



Bryssel den 17.7.2013
COM(2013) 532 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

**Ett bättre skydd av unionens ekonomiska intressen:
Inrättande av en europeisk åklagarmyndighet och reformering av Eurojust**

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

**Ett bättre skydd av unionens ekonomiska intressen:
Inrättande av en europeisk åklagarmyndighet och reformering av Eurojust**

I detta meddelande presenteras ett lagstiftningspaket som ska förstärka de institutionella aspekterna av skyddet av unionens ekonomiska intressen – och därmed skattebetalarnas pengar – i enlighet med den strategi som kommissionen införde 2011¹. Paketet består av ett förslag till förordning om inrättande av en europeisk åklagarmyndighet, och ett förslag till förordning om inrättande av en Europeisk byrå för straffrättsligt samarbete (Eurojust). Dessutom ingår ett meddelande om ledningen av Olaf och ökad rättssäkerhet vid utredningar i syfte att inrätta en europeisk åklagarmyndighet.

1. HUVUDSAKLIGA MÅL SOM SKA UPPNÅS GENOM INRÄTTANDET AV EN EUROPEISK ÅKLAGARMYNDIGHET OCH REFORMERINGEN AV EUROJUST

- **Bedrägeribekämpning:** En prioritering i tider av finanspolitisk konsolidering

Vid en tidpunkt då många medlemsstater håller på att genomföra finanspolitiska anpassningar som innebär en tung börda för många medborgare, är det viktigare än någonsin att garantera att Europeiska unionens, och i förlängningen de europeiska skattebetalarnas, ekonomiska intressen skyddas på ett effektivt sätt. Genom inrättandet av en europeisk åklagarmyndighet som föreslås i detta lagstiftningspaket kommer man för första gången att kunna skapa en myndighet som har de befogenheter och de resurser som behövs för att utreda och lagföra bedrägerier och annan olaglig verksamhet som påverkar unionens ekonomiska intressen, vare sig det rör sig om brott på nationell eller på gränsöverskridande nivå.

Därmed blir det möjligt att avhjälpa de funktionella begränsningar som hämmar unionens befintliga organ och byråer, eftersom det kommer att vara fråga om ett organ med verkliga utrednings- och lagföringsbefogenheter med kapacitet att ingripa i hela unionen på ett enhetligt sätt.

- *Lagföringen på EU-nivå ska omfattas av ett tydligare ansvar*

Förslagen i detta paket kommer att bygga vidare på bestämmelserna i Lissabonfördraget, som gav unionen en unik behörighet att inrätta en europeisk åklagarmyndighet för att skydda sina finansiella intressen (artikel 86 i EUF-fördraget) samt göra Eurojust mer effektivt och stärka den demokratiska kontrollen över dess verksamhet (artikel 85 i EUF-fördraget).

Förslagen syftar i själva verket till att skapa ett tydligare ansvar på två sätt. För det första kommer Europeiska åklagarmyndigheten, även om den är fullt oberoende i sin verksamhet, att vara ansvarig inför EU-institutionerna. Detta innebär en skyldighet att lämna årliga rapporter om sin verksamhet. För det andra kommer Europaparlamentet och de nationella parlamenten, som en följd av Lissabonfördraget, i framtiden att delta i utvärderingen av Eurojusts verksamhet. Denna förstärkning av Eurojusts demokratiska ansvar ingår i den föreslagna Eurojust-förordningen. Den framtida europeiska åklagarmyndigheten kommer att

¹ "Skydd för Europeiska unionens ekonomiska intressen genom straffrättsliga bestämmelser och administrativa utredningar", 26.5.2011, KOM(2011) 293.

överlämna en årlig rapport om sin verksamhet till Europaparlamentet och de nationella parlamenten samt till rådet och Europeiska kommissionen.

- *Nivån på skyddet för dem som berörs av utredningar måste höjas*

Europeiska åklagarmyndigheten ska inrättas på ett sätt som gör att rättsstatsprincipen kan upprätthållas i alla skeden av utredningar och lagföringar. För att uppnå detta säkerställer förslaget att de principer som erkänns bland annat i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna respekteras. Det handlar alltså om att garantera en hög nivå på skyddet av de rättigheter som gäller för enskilda och företag som berörs av bedrägeriutredningar eller åtal. Därför innehåller texten en rad rättssäkerhetsgarantier på EU-nivå, såsom tillgång till advokat och krav på förhandstillstånd från domstol vid utredningsåtgärder av särskilt ingripande slag.

2. VARFÖR ÄR DESSA REFORMER NÖDVÄNDIGA FÖR ATT KOMMA TILL RÄTTA MED DEN NUVARANDE SITUATIONEN?

- *Det nuvarande systemet ger inte ett tillräckligt skydd av unionens ekonomiska intressen*

De befintliga insatserna nationellt och på EU-nivå är inte tillräckliga för att komma till rätta med problemet med bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen. Unionen och medlemsstaterna har en skyldighet att ”bekämpa bedrägerier och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen” och ”ge ett effektivt skydd” för dessa intressen². Denna skyldighet är av särskilt stor betydelse i tider av finanspolitisk konsolidering, där varje euro räknas. Trots denna tydliga skyldighet enligt EU-fördragen och EU-domstolens rättspraxis³ är skyddet för unionens ekonomiska intressen fortfarande otillräckligt i medlemsstaterna: bedrägerier, korruption och andra brott som skadar EU:s budget blir, trots omfattningen, i många fall inte föremål för lagföring. Kommissionen har konstaterat misstänkta bedrägerier till ett värde av i genomsnitt 500 miljoner euro för vart och ett av de senaste tre åren, men det faktiska beloppet är sannolikt avsevärt högre. Avsaknaden av ett unionsövergripande, heltäckande och enhetligt system för bekämpning av dessa brott har lett till att en viss känsla av straffrihet har kunnat växa fram bland bedragare.

I dag har unionen nästan inga befogenheter att ingripa vid brottsligt missbruk som påverkar dess medel. Brottsutredningar eller lagföringsåtgärder rörande brott som påverkar sådana medel omfattas fortfarande av medlemsstaternas exklusiva behörighet. Forskning⁴ och statistik⁵ visar att utredningar av bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen ofta hämmas av skillnader i lagstiftningen och de brottsbekämpande insatserna i medlemsstaterna. Andelen framgångsrika lagföringar som rör brott mot EU-budgeten varierar avsevärt i EU (från cirka 20 % till över 90 %)⁶, delvis på grund av fallens komplexitet, bristen på tillräckliga resurser medlemsstaterna och det ofta förekommande behovet av att samla in bevis utanför de nationella territorierna. Detta visar på stora effektivitetsbrister i de nationella system för brottsbekämpning när det gäller bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen.

² Artikel 325 i EUF-fördraget.

³ Den 21 september 1989 i mål 68/88, kommissionen mot Grekland, Rec. 1989, s. 2965.

⁴ Undersökning utförd av Euroneeds. En preliminär rapport från denna undersökning kan laddas ned på webbplatsen för Max Planck-institutet för utländsk och internationell straffrätt (<http://mpicc.de>).

⁵ Olaf, verksamhetsrapport efter tio år.

⁶ Olafs årsrapport 2011 – Siffrorna omfattar inte medlemsstater där andelarna uppgår till 0 % respektive 100 %. Genomsnitt i EU: 43 %.

Dessa brister kan inte åtgärdas inom befintliga nationella eller europeiska strukturer. Nationella brottsbekämpnings- och lagföringsorgan kan bara agera inom de nationella gränserna. Detta begränsar deras förmåga att bekämpa gränsöverskridande brottslighet. Unionens byråer har visserligen unionsövergripande befogenheter, men de saknar befogenhet att göra utredningar och väcka åtal i medlemsstaterna. Organ på europeisk nivå, exempelvis Eurojust, Europol och Olaf, får endast handla inom ramen för sina respektive befogenheter och funktioner enligt fördraget, som inte kommer att påverkas av de kommande reformerna. Inget av dessa organ har eller kan ges befogenhet att utreda brott eller åtala lagöverträdare.

Dessutom är bekämpningen av bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen inte en prioriterad fråga på nationell nivå. Detta gäller särskilt i fall som rör gränsöverskridande bedrägerier. Negativa incitament kan förekomma också i renodlat nationella ärenden: prioriteringarna fastställs på nationell eller regional nivå där tillgängliga brottsbekämpande resurser eller expertis inriktas på andra typer av brottslighet. Följaktligen finns det inget större tryck att ta itu med bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen, med resultatet att systemet för brottsbekämpning inte fungerar som det ska på området. Överträdelser som konstateras utreds inte, eller så läggs utredningen ner när problem uppstår.

- *Eurojust behöver reformeras*

Eurojust behöver reformeras för att komma till rätta med bristerna i genomförandet av sitt nuvarande regelverk och därigenom stärka sin verksamhet på ett övergripande plan och bli mer operativt. Genom reformen kommer Eurojustkollegiets operativa uppgifter⁷ att hållas isär från dess administrativa ansvarsområden, så att man kan inrikta sig på de operativa arbetsuppgifterna utan att behöva hantera alltför många administrativa frågor. Det finns bestämmelser om inrättande av en styrelse som ska bistå kollegiet med dess administrativa uppgifter. Omvandlingen av Eurojust-beslutet till en förordning i enlighet med EUF-fördraget, ger också möjlighet att se till att de nationella medlemmarnas befogenheter harmoniseras ytterligare och att Eurojusts struktur anpassas till normerna i den gemensamma strategin för decentraliserade EU-myndigheter som godkändes av Europaparlamentet, rådet och Europeiska kommissionen i juli 2012.

- *Inrättandet av Europeiska åklagarmyndigheten och reformen av Eurojust måste bygga på Lissabonfördraget*

Förslagen i detta paket tar vara på de möjligheter som ges genom Lissabonfördraget, särskilt i artikel 86 i EUF-fördraget och artikel 85 i EUF-fördraget. En viktig nyhet i Lissabonfördraget är att Europaparlamentet och de nationella parlamenten ska delta i utvärderingen av Eurojusts verksamhet. Denna förbättring av Eurojusts demokratiska ansvar finns med i den föreslagna Eurojust-förordningen.

En parallell användning av de båda ovannämnda artiklarna innebär att man behöver uppnå största möjliga synergier mellan europeiska åklagarmyndigheten och det reformerade Eurojust. Detta är en förutsättning, inte enbart eftersom artikel 86 i EUF-fördraget fastställer att den europeiska åklagarmyndigheten bör upprättas på grundval av Eurojust, utan också för att de båda organisationerna måste ha ett mycket nära samarbete i ärenden som ligger inom deras respektive behörighetsområden.

Eftersom målet med detta paket är att förbättra skyddet av unionens ekonomiska intressen bedöms tillämpningen av artikel 86 i EUF-fördraget, i kombination med ett effektivt

⁷ Kollegiet består av nationella medlemmar, en från var och en av Europeiska unionens medlemsstater. Kollegiet ansvarar för Eurojusts organisation och operativa verksamhet. Eurojust kan fullgöra sina uppgifter genom en eller flera nationella medlemmar eller som kollegium.

fungerande Eurojust, vara den bästa lösningen. Endast möjligheten att inrätta en europeisk åklagarmyndighet i enlighet med artikel 86 i EUF-fördraget ger tillgång till alla de åtgärder som krävs för att utreda och lagföra EU-bedrägerier på ett tillfredsställande sätt. Europeiska åklagarmyndigheten kommer exempelvis inte bara att ha befogenhet initiera utredningar, utan kommer även kunna se till att utredningar genomförs under dess tillsyn och ansvar. Europeiska åklagarmyndighetens befogenheter går utöver vad Eurojust någonsin skulle ha kunna göra, även om man hade utnyttjat artikel 85 i EUF-fördraget maximalt.

Paketet kompletterar och förstärker de åtgärder som kommissionen redan har vidtagit för att göra det möjligt för unionen att förebygga och bekämpa bedrägerier och andra brott som påverkar dess ekonomiska intressen ("bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen"). Till dessa åtgärder hör förslaget till ett direktiv om harmonisering av de berörda brotten och minimipåföljder för dessa⁸ och kommissionens strategi för förebyggande av bedrägerier⁹. Det här lagstiftningspaketet är särskilt inriktat på frågor som togs upp i 2011 års meddelande om åtal i brottmål¹⁰. Två år efter det att detta viktiga meddelande lades fram är behovet av åtgärder för att komma till rätta med dessa problem ännu mer trängande.

3. FÖRDELARNA MED EN EUROPEISK ÅKLAGARMYNDIGHET

Nyckelegenskaper hos Europeiska åklagarmyndigheten

Europeiska kommissionens lagstiftningsförslag syftar till att baserat på Eurojust inrätta en europeisk åklagarmyndighet i form av ett unionskontor som är *oberoende, kan ställas till ansvar och fungerar på ett effektivt sätt*.

Europeiska åklagarmyndigheten ska vara en decentraliserad struktur bestående av en europeisk åklagare och delegerade europeiska åklagare i medlemsstaterna. För att Europeiska åklagarmyndigheten ska fungera effektivt kommer den europeiska åklagaren att tillhandahålla central ledning och instruktioner till de europeiska delegerade åklagarna, som arbetar direkt under denne i ärenden rörande brott som faller inom Europeiska åklagarmyndighetens behörighet, samtidigt som de förblir integrerade i medlemsstaternas rättssystem (de har således dubbla roller, eller "dubbla hattar"). Detta kommer att bidra till att säkerställa konsekvens, samordning, snabba insatser och fortlöpande övervakning av pågående utredningar och lagföringar. Europeiska åklagarmyndigheten kommer att fungera på ett decentraliserat sätt: ärenden kommer att behandlas på den nivå som är mest lämpad i medlemsstaterna, dvs. i de flesta fall av de europeiska delegerade åklagarna. Valet av en decentraliserad struktur som integreras i medlemsstaternas rättssystem innebär en garanti för att Europeiska åklagarmyndigheten kan agera snabbt, konsekvent och effektivt för att skydda skattebetalarnas intressen och integreras på ett smidigt sätt i de nationella rättssystemen, så att den har möjlighet att anlita sakkunskap och använda resurser i dessa system.

Europeiska åklagarmyndigheten kommer att förlita sig på en begränsad uppsättning EU-övergripande regler när det gäller definitionen av brott som faller inom dess behörighetsområde¹¹, enhetliga befogenheter och rättssäkerhetsgarantier, och på nationell lagstiftning när det gäller utförandet av dess arbetsuppgifter.

⁸ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om bekämpning genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen – COM(2012) 363 final

⁹ KOM(2011) 376.

¹⁰ Meddelande från kommissionen "om skydd för Europeiska unionens ekonomiska intressen genom straffrättsliga bestämmelser och administrativa utredningar, KOM(2011) 293 av den 16 maj 2011.

¹¹ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om bekämpning genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen, COM(2012) 363, 11.7.2012.

Som oberoende struktur kommer Europeiska åklagarmyndigheten att kunna garantera att ingen ingriper på ett otillbörligt sätt i dess undersökningar och lagföringar. Som ansvarigt organ kommer Europeiska åklagarmyndigheten att vara ansvarigt inför unionens institutioner och omfattas av ett krav på att årligen rapportera om sin verksamhet.

Att den europeiska åklagarmyndigheten inrättas på grundval av Eurojust innebär att det skapas optimala synergier mellan den nyinrättade myndigheten och det reformerade Eurojust.

- *Konstaterande av institutionella brister på nationell nivå och unionsnivå*

Europeiska åklagarmyndigheten ska ha de befogenheter och de resurser som behövs för att utreda och lagföra brott, oavsett om det rör sig om nationella eller gränsöverskridande fall. Detta kommer att bidra till att avhjälpa de funktionella begränsningarna hos unionens befintliga organ: det kommer att röra sig om ett utrednings- och lagföringsorgan i verklig mening, som kan vidta åtgärder på enhetligt sätt i hela unionen. Även om nationella förfaranden för brottsutredningar kommer att fortsätta att vara tillämpliga, kommer unionen att betraktas som ett enda rättsligt område där Europeiska åklagarmyndigheten kan agera utan att behöva förlita sig till instrument för ömsesidig rättslig hjälp. Detta kommer att leda till betydande framsteg när det gäller snabbhet och effektivitet i utrednings- och lagföringsförfaranden jämfört med den nuvarande situationen.

- *Förbättrad lagföring*

Europeiska åklagarmyndigheten ska sörja för konsekvens och samstämmighet i brottsbekämpningen som helhet. Europeiska åklagarmyndigheten kommer systematiskt att följa upp upptäckta fall som ligger inom dess behörighetsområde fram till dess att de tas upp i domstol. Därmed kommer det att bli möjligt att få lagföringscykeln att fungera och se till att etapp följer på etapp till dess att ärendet kommer upp för prövning i domstol. Europeiska åklagarmyndighetens utredningar, där man kommer att kunna använda sig av Europols analys och underrättelser, och dess lagföringsåtgärder kommer att understödjas av en gemensam europeisk lagföringspolitik som baseras på en unionsövergripande behörighet. En sådan unionsövergripande behörighet kommer att ge ökad effektivitet i gränsöverskridande ärenden genom styrning, samordning av brottsbekämpande insatser och säkerställande av att tillgängliga resurser utnyttjas på ett optimalt sätt¹².

- *Öka den avskräckande effekten av lagföring*

Europeiska åklagarmyndigheten kommer att se till att varje misstänkt brott som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen följs upp på ett systematiskt och effektivt sätt av brottsbekämpande och lagförande myndigheter. En systematisk lagföring av bedragare, ökade möjligheter till fällande dom samt förverkande av vinning av brott kommer att ge större avskräckande verkan. När allt kommer omkring bör åtal som väcks av Europeiska åklagarmyndigheten även ha en förebyggande effekt och gradvis bidra till att minska skadorna på unionens ekonomiska intressen genom sådana brott.

- *Utredningar och lagföring i samband med bedrägerier ska bedrivas på ett sätt som är förenligt med rättsstatsprincipen*

Förslaget om en europeisk åklagarmyndighet säkerställer att de principer som erkänns bland annat i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna respekteras och syftar

¹² Europaparlamentet påpekar i sin resolution av den 11 juni 2013 om "organiserad brottslighet, korruption och penningtvätt: Rekommendationer om åtgärder och initiativ" att det finns behov av att inrätta en europeisk åklagarmyndighet och framhåller att ett sådant framtida kontor bör ha en effektiv och rationell struktur.

således till att säkerställa en hög skyddsnivå för de rättigheter som gäller för enskilda och företag som berörs av bedrägerirelaterade utredningar eller lagföringsåtgärder i unionen. Förslaget innehåller en rad rättssäkerhetsgarantier på EU-nivå, såsom tillgång till advokat, rätten att betraktas som oskyldig tills motsatsen har bevisats och rätten till rättshjälp. Det förutsätter också att utredningsåtgärder godkänns på förhand av de behöriga nationella domstolarna. Europeiska åklagarmyndighetens regler om uppgiftsskydd kommer att ge ett starkt skydd för personuppgifter, ungefär på samma sätt som Eurojusts regler på området. Sammantaget kommer dessa garantier att ge en hittills oöverträffad nivå av rättsligt skydd för misstänkta och andra som berörs av unionens insatser för att bekämpa bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen och möjliggöra ett utrednings- och lagföringssystem som baseras på rättsstatsprincipen.

4. DE VIKTIGASTE INSLAGEN I FÖRSLAGET OM EN EUROPEISK ÅKLAGARMYNDIGHET

Riktad behörighet när det gäller bedrägerier som riktar sig mot unionens finansiella intressen: I enlighet med artikel 86 i EUF-fördraget skulle Europeiska åklagarmyndigheten endast vara behörig med avseende på "brott som skadar unionens ekonomiska intressen". Inom det området skulle Europeiska åklagarmyndighetens vara exklusivt behörig så att den kan säkerställa konsekvens och övervaka undersökningar på unionsnivå. Denna exklusiva behörighet innebär att sådana fall inte längre kan bli föremål för administrativa utredningar av Olaf. Om ett ärende redan är under utredning av Olaf, måste det överföras till Europeiska åklagarmyndigheten så snart det finns misstanke om brott.

Oberoende och ansvarighet: Europeiska åklagarmyndighetens oberoende kommer att säkerställas genom olika skyddsmekanismer, särskilt genom dess förfaranden för utnämning och entledigande samt regler om mandatperioder och intressekonflikter. Dess ansvarighet kommer att regleras på ett sätt som gör att de tillsättande myndigheterna (EU:s institutioner) hålls underrättade om Europeiska åklagarmyndighetens arbete och kan vända sig till Europeiska unionens domstol för att få den europeiska åklagaren entledigad vid grov försumlighet.

Upphävande av immunitet: När det är nödvändigt för att Europeiska åklagarmyndigheten ska kunna utföra sina utredningar kommer den att ha befogenhet att begära upphävande av immunitet, såväl på nationell nivå som på unionsnivå, i enlighet med tillämpliga bestämmelser.

Decentraliserad och integrerad uppbyggnad: Europeiska åklagarmyndigheten kommer att vara organiserad som ett decentraliserat kontor och således vara närvarande och ha förmåga att ingripa i alla medlemsstater. De delegerade europeiska åklagarna, som är integrerade i medlemsstaternas rättsväsenden, kommer att kunna vidarebefordra, samordna och genomföra den europeiska åklagarens instruktioner i medlemsstaterna. Europeiska åklagarmyndigheten kommer att ha ett nära samarbete med nationella brottsbekämpande myndigheter, åklagarmyndigheter och domstolar. Denna decentraliserade struktur har många fördelar, särskilt integreringen i de nationella rättssystemen (kännedom om nationella rättssystem, kunskaper i lokala språk, erkännande av och integrering i lokala lagföringsstrukturer, praktiska erfarenheter från handläggning av rättsfall i medlemsstaterna etc.). Den decentraliserade strukturen kommer också att avspegla sig i hur Europeiska åklagarmyndigheten antar interna bestämmelser, eftersom den innebär att de delegerade europeiska åklagarna deltar i beslutsförfarandet.

Stark koppling mellan den europeiska åklagaren och de delegerade europeiska åklagarna: Såsom enskild myndighet kommer Europeiska åklagarmyndigheten att stödjas av en hierarkisk struktur. Myndigheten kommer att ledas av den europeiska åklagaren, som har

befogenhet att instruera de delegerade europeiska åklagarna på plats i medlemsstaterna när de handlägger brott som omfattas av Europeiska åklagarmyndighetens behörighet.

Effektivitet: Det är den europeiska åklagaren som, biträdd av sina ställföreträdare och de delegerade europeiska åklagarna, fattar det slutliga beslutet om åtal. En tydlig hierarki borgar för snabba beslut och att man kommer bort från den låga prioritering som idag präglar kampen mot bedrägerier som riktar sig mot unionens finansiella intressen. Europeiska åklagarmyndigheten kommer att kunna samordna utrednings- och lagföringsresurser för att möta behoven i en viss situation, och därigenom effektivisera brottsbekämpningen såväl på europeisk som på nationell nivå.

Enhetliga utredningsbefogenheter: Europeiska åklagarmyndigheten kommer att kunna använda en rad olika utredningsåtgärder för att utreda bedrägeri. Dessa åtgärder kan beslutas i alla medlemsstater för att säkerställa en likvärdig bedrägeribekämpning i hela unionen. De särskilda villkoren för och genomförandet av dessa åtgärder kommer även i fortsättningen att regleras av nationell lagstiftning. Eftersom skillnaderna mellan nationella bestämmelser om bevisupptagning ofta leder till problem med avseende på tillåtligheten av bevis som samlats in i en annan medlemsstat, kommer det att finnas bestämmelserna om att bevis som samlats in på lagligt sätt i en medlemsstat ska vara tillåtlig i alla medlemsstater, förutsatt att inte rätten till en rättvis rättegång och rätten till försvar påverkas negativt.

