

REMISSYTTRANDE

2021-03-02

Dnr 0471/20

Er referens: Ju2020/04654

Justitiedepartementet

103 33 Stockholm

Remissyttrande över betänkandet En europeisk åklagarmyndighet (SOU 2020:74)

Brottsförebyggande rådet (Brå) har fått rubricerade betänkande på remiss och avger följande yttrande.

Utredningen har haft i uppdrag att utifrån Eppo-förordningen om en Europeisk åklagarmyndighet analysera behovet av och föreslå nödvändiga kompletterande bestämmelser till förordningen. Brå har inte något att erinra mot utredningens bedömningar och förslag förutom att det framstår som onödigt att behöva reglera användningen av teknisk spårning med positioneringsutrustning.

Därutöver har Brå några synpunkter om den centrala funktionen, insyn, tillsyn och kontroll samt om Eppo-brotten och statistikfrågor.

Den centrala funktionen

Om Sverige ansluter sig till Eppo föreslår utredningen försiktigtvis att två svenska europeiska delegerade åklagare ska utses, vilket är minimibemanningen enligt Eppo-förordningen. Dessa föreslås bli placerade vid Ekobrottsmyndigheten, vilket framstår som naturligt med tanke på att de flesta ärenden sannolikt kommer att handla om bedrägerier av EU-medel (subventionsmissbruk) och kanske i någon mån moms.

Eftersom det är Eppo centralt som beslutar om vilka ärenden som de europeiska delegerade åklagarna ska utreda, blir det aktuellt med löpande kontakter mellan Eppo och åklagare i Sverige. Hur täta kontakterna blir är avhängigt antalet ärenden som kan vara aktuella för Eppo. Utredningen föreslår att detta informationsutbyte liksom olika strategiska frågor ska hanteras av en central funktion hos Åklagarmyndigheten. Det innebär att både Ekobrottsmyndigheten med de delegerade åklagarna och Åklagarmyndigheten med den centrala funktionen är involverade. En fråga som kan ställas är om denna lösning är den mest effektiva.

Offentlighet, sekretess och tillgång till information

Eppo är inte en svensk myndighet, men förundersökning och senare åtal väcks vid svensk domstol. Svenska regler om handlingsoffentlighet, sekretess och meddelarfrihet bedöms inte gälla för uppgifter som förvaras hos Eppo, trots att förvaringen äger rum i Sverige (avsnitt 15). Det kommer att allvarligt försvåra för medierna i deras granskande funktion. Även om åklagarna således agerar inom det svenska rättsväsendet är de inte heller underkastade den tillsyn som utövas av bland annat JO och JK. Åklagarna åtnjuter immunitet.

Som utredningen konstaterat är det en naturlig följd av Eppo-förordningen. Brå menar dock att detta utfall är olyckligt med tanke på att åklagarna kan hantera fall som gäller bland annat gränsöverskridande organiserad brottslighet och ärenden där lägsta belopp får vara motsvarande 100 miljoner kronor. Med andra ord kan det handla om resursstarka

gärningspersoner och att mycket står på spel. Risken för otillåten påverkan, särskilt i fråga om korruption, ska därför inte underskattas ("Otillåten påverkan mot åklagare och domare, Brå 2009:13, "Korruption i Myndighetssverige", Brå 2014:4).

De åklagare som operativt kommer att agera i Sverige – de europeiska delegerade åklagarna – arbetar till skillnad mot "svenska" åklagare inte självständigt utan har att rätta sig efter direktiv centralt från Eppo i Luxemburg. Som nyss nämnts gäller det vilka fall som ska utredas, men även om åtal ska väckas eller inte. Det betyder att även den europeiska chefsåklagaren liksom den europeiska åklagaren (centralt placerad, men representerar Sverige) är riskutsatta.

Teknisk spårning

Teknisk spårning innebär att en positioneringsutrustning ("puck") placeras i eller på en lös sak, ofta ett fordon, för att få uppgift om dess position. Inom polisen är det ett etablerat spaningshjälpmedel som används som ett led i utredningsarbetet. Teknisk spårning berör dock sällan åklagare eftersom resultatet av spårningen inte används som bevisning (s. 521). Polisen grundar användningen av teknisk spårning på allmänna bestämmelser om polisens arbete och befogenheter. Det finns därför inte några uttryckliga regler om teknisk spårning.

Utredningen har föreslagit att teknisk spårning ska lagregleras eftersom det spaningshjälpmedlet finns upptaget i Eppo-förordningen. Eftersom teknisk spårning är ett tillgängligt hjälpmedel framstår det inte som nödvändigt med en särskild reglering för att leva upp till Eppo-förordningen (11.3.8). Däremot kan det finnas andra skäl att i ett annat sammanhang se över regleringen av tekniska spaningsmetoder och spårning (s. 521).

Statistik

Brå konstaterar att utredningen uttrycker det som en självklarhet att Eppo kommer att lämna uppgifter för att brottsstatistiken ska vara så fullödlig som möjligt (s. 461). Om det blir aktuellt med en anslutning till Eppo, är Brå som statistikansvarig myndighet angelägen om att bevaka statistikfrågorna.

Brottsligheten

Eppos behörighet gäller brott som hotar EU:s finansiella intressen (10 och 8.2.2). Som utredningen konstaterat saknas en samlad redovisning av antalet ärenden som Eppos åklagare i Sverige skulle kunna hantera. Antalet anmälningar om misstänkta bedrägerier med EU-medel är förhållandevis få. För den senaste rapporterade treårsperioden var det enbart 15 anmälningar. Få anmälningar leder dessutom till åtal.

Utredningen konstaterar att på senare år har inte något korruptionsbrott riktats mot EU:s finansiella intressen, vilket ligger väl i linje med de undersökningar som Brå genomfört av de anmälningar som kommit in till till Riksenheten mot korruption ("Korruptionens struktur i Sverige. Den korrupte upphandlaren och andra fall om mutor, bestickning och maktmissbruk", Brå 2007:21 och "Den anmälda korruptionen i Sverige. Struktur, riskfaktorer och motåtgärder", Brå 2013:15).

Det finns inte någon redovisning om vilka penningtvättsbrott som påverkar EU:s finansiella intressen, men det är en relativt liten andel som avser mer avancerade upplägg ("Penningtvättsbrott. En uppföljning av lagens tillämpning", Brå 2019:17). Utredningen drar därför den säkert korrekta slutsatsen att det är få penningtvättsbrott som Eppo kan var behörig att utreda.

I fråga om skattebrott som avser moms synes Eppo:s behörighet gälla först när det rör sig om belopp motsvarande tio miljoner euro. Som utredningen konstaterat saknas uppgifter om hur många brott av den kalibern som anmäls, men sannolikt är det inte många.

Utredningen gör bedömningen att en svensk medverkan i Eppo kan leda till fler anmälningar. Det bör vara en riktig bedömning eftersom det finns en tydligare mottagare av anmälningar som är specialiserade på – sannolikt i praktiken – bedrägerier med EU-medel.

Enligt Brås uppfattning är det, åtminstone från ett svenskt perspektiv, inte åklagarna som utgör den trånga passagen för Eppo-ärenden utan bristande kontrollsystem. Majoriteten av Eppo-brotten är av sådan natur att de måste upptäckas genom kontroll och tillsyn av myndigheter med sådana uppgifter såsom Jordbruksverket och Skatteverket. Även genom underrättelseverksamhet kan vissa brott upptäckas. En ökad satsning på bidragsmyndigheternas kontroll av EU-finansierade bidrag och projekt, som enligt utredningen motsvarar utbetalningar på 15 miljarder kronor om året enbart i Sverige, och en ännu effektivare moms- och tullkontroll, borde därför leda till att fler brott upptäcks.

Från ett svenskt perspektiv bör Eppo ha störst betydelse genom att gränsöverskridande brott utreds av europeiska deputerade åklagare i flera länder och som därmed kan mobilisera sina respektive nationaliteters utredningsresurser. Som utredningen konstaterat kan det förväntas vara både enklare och snabbare än det mer formaliserade och tidskrävande förfarandet som tillämpas vid en europeisk utredningsorder.

Den kriminalpolitiska nyttan

Eppo-reformen innebär något av en ”fördubblad” prioritering av de brott som Eppo är behörig att hantera och som överlappar Ