



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 17.7.2013
SWD(2013) 275 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

Förslag till rådets förordning

om inrättande av en europeisk åklagarmyndighet

{COM(2013) 534 final}
{SWD(2013) 274 final}

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

Förslag till rådets förordning

om inrättande av en europeisk åklagarmyndighet

1. PROBLEMFORMULERING

1.1. De befintliga åtgärdernas begränsningar

Brottsbekämpningen är ofta svag eller bristfällig till följd av frånvaron av ett europeiskt kontrollsystem, bristen på kontinuitet i brottsbekämpningen och bristen på en gemensam underliggande åtalspolitik. Medan brott som skadar EU:s ekonomiska intressen tydligt är europeiska brott påverkas det nuvarande institutionella och rättsliga ramverket av ett fragmenterat kontrollsystem som nästan enbart grundar sig på nationella insatser.

Dessutom, även om Eurojust och Europol kan och verkligen ger medlemsstaterna stöd vid hanteringen av dessa ärenden, kan ingen av organisationerna ta itu med alla de problem som fastställts, framför allt eftersom de inte kan styra nationella utredningar och åtalsförfaranden. Även om Olaf är en nyckelaktör på EU-nivå i kampen mot bedrägerier och oegentligheter är dess verksamhet begränsad till att utföra administrativa utredningar och lämna in resultaten till nationella myndigheter, som sedan kan besluta sig för att inte gå vidare med ärendet.

Befintliga och planerade åtgärder, inklusive kommissionens strategi mot bedrägerier och reformerna av Eurojust, Europol och Olaf, räcker inte för att kunna ta itu med dessa problem, även om alla möjligheter som erbjuds genom fördraget skulle användas till det yttersta.

1.2. Låg utrednings- och åtalsgrad och liten avskräckande effekt

Att väcka åtal mot brott mot EU-budgeten prioriteras i regel inte av myndigheterna i ett antal olika medlemsstater. Eftersom det inte finns någon myndighet på EU-nivå för utredning och åtal av gränsöverskridande brott som skadar EU:s ekonomiska intressen förblir brottsbekämpningen på nationell nivå fragmenterad.

Det nuvarande informationsutbytet och samordningen på nationell och europeisk nivå är inte tillräckligt för att man ska kunna åtala brott som skadar EU:s ekonomiska intressen på ett effektivt sätt. Hinder för samordning, samarbete och informationsutbyte uppstår på olika nivåer och mellan olika myndigheter och försvårar en effektiv utredning och åtal av brott som skadar EU:s ekonomiska intressen.

Endast en mycket liten del av de belopp som härrör från ekonomiska bedrägerier indrivs från brottslingar: mindre än 10 %. Det aktuella kontrollsystemets avskräckande verkan är därför otillräcklig.

Det finns inget centralt organ som kan ta itu med dessa hinder och garantera kontinuitet inom utrednings- och åtalsprocessen.

2. RÄTT ATT AGERA, SUBSIDIARITET OCH GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETER

2.1. Rättslig grund

Artikel 86 i EUF-fördraget fastställer att den europeiska åklagarmyndigheten ska bekämpa brott mot EU:s ekonomiska intressen, ska baseras på Eurojust och ansvara för utredning, åtal och lagförande av gärningsmännen. Artikel 86 i EUF-fördraget fastställer även ett särskilt rättsligt förfarande för inrättandet av en europeisk åklagarmyndighet, nämligen att rådet ska besluta med enhällighet efter Europaparlamentets godkännande.

2.2. Subsidiaritet och behov av EU-åtgärder

Medlemsstaternas myndigheter för brottsutredning och åtal klarar för tillfället inte av att uppnå en motsvarande nivå av skydd och kontroll. Då EU har de bästa förutsättningarna för att skydda sina egna ekonomiska intressen, med beaktande av de särskilda EU-regler som gäller på området, är det även denna nivå som är bäst lämpad för att kunna garantera att brott mot dessa intressen åtalas.

3. MÅL

Mål:	
Allmänna	• Att bidra till att <u>stärka skyddet av unionens ekonomiska intressen</u> och utveckla rättsområdet ytterligare, och att förbättra EU-företagens och EU-medborgarnas förtroende för unionens institutioner, samtidigt som alla grundläggande rättigheter i stadgan iakttas.
Specifika/operativa	• Att inrätta ett <u>sammanhängande europeiskt system för utredning och åtal</u> av brott som skadar EU:s ekonomiska intressen. • Att kunna garantera mer <u>effektiva och ändamålsenliga utredningar och åtal</u> av brott som skadar EU:s ekonomiska intressen. • Att <u>öka antalet åtal, vilket leder till fler fällande domar och indrivande</u> av unionsmedel som erhållits på olaglig väg. • Att kunna garantera ett <u>nära samarbete och effektivt informationsutbyte</u> mellan behöriga myndigheter på EU-nivå och nationell nivå. • Att <u>på ett bättre sätt avskräcka</u> från brott som skadar EU:s ekonomiska intressen.