Skyddsåtgärder och rättslig prövning: Utövandet av utredningsbefogenheter måste åtföljas av ett system för rättslig prövning och åtgärder som syftar till att skydda misstänkta, vittnens och brottsoffers rättigheter. För flera av de mest ingripande utredningsåtgärderna (t.ex. husrannsakan och beslag, avlyssning av telekommunikation, hemliga utredningar), kommer det att finnas harmoniserade EU-bestämmelser om att Europeiska åklagarmyndigheten ska inhämta förhandstillstånd från rättsliga myndigheter för att åtgärderna ska kunna genomföras. De rättigheter som personer som berörs av Europeiska åklagarmyndighetens utredningar kan åberopa kommer att garanteras genom tillämpning av unionslagstiftning och nationell lagstiftning samt genom de nationella domstolarnas försorg. Detta har återigen fördelen att både de biträdande europeiska åklagarna och de berörda personernas rättsliga ombud arbetar inom ett nationellt system som de väl känner till, vilket innebär att rättigheterna skyddas på ett sätt som de inblandade är vana vid.

Ianspråktagande av befintliga resurser: Europeiska åklagarmyndigheten kommer inte att generera några betydande nya kostnader för unionen eller medlemsstaterna. Dess administrativa funktioner kommer att skötas av Eurojust och personalresurserna hämtas från enheter som Olaf, eftersom myndigheten inte kommer att utföra administrativa utredningar av brott som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen. Denna förändring påverkar också antalet anställda som krävs för att utföra uppgifter inom Olafs verksamhet: det är meningen att ett betydande antal Olaf-anställda ska flyttas över till Europeiska åklagarmyndigheten, vilket minskar kostnaderna för att inrätta denna. Trots denna personalminskning kommer Olaf även i fortsättning att ha tillräckliga personalresurser för att kunna utöva sina återstående befogenheter.¹³ De totala kostnaderna för brottsbekämpning kommer att bli mer balanserade till följd av effektivitetsvinster (dubbelarbete kan undvikas, utredningstiden minskas och problem i samband med ömsesidig hjälp undanröjas.

¹³ Förslag till förordning om ändring av förordning (EG) nr 1073/1999 om utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) och om upphävande av förordning (Euratom) nr 1074/1999, KOM(2011) 135, 17.3.2011.

5. SYNERGIER MELLAN EUROPEISKA ÅKLAGARMYNDIGHETEN OCH EUROJUST

Artikel 86 i EUF-fördraget fastställs att den europeiska åklagarmyndigheten ska "baseras på Eurojust", och det finns goda skäl att skapa ett privilegierat partnerskap mellan de två:

- Hänskjutande av Eurojust-ärenden rörande bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen till Europeiska åklagarmyndigheten. Eftersom Europeiska åklagarmyndigheten kommer att ha exklusiv behörighet när det gäller bedrägerier och andra brott som skadar unionens ekonomiska intressen, kommer Eurojusts befogenheter på detta område (samordning av rättsligt samarbete i gränsöverskridande fall) att överföras för att skapa konsekvens.
- Handläggningen av blandade ärenden (*hybrid cases*) kräver daglig operativ samordning. Det finns, och kommer alltid att finnas, fall där både Europeiska åklagarmyndigheten och Eurojust behöver involveras. Det gäller särskilt fall där personer misstänks för inblandning både i brott som riktar sig mot Europeiska unionens ekonomiska intressen och andra former av brottslighet. Detta innebär att det kommer att finnas behov av kontinuerligt nära samarbete. För att se till att detta verkligen sker har man såväl i förordningen om Europeiska åklagarmyndigheten och i Eurojust-förordningen infört bestämmelser om att Europeiska åklagarmyndigheten kan anmoda Eurojust eller dess nationella medlemmar att ingripa, vidta samordningsåtgärder eller på annat sätt använda sina befogenheter i ett givet fall. Om det föreligger överlappande befogenheter i blandade ärenden kan Eurojust dessutom bistå med att finna lösningar på behörighetsfrågan.
- Kostnadseffektivitet förutsätter att man delar resurser. Avsikten är att Eurojust ska tillhandahålla praktiskt stöd till Europeiska åklagarmyndigheten i administrativa frågor, t.ex. rörande personal, ekonomi och informationsteknik. Denna lösning ger betydande kostnadsbesparingar och motverkar onödigt dubbelarbete. Ett exempel på sådana kostnadsbesparingar är att Europeiska åklagarmyndigheten kommer att kunna använda sig av Eurojusts it-infrastruktur, bland annat dess system för ärendehantering, dess tillfälliga arbetsregister och dess indexregister. De närmare formerna för detta arrangemang kommer att fastställas i ett avtal mellan Europeiska åklagarmyndigheten och Eurojust.

6. EUROPEISKA ÅKLAGARMYNDIGHETENS INVERKAN PÅ OLAF

Till följd av Europeiska åklagarmyndighetens exklusiva behörighet att handlägga brott som skadar unionens ekonomiska intressen kommer Olaf inte att utföra administrativa bedrägeriutredningar i fall där det finns misstanke om brott. Av detta följer också att Olaf i framtiden kommer att rapportera misstankar om sådan brottslighet till Europeiska åklagarmyndigheten på ett tidigt stadium, efter en inledande bedömning av påståenden som kommit till Olafs kännedom i enlighet med den rättsliga ramen. Denna förändring kommer att främja en snabbare utredningsprocess och bidra till att avvärja risken för att samma sakförhållanden blir föremål för både administrativ och straffrättslig utredning. På så sätt skulle man spara resurser samtidigt som förutsättningarna för framgångsrika åtal förbättras. Ytterligare anpassningar av Olaf:s rättsliga ram kommer att föreslås för att ta hänsyn till inrättandet av Europeiska åklagarmyndigheten. Dessa ändringar bör träda i kraft samtidigt med förordningen om inrättandet av den nya myndigheten.

Under tiden kommer betydande förbättringar att uppnås genom den reviderade Olaf-förordningen, som träder i kraft inom kort. Med utgångspunkt i den betydande förstärkning av rättssäkerhetsgarantierna som kommer att bli verklighet genom inrättandet av Europeiska åklagarmyndigheten, har kommissionen även för avsikt att föreslå ytterligare systematiska

förbättringar av Olaf-förordningen redan innan Europeiska åklagarmyndigheten har inrättats. Dessa möjliga åtgärder, särskilt de som rör rättssäkerhetsgarantier i samband med utredningar, tas upp mer i detalj i meddelandet om Olafs ledning.

7. BESLUTFÖRFARANDE FÖR FÖRSLAGET OM EUROPEISKA ÅKLAGARMYNDIGHETEN

I artikel 86 i EUF-fördraget föreskrivs ett särskilt lagstiftningsförfarande för att inrätta Europeiska åklagarmyndigheten, med krav på kräver enhällighet i rådet och godkännande från Europaparlamentet. Dessutom kommer de nationella parlamenten att höras, i enlighet med protokoll nr 1 och nr 2 till Lissabonfördraget. Kommissionen kommer att ta största möjliga hänsyn till dessa yttranden.

Förfarandet enligt artikel 86 i EUF-fördraget omfattar också ett andra steg, baserat på ett ”fördjupat samarbete”, om det skulle visa sig att rådet inte kan uppnå enhällighet om kommissionens ursprungliga förslag. I princip innebär detta förfarande att en grupp bestående av minst nio medlemsstater kan begära att förslaget överlämnas till Europeiska rådet, som antingen uppnår konsensus om texten eller, efter fyra månader, anses ha beviljat bemyndigande för en grupp bestående av nio medlemsstater som är villiga att inleda ett fördjupat samarbete. Detta förfarande skiljer sig från det ”ordinarie” fördjupade samarbetet, eftersom det inte kräver ett formellt godkännande från rådet. I övrigt är de relevanta bestämmelserna i fördraget (artiklarna 326–334 i EUF-fördraget) tillämpliga. De deltagande medlemsstaterna måste enas enhälligt om att anta förslaget.

8. SLUTSATS

Det lagstiftningspaket som kommissionen lägger fram genom detta meddelande är både ambitiöst och framåtblickande. Det kommer att förändra dagens landskap på brottsbekämpningens och straffrättens områden i unionen och dess medlemsstater. När det väl har antagits kommer lagstiftningspaketet att ha en omfattande och långsiktig inverkan på den rättsliga ramen och den institutionella uppbyggnaden inom unionens område med frihet, säkerhet och rättvisa. Kommissionen kommer i sinom tid att noggrant utvärdera i vilken utsträckning målen för åtgärderna har uppnåtts. Denna översyn kommer också att omfatta Europeiska åklagarmyndighetens mandat och de regler som gäller för dess verksamhet.