeri är rent fiktivt - även vad gäller namn och sakförhållanden – och tjänar endast till att åskådliggöra grönboken.

SAKFÖRHÅLLANDEN

Låt oss anta att det finns ett företag som heter "Meat International", som har sitt säte i London och som sedan många år tillbaka är verksamt inom sektorn för import och export av köttprodukter. Efter en livsmedelskris inom sektorn ökade företaget sin import av kött från bland annat Latinamerika, Brasilien och Argentina avsevärt. Parallellt exporterade företaget stora mängder kött från EU till Ryssland. För importen användes hamnarna i Antwerpen och Lissabon och för exporten hamnen i Rotterdam.

Köttimport

I samband med importen visade "Meat International" prov på stor uppfinningsförmåga när det gällde att i så stor utsträckning som möjligt undgå tullar (som utgör egna medel för gemenskapen).

- För det första manipulerade företaget uppgifterna om varornas art. Det deklarerade 20 % av importen av kvalitetskött som kött i kategorin "slaktbiprodukter", som omfattas av mycket låg tull.
- Företaget manipulerade även uppgifterna om varornas ursprung, för att otillbörligen dra fördel av tullförmåner. Argentina har nämligen rätt att till gemenskapen exportera en kvot av kvalitetsköttet "Hilton Beef" till förmånstull (tullfritt eller till mycket låga tullsatser). För att denna tullförmån skall kunna utnyttjas måste ett äkthetsintyg erhållas från jordbruksministeriet i Argentina. "Meat International" har systematiskt importerat kött av lägre kvalitet från Paraguay i stället för köttet "Hilton Beef". För att nå sina mål har företaget använt oriktiga äkthetsintyg som utfärdats av den ansvarige tjänstemannen i Argentina mot en betalning av 5 000 amerikanska dollar per container.
- Motsvarande containers har importerats och satts i fri rörlighet inom Europeiska unionen via hamnarna i Antwerpen och Lissabon. Företagen "Meat International Antwerp" och "Meat International Lisboa" har gjort tulldeklarationerna i sin egenskap av avsändare. Transportföretaget "Transeurope" i Madrid ansvarade för distributionen från Antwerpen och Lissabon till kunder i hela Europa.

Köttexport

På exportsidan har "Meat International" otillbörligen tagit emot bidrag (gemenskapsutgifter).

- Företaget har i Förenade kungariket köpt brittiskt kött, som inte får föras in på den gemensamma marknaden eller exporteras till tredje land (på grund av embargo), i stora mängder och till symboliska priser. Detta kött har djupfrysts och transporterats olagligen till Antwerpen, där företaget "Label International" har märkt det som kött av belgiskt

ursprung. Därefter har köttet exporterats till Ryssland, en export som subventioneras av gemenskapen genom exportbidrag.

- Tulldeklarationerna har gjorts av avsändaren "Meat International Antwerp". En del av köttet har exporterats till Ryssland med båt från Rotterdams hamn och resten har företaget "Transeurope" befordrat via vägtransport.

Ekonomisk skada

Företaget har fått en avsevärd vinning genom att undgå att betala tullar och genom att erhålla bidrag. För att dölja detta har företaget upprättat en rad företag utan någon reell verksamhet i Argentina, Europa och Karibien, för att göra faktureringar utan motprestationer. Genom dessa företag har "Meat International" bland annat köpt aktier på börsen i London och fastigheter i Lugano. På så sätt har man i stor utsträckning undgått att betala bolagsskatt.

STRAFFRÄTTSLIGA FÖLJDER UTAN EN EUROPEISK ÅKLAGARE

- Tulltjänstemännen i Antwerpen upptäcker en container som innehåller kvalitetskött av argentinskt ursprung i stället för de deklarerade slaktbiprodukterna. De fattar misstanke om falska tulldeklarationer i syfte att undgå tullar. Vid en kontroll av avsändarens ("Meat International Antwerp") räkenskaper visar det sig att denna trafik pågått en längre tid.
- Tullmyndigheten vänder sig till den belgiska undersökningsdomaren, som ger kriminalpolisen i uppdrag att förhöra "Meat Internationals" företagsledare i London och "Transeuropes" företagsledare och chaufförer i Madrid. Undersökningsdomaren vill även företa en husrannsakan hos företagen. Framställningar om internationell bevisupptagning görs. Fem månader senare får undersökningsdomaren resultaten. Han finner att företagen "Transeurope" och "Meat International Antwerp" (avsändaren) tillhör företaget "Meat International" och att det alltså rör sig om ett nätverk som upprättats på varaktig grund i syfte att begå brott.
- De belgiska rättsliga myndigheterna inleder en brottsutredning mot "Meat International Antwerp" och "Meat International". Brottmålsdomstolen i Antwerpen dömer de två företagens direktörer till höga böter och villkorliga fängelsestraff.
- Det är emellertid svårt, eller rent av omöjligt, att verkställa straffen. Företaget "Meat International", som varnats av undersökningarna, säljer sina tillgångar på börsen i London och investerar dem på nytt i fastigheter i Lugano genom sina offshore-företag. Företagets direktör, som även har schweiziskt medborgarskap, flyttade till Lugano efter husrannsakan. Direktören för "Meat International Antwerp" har avvikit och tagit med sig företagets disponibla medel.
- Parallellt hittar nederländsk polis vid en rutinkontroll kött med belgiska etiketter med destination Ryssland i en av "Transeuropes" lastbilar, vilket de betraktar som misstänkt. Med hänsyn till omständigheterna beslagtar de köttet. Vid fysiska kontroller bekräftas att det i själva verket rör sig om brittiskt kött, som står under embargo.
- De nederländska rättsliga myndigheterna ger in framställningar om internationell bevisupptagning till Belgien och Spanien för att samla in fler bevis hos företagen "Meat International", "Meat International Antwerp" och "Transeurope". De uppgifter som man därvid erhåller visar att företaget "Transeurope" har förbindelser med företaget "Meat

International Lisboa” och att de falska etiketterna har anbringats av företaget ”Label International”.

- Bevisen översänds till de rättsliga myndigheterna i Portugal. De portugisiska rättsliga myndigheterna underrättas om fallet genom det europeiska rättsliga nätverket eller Eurojust. De nederländska myndigheterna beslutar att lägga ned ärendet, med hänsyn till den svaga anknytningen till Nederländerna och till att man saknar bakgrundsinformation.
- Tyvärr brottas den allmänna åklagarmyndigheten i Portugal med problemet att de bevis som tagits upp som följd av framställningarna om internationell bevisupptagning inte har tagits upp i enlighet med kraven i den portugisiska straffprocesslagstiftningen. De har nämligen samlats in av kriminalpolis i stället för av den allmänna åklagarmyndigheten eller en undersökningsdomare. Detta leder till att bevisen är otillåtliga i Portugal.
- Polismyndigheten och de rättsliga myndigheterna i Storbritannien begränsar sig slutligen till att verkställa framställningarna om internationell bevisupptagning. De inleder inte någon utredning gentemot ”Meat International”.

STRAFFRÄTTSLIGA FÖLJDER MED EN EUROPEISK ÅKLAGARE (ENLIGT DE ALTERNATIV SOM EUROPEISKA KOMMISSIONEN FÖREDRAR)

- De belgiska tullmyndigheterna överlämnar ärendet till den europeiska åklagaren på grundval av sina misstankar gentemot de företag som har lämnat falska deklarationer för undgå att betala tullar. De nederländska polismyndigheterna överlämnar samtidigt sitt ärende till den europeiska åklagaren med hänsyn till det påträffade köttet som väckt misstanke om bedrägeri i fråga om exportbidrag. Båda fallen avser transportören ”Transeurope”, avsändaren ”Meat International Antwerp” och företaget ”Meat International”.
- Tack vare samordningen och centraliseringen av informationen kan den europeiska åklagaren genom att samla ihop alla spridda fakta få en bättre överblick över vad som i själva verket är ett och samma ärende. Dels finner han att det finns ett samband mellan de två ärendena, om inte annat för att de rör samma företag. Dels har han tillräckligt med information för att förstå att det är fråga om ett viktigt fall av gemenskapsbedrägeri, som är gränsöverskridande och medför förfaranden i olika länder, vilket ger honom rätt att utföra utredningar. Ärendet hänskjuts därför inte till de nationella rättsliga myndigheterna.
- Till att börja med begär den europeiska åklagaren kompletterande upplysningar om företagen hos de berörda medlemsstaternas biträdande europeiska åklagare. Akten kompletteras genom utbyte av tillgänglig information hos polismyndigheter och rättsliga myndigheter. Det framgår då tydligt att företaget ”Meat International” även bedriver importverksamhet via hamnen i Lissabon, där företaget ”Meat International Lisboa” används som avsändare. Dessutom visar informationsutbytet att företagen ”Meat International Antwerp”, ”Meat International Lisboa ” och ”Transeurope” samtliga tillhör företaget ”Meat International”.
- Den europeiska åklagaren misstänker följaktligen att det finns en kriminell organisation med målsättning att begå ekonomiska och finansiella brott till skada för gemenskapens budget. För att få stöd för sina misstankar beslutar åklagaren om avlyssning av telekommunikationer (telefon, fax, e-post). Beslutet underställs den brittiske fri- och rättighetsdomarens kontroll, eftersom företaget har sitt huvudsakliga säte i Förenade

kungariket. När fri- och rättighetsdomaren har godkänt beslutet verkställs avlyssningarna av de behöriga myndigheterna i de berörda medlemsstaterna, under den europeiska åklagarens ledning. Den brittiske fri- och rättighetsdomarens godkännande erkänns ömsesidigt inom det gemensamma området för utredning och lagföring. Avlyssningarna ger ganska snabbt övertygande bevis för nätverkets existens, omfattningen av dess brottsliga verksamhet, penningflödena och det faktum att "Meat Internationals" direktör är huvudgärningsman.

- Eftersom den europeiska åklagaren är ansvarig för samordning och ledning av brottsutredningen, begär han en gränsöverskridande utredning i syfte att 1) förhöra de berörda företagens nyckelpersoner, 2) beslagta företagens räkenskaper, 3) frysa företagens tillgångar och 4) låta häkta "Meat Internationals" företagsledare. De biträdande åklagarna utför dessa utredningsåtgärder.
- Frågorna om frysning av tillgångar och om häktning hänskjuts till fri- och rättighetsdomaren i Förenade kungariket. Denne ger sitt godkännande av frysningen av tillgångarna och utfärdar en europeisk arresteringsorder mot "Meat Internationals" direktör. Godkännandebeslutet och arresteringsordern är giltiga exekutionstitlar i hela det gemensamma området för utredning och lagföring, oavsett var tillgångarna och de berörda personerna befinner sig.
- Vid de utredningar som utförts i flera medlemsstater har man samlat in skriftliga bevis för hur import- och exportbedrägeriet är uppbyggt, för arbetsfördelningen mellan företagen, för fördelningen av vinningen mellan företagens ledare och för penningflödena i samband med att tillgångarna tvättas. I London fryses betydande tillgångar och i Antwerpen och Lissabon mindre summor. Den skriftliga bevisningen visar att företaget "Meat International" äger fastigheter i Lugano. I avsikt att belägga dessa fastigheter med kvarstad ger den biträdande europeiska åklagaren i London in en framställan om internationell bevisupptagning till de schweiziska myndigheterna, på grundval av den europeiska konventionen om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål och dess tilläggsprotokoll eller (hypotetiskt) på grundval av en europeisk konvention om rättslig hjälp mellan den europeiska åklagaren och Schweiz.
- När förundersökningen slutförts beslutar den europeiska åklagaren att åtala huvudgärningsmännen, som är de juridiska personerna "Meat International", "Meat International Antwerp", "Meat International Lisboa", "Transeurope" och "Label International" och vissa ansvariga fysiska personer inom företagen. De åtalas för bedrägeri mot gemenskapens finansiella intressen och penningtvätt, med den försvårande omständigheten att det rör sig om en brottsorganisation.
- Med hänsyn till att huvudgärningsmannen är häktad i Förenade kungariket, att moderbolaget har sitt säte i samma land och att de flesta tillgångar som frusits finns där, beslutar den europeiska åklagaren med tillämpning av prioriteringskriterierna att väcka åtal vid brottmålsdomstolen i London. En nationell domare som utsetts av Förenade kungariket utövar kontroll över åtalet. Han undersöker följande tre frågor. 1) Har bevisen tagits upp på lagligt sätt? 2) Är de bevis som har tagits upp på lagligt sätt tillräckliga för åtal? 3) Är domstolen i London behörig? I detta fiktiva fall är den kontrollerande nationella domarens svar på dessa frågor ja. Eftersom det är fråga om ett gemensamt område för utredning och lagföring kan den europeiska åklagaren således anhängiggöra hela ärendet vid brottmålsdomstolen i London.

- Den europeiska åklagaren väcker åtal i fråga om brotten mot gemenskapens ekonomiska intressen. Den nationella åklagarmyndigheten har möjlighet att väcka åtal för bedrägeriet i fråga om bolagsskatt. Den engelska domstolen dömer de berörda företagen till höga böter och förverkar deras tillgångar. Vidare döms "Meat Internationals" företagsledare till frihetsstraff på fyra år och de andra företagens ledare döms till frihetsstraff på två år.
- De domar som avkunnas av domstolen i London är giltiga i hela det gemensamma området för utredning och lagföring. De verkställs i Förenade kungariket och, på grundval av principen om ömsesidigt erkännande, i Belgien, Portugal och Spanien. För förverkandet av fastigheterna i Lugano lämnas en begäran om verkställighet till Schweiz enligt befintliga internationella konventioner.

BILAGA 4

De ställda frågorna

Allmän fråga: Vad anser ni om de grunddrag för en europeisk åklagarmyndighet som föreslås här? Fundera i synnerhet på följande:

Verksamhetsområdet (begränsat till gemenskapens ekonomiska intressen).

Befogenheterna.

Förhållandet till de nationella straffrättsliga systemen.

Fråga 1: Vad anser ni om den förslagna strukturen och interna organisationen för den europeiska åklagaren? Bör det europeiska uppdrag som tilldelas de biträdande europeiska åklagarna kunna kombineras med ett nationellt uppdrag eller ej?

Fråga 2: Vilka åtalsgrunder bör omfattas av den europeiska åklagarens behörighet? Bör åtalsgrunderna i de mellanstatliga instrumenten kompletteras?

Fråga 3: Bör inrättandet av en europeisk åklagare åtföljas av ytterligare gemenskapsregler på följande områden:

- Påföljder ?

- Ansvar ?

- Preskription ?

- Annat ?

Om ja, i vilken mån?

Fråga 4: När skall det vara obligatoriskt att väcka ett ärende hos den europeiska åklagaren? Vem skall göra det?

Fråga 5: Bör den europeiska åklagaren styras av principen om obligatorisk lagföring, som kommissionen föreslår, eller principen om fakultativ lagföring? Vilka undantag bör föreskrivas i vardera fallet?

Fråga 6: Hur bör befogenheterna fördelas mellan den europeiska åklagaren och de nationella åklagarmyndigheterna, särskilt när det gäller handläggning av blandade ärenden (utgå från resonemanget i grönboken)?

Fråga 7: Är uppräkningsåtgärder av den europeiska åklagarens utredningsåtgärder tillräckligt omfattande, särskilt med hänsyn till avsaknaden av ett enda europeiskt straffrättsområde? Vilka regler (tillämplig lag, domstols kontroll – se 6.4) bör gälla för dem?

Fråga 8: Hur kan man garantera att de utredningsåtgärder som den europeiska åklagaren beslutar om verkställs?

Fråga 9: Under vilka omständigheter bör den europeiska åklagaren kunna besluta att lägga ned ett ärende alternativt väcka åtal?

Fråga 10: Enligt vilka kriterier skall valet av domstolsland(länder) ske? Måste den europeiska åklagarens val kontrolleras? Om ja, vem skall i så fall sköta denna kontroll?

Fråga 11: Principen att bevisning som lagligen insamlats i en medlemsstat skall godtas av domstolarna i övriga medlemsstater, är den tillräcklig för att övervinna svårigheterna med olika bevisregler?

Fråga 12: Vem skall kontrollera de brottsutredande åtgärder som verkställs under den europeiska åklagarens överinseende?

Fråga 13: Vem skall anförtros kontrollen av åtalet?

Fråga 14: Är den enskildes grundläggande rättigheter tillräckligt väl skyddade under hela den europeiska åklagarens handläggning (särskilt rätten att inte lagföras eller straffas två gånger för samma överträdelse – se 6.2.1.)?

Fråga 15: Hur skall förbindelserna mellan den europeiska åklagaren och deltagarna i det straffrättsliga samarbetet inom Europeiska unionen utformas?

Fråga 16: Vilka frågor bör ställas om kompetensfördelningen mellan OLAF och den europeiska åklagaren inför kommissionens utvärdering av OLAF:s ställning?

Fråga 17: Vilka förbindelser bör den europeiska åklagaren upprätthålla med tredje land, särskilt kandidatländerna, för att bättre bekämpa verksamhet som skadar gemenskapens ekonomiska intressen?

Fråga 18: Vilka möjligheter skall införas för att överklaga åtgärder som vidtagits av den europeiska åklagaren eller genomförts under dennes ansvar under tjänsteutövningen?