4. ALTERNATIVEN OCH KONSEKVENSERNA AV DESSA

Alternativ där man inte inrättar en europeisk åklagarmyndighet

4.1. Alternativ 1: Grundscenariot – Ingen politisk förändring

Ingen ny åtgärd skulle vidtas på EU-nivå. Brott som skadar EU:s ekonomiska intressen skulle fortsätta att endast dras inför rätta på nationell nivå.

4.2. Alternativ 2: Inga nya reglerande åtgärder på EU-nivå

Ingen lagstiftande åtgärd skulle vidtas på EU-nivå och inga nya organ skulle inrättas. Åtgärder på nationell nivå och unionsnivå för att bekämpa relevanta brott skulle dock stärkas genom icke lagstiftande åtgärder.

4.3. Alternativ 3: Förstärkning av Eurojusts befogenheter

Detta alternativ skulle innebära att Eurojust ges nya befogenheter för att inleda utredningar inom hela unionen. Eurojust och dess nationella medlemmar skulle på så vis ha rätt att ge bindande instruktioner till nationella åklagarmyndigheter om att inleda utredningar och föreslå åtal i medlemsstater i enlighet med artikel 85 i EUF-fördraget.

Alternativ där man inrättar en europeisk åklagarmyndighet

4.4. Alternativ 4a: Skapande av en europeisk åklagaravdelning vid Eurojust

Detta alternativ skulle innebära att man inrättade en central europeisk åklagaravdelning vid Eurojust, som skulle bli den europeiska åklagarmyndighetens huvudstruktur i egenskap av ”moderorgan”. En europeisk åklagaravdelning skulle ha exklusiv behörighet i ärenden som påverkar EU:s ekonomiska intressen och bestå av åklagare och utredare som är specialiserade på ekonomisk brottslighet.

4.5. Alternativ 4b: Skapande av en europeisk åklagarmyndighet av kollegietyp

På liknande sätt som Eurojust skulle den europeiska åklagarmyndigheten vara en typ av kollegium bestående av medlemmar som utses av medlemsstaterna, men med ett tydligare och starkare mandat för alla medlemmar. En europeisk åklagarmyndighet i form av ett kollegium skulle fatta majoritetsbeslut vad beträffar utredningar och åtal av brott som skadar EU:s ekonomiska intressen över hela EU.

4.6. Alternativ 4c: Skapande av en decentraliserad europeisk åklagarmyndighet

Enligt detta alternativ skulle den europeiska åklagarmyndigheten bestå av en central europeisk åklagarmyndighet som stöds av europeiska delegerade åklagare i medlemsstaterna och som är integrerad i de nationella systemen, med fullständig åtalsrätt enligt nationell lagstiftning. Den centrala myndigheten skulle vara hierarkiskt överordnad och ha rätt att ge anvisningar till de europeiska delegerade åklagarna. Den europeiska åklagarmyndigheten skulle samarbeta med nationella polis- och åklagarmyndigheter för att utföra sina uppgifter och skulle ansvara för att dra ärendena inför rätta.

4.7. Alternativ 4d: Skapande av en centraliserad europeisk åklagarmyndighet

Detta alternativ skulle medföra att man inrättade en central europeisk åklagarmyndighet med den fullständiga juridiska och praktiska kapacitet som krävs för att utföra utredningar och väcka åtal av relevanta brott, utan att vara beroende av de nationella åklagarmyndigheterna.

4.8. Övergripande frågor för alternativ 4a–4d

1.1.1. Samarbete mellan den europeiska åklagarmyndigheten och Eurojust

De fyra alternativ som medför att man inrättar en europeisk åklagarmyndighet måste beakta dess viktiga förhållande till Eurojust. Ett delat ansvar för administrativa tjänster och funktionella tjänster måste ingå i alla alternativ.

1.1.2. Användning av Olaf-resurser vid inrättandet av den europeiska åklagarmyndigheten

En del av Olafs resurser skulle komma att användas för att inrätta den europeiska åklagarmyndigheten, med beaktande av byråns erfarenhet av utredningsarbete.

1.1.3. Samarbete med tredjeländer

De olika alternativ som fastställts för inrättande av den europeiska åklagarmyndigheten måste även beakta det faktum att nämnda åklagarmyndighet måste kunna samarbeta med tredjeländernas myndigheter. Skillnaden mellan de olika alternativen i fråga om denna punkt är dock marginella och bör inte påverka det slutliga valet mellan dem.

5. BEDÖMNING AV ALTERNATIVEN

5.1. Status quo (alternativ 1) – Grundscenario

Förväntade konsekvenser	
Ändamålsenlighet vad gäller att uppfylla de politiska målen	Låg. Det finns ingen anledning att förvänta sig att de svaga stimulansåtgärderna och den ofta begränsade förmågan att på nationell nivå gripa sig an den komplexa typen av EU-relaterade bedrägeriärenden kommer att överbryggas utan faktiska hjälpåtgärder.
Konsekvenser för de grundläggande rättigheterna	Inga. De grundläggande rättigheterna kommer inte att påverkas. EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna kommer endast att tillämpas när EU-lagstiftningen berörs, till exempel enligt bestämmelserna om europeisk arresteringsorder.
Genomförbarhet	Hög.
Konsekvenser för medlemsstaterna rättsliga system	Inga. Grundscenariot är det alternativ som är det minst påträngande av alla.
Konsekvenser för befintliga unionsinstitutioner	Inga.
Kostnader	Inga.
Fördelar	Mycket få.

5.2. Inga nya reglerande åtgärder på EU-nivå (alternativ 2)

Förväntade konsekvenser	
Ändamålsenlighet vad gäller att uppfylla de politiska målen	Låg. Detta alternativ skulle i viss grad bidra till ett mer sammanhängande europeiskt system för utredning och åtal av relevanta brott, vilket därmed även eventuellt kan stärka brottsbekämpningens avskräckande effekt. Detta bidrag skulle dock förbli begränsat.
Konsekvenser för de grundläggande	Låga. De grundläggande rättigheterna kommer <i>a priori</i> att påverkas föga av detta alternativ.

rättigheterna	
Genomförbarhet	Medelhög. Detta alternativ kommer att vara svårt att genomföra i praktiken eftersom det kräver en mängd olika insatser på olika områden.
Konsekvenser för medlemsstaterna rättsliga system	Låga. Ett förbättrat utnyttjande av unionens organ liksom verktyg för ömsesidig rättslig hjälp och liknande rättsliga samarbetsverktyg skulle få vissa positiva konsekvenser i medlemsstaterna.
Konsekvenser för befintliga unionsinstitutioner	Låga. En begränsad inverkan på Eurojusts och Olafs funktion kan förväntas.
Kostnader¹	Måttliga. Kostnaderna enligt detta alternativ skulle uppgå till ca 35 miljoner euro. ²
Fördelar	Fördelarna med ett ökat indrivande och avskräckande enligt detta alternativ planeras uppgå till ca 265 miljoner euro.

5.3. Ett förstärkt Eurojust (alternativ 3)

Förväntade konsekvenser	
Ändamålsenlighet vad gäller att uppfylla de politiska målen	Låg. Utredningen och åtalerna av relevanta brott skulle endast stärkas i viss utsträckning eftersom Eurojust fortfarande inte skulle ha någon befogenhet när det gäller nationella åtal.
Konsekvenser för de grundläggande rättigheterna	Låga. De grundläggande rättigheterna kommer endast att påverkas i begränsad utsträckning av detta alternativ.
Genomförbarhet	Hög. Alternativet skulle till stor del bygga på befintliga institutioner och relevant unionslagstiftning.
Konsekvenser för medlemsstaterna rättsliga system	Låga till medelhöga. Eurojust skulle härmed ha befogenhet att inleda utredningar och föreslå åtalsförfaranden, men de rättsliga förhandlingarna i sig skulle även fortsättningsvis ske på nationell nivå.
Konsekvenser för befintliga unionsinstitutioner	Låga till medelhöga. Eurojust skulle i och med detta alternativ förvärva vissa ytterligare befogenheter, men dock fortsätta att vara ett europeiskt organ sammansatt av nationella medlemmar.
Kostnader	Medelhöga. Kostnaderna enligt detta alternativ skulle uppgå till ca 50 miljoner euro.

¹ Alla kostnader uttrycks i ackumulerade aktuella värden (efter 2012 års priser), över en period av 20 år.

² För mer detaljerade uppgifter om kostnadsberäkningar, se bilaga 4 till konsekvensbedömningen.

Fördelar	Fördelarna med ett ökat indrivande och avskräckande enligt detta alternativ planeras uppgå till ca 400 miljoner euro.
-----------------	---

5.4. Skapande av en europeisk åklagaravdelning vid Eurojust (alternativ 4a)

Förväntade konsekvenser	
Ändamålsenlighet vad gäller att uppfylla de politiska målen	Medelhög. Aktuella prioriteringar på nationell nivå kan fortfarande ha företräde framför den europeiska åklagaravdelningens prioriteringar.
Konsekvenser för de grundläggande rättigheterna	Låga. Liksom i alternativ 3, med behovet av rättslig kontroll liksom i alternativen 4b–4d.
Genomförbarhet	Det här alternativets politiska genomförbarhet är begränsad eftersom intressekonflikterna och de arbetskulturella skillnaderna mellan den europeiska åklagarmyndighetsavdelningen och Eurojust skulle kunna påverka det här alternativets ändamålsenlighet.
Konsekvenser för medlemsstaterna rättsliga system	Medelhöga. Medlemsstaterna skulle behöva anpassa sina system till en ny europeisk åklagarmyndighet/Eurojust med vissa direkta befogenheter.
Konsekvenser för befintliga unionsinstitutioner	Medelhöga till höga. Eurojust skulle behöva skapa en ny administrativ enhet och se till att denna drar nytta av dess administrativa strukturer.
Kostnader	Måttliga. Kostnaderna enligt detta alternativ skulle uppgå till ca 40 miljoner euro.
Fördelar	Fördelarna med ett ökat indrivande och avskräckande enligt detta alternativ planeras uppgå till ca 500 miljoner euro.

5.5. En europeisk åklagarmyndighet av kollegietyp (alternativ 4b)

Förväntade konsekvenser	
Ändamålsenlighet vad gäller att uppfylla de politiska målen	Låg till medelhög. Nackdelarna med en struktur av kollegietyp skulle tillintetgöra de flesta fördelarna.
Konsekvenser för de grundläggande rättigheterna	Medelhöga. Förbättrad samordning och förbättrat samarbete kan potentiellt sett få vissa konsekvenser för personuppgiftsskyddet.
Genomförbarhet	Medelhög. Inrättandet av en central myndighet av kollegietyp som skulle styra och samordna utredningar liksom fatta beslut om väckande av åtal skulle få negativa konsekvenser för alternativets genomförbarhet.

Konsekvenser för medlemsstaterna rättsliga system	Medelhöga. Medlemsstaterna skulle behöva anpassa sina system till den europeiska åklagarmyndighetens nya behörighet för att styra nationella polis- och åklagarmyndigheter och ingripa i rättegångar på nationell nivå.
Konsekvenser för befintliga unionsinstitutioner	Medelhöga till höga. Detta alternativ skulle få begränsade konsekvenser för Eurojust. De återstående delarna av Olaf skulle behålla sina befogenheter att utöva vissa administrativa uppgifter.
Kostnader	Måttliga. Kostnaderna enligt detta alternativ skulle uppgå till ca 70 miljoner euro. ³
Fördelar	Måttliga. Fördelarna med ett ökat indrivande och avskräckande enligt detta alternativ planeras uppgå till ca 500 miljoner euro.

5.6. En europeisk åklagarmyndighet med en decentraliserad hierarkisk organisation (alternativ 4c)

Förväntade konsekvenser	
Ändamålsenlighet vad gäller att uppfylla de politiska målen	Hög. Detta alternativ innebär att man inrättar ett särskilt organ som handhar både utredningar och åtal på ett samordnat och enhetligt sätt.
Konsekvenser för de grundläggande rättigheterna	Medelhöga. Förbättrad samordning och förbättrat samarbete kan potentiellt sett få vissa konsekvenser för personuppgiftsskyddet.
Genomförbarhet	Medelhög till hög. Samråd med berörda aktörer bekräftar att detta skulle vara ett genomförbart alternativ.
Konsekvenser för medlemsstaterna rättsliga system	Medelhöga. Medlemsstaterna skulle behöva anpassa sina system till den europeiska åklagarmyndighetens nya behörighet för att styra nationella polis- och åklagarmyndigheter och ingripa i rättegångar på nationell nivå.
Konsekvenser för befintliga unionsinstitutioner	Medelhöga till höga. Detta alternativ skulle få begränsade konsekvenser för Eurojust. Ett reducerat Olaf skulle behålla sina befogenheter att utöva vissa administrativa uppgifter.
Kostnader	Måttliga. Kostnaderna enligt detta alternativ skulle uppgå till ca 370 miljoner euro.
Fördelar	Fördelarna med ett ökat indrivande och avskräckande enligt detta alternativ planeras uppgå till ca 3,2 miljarder euro.

³ För beräkningen av kostnader och fördelar, se bilaga 4 till konsekvensbedömningen.

5.7. En europeisk åklagarmyndighet med en centraliserad hierarkisk organisation (alternativ 4d)

Förväntade konsekvenser	
Ändamålsenlighet vad gäller att uppfylla de politiska målen	Hög. Den europeiska åklagarmyndigheten skulle ges befogenheter att kontrollera och styra utredningarna.
Konsekvenser för de grundläggande rättigheterna	Medelhöga till höga. Den analys som gjorts med avseende på alternativ 4c gäller även här.
Genomförbarhet	Medelhög. Detta alternativ skulle innebära mycket stora förändringar av medlemsstaternas administrativa och rättsliga system.
Konsekvenser för medlemsstaterna rättsliga system	Höga. Medlemsstaterna skulle behöva anpassa sina system till ett nytt externt organ som ingriper direkt i domstolar på nationell nivå.
Konsekvenser för befintliga unionsinstitutioner	Höga. Samma som för alternativen 4b och 4c.
Kostnader	Medelhöga till höga. Kostnaderna enligt detta alternativ skulle uppgå till ca 820 miljoner euro.
Fördelar	Fördelarna med ett ökat indrivande och avskräckande enligt detta alternativ planeras uppgå till ca 2,9 miljarder euro.

5.8. Övergripande frågor

1.1.4. Samarbete mellan den europeiska åklagarmyndigheten och Eurojust

Att Eurojust skulle dela sina administrativa tjänster och stödtjänster med den europeiska åklagarmyndigheten för deras ömsesidiga nytta tycks inte endast nödvändigt utan även genomförbart.

1.1.5. Användning av Olaf-resurser vid inrättandet av en central europeisk åklagarmyndighet – konsekvenser

En del av Olafs nuvarande resurser skulle utnyttjas för inrättandet av den centrala europeiska åklagarmyndigheten. Vissa av Olafs administrativa utredningsuppgifter som inte rör brott måste dock fortsätta att utföras.

1.1.6. Samarbete med tredjeländer

Såsom angetts ovan berättigar skillnaderna mellan alternativen i det här avseendet inte att detta kriterium används som avgörande för valet mellan de olika alternativen.

6. JÄMFÖRANDE BEDÖMNING

Mål/kostnader	Alternativ 1	Alternativ 2	Alternativ 3	Alternativ 4a	Alternativ 4b	Alternativ 4c	Alternativ 4d
---------------	--------------	--------------	--------------	---------------	---------------	---------------	---------------

Uppfyllande av de politiska målen	Lågt	Lågt	Medelhögt	Medelhögt	Medelhögt	Högt	Högt
Årlig nettoavkastning ⁴	Inga större konsekvenser	25 miljoner euro	35 miljoner euro	50 miljoner euro	50 miljoner euro	315 miljoner euro	250 miljoner euro
Kostnadseffektivitet ⁵	-	Låg	Medelhög	Medelhög	Medelhög	Hög	Medelhög
Konsekvenser för de grundläggande rättigheterna	-	Låga	Låga	Låga	Medelhöga till höga	Medelhöga till höga	Medelhöga till höga
Genomförbarhet	Hög	Hög	Hög	Medelhög	Medelhög	Medelhög till hög	Medelhög
Konsekvenser för befintliga unionsinstitutioner	-	Mycket låga	Låga till medelhöga	Medelhöga till höga	Medelhöga till höga	Medelhöga till höga	Höga
Konsekvenser för medlemsstaternas rättsliga system	-	-	Låga	Medelhöga	Medelhöga	Medelhöga	Höga

7. FÖRBÄTTRAT SAMARBETE

Såsom angetts ovan innehåller fördraget en möjlighet att inrätta en europeisk åklagarmyndighet genom fördjupat samarbete, om rådet inte lyckas fatta ett enhälligt beslut. Denna konsekvensbedömning undersöker inte i detalj vilka specifika konsekvenser de olika alternativen skulle få med ett annat lagstiftningsförfarande.

8. ÖVERVAKNING OCH UTVÄRDERING

Kommissionen planerar att genomföra en särskild statistisk undersökning två till fyra år efter det att inrättandet av den europeiska åklagarmyndigheten har slutförts. Undersökningen ska i synnerhet analysera antalet ärenden och de belopp som förekommer i den europeiska åklagarmyndighetens verksamhet.

⁴ Se bilaga 4 för mer information.

⁵ Visar resultaten av lönsamhetsanalysen per alternativ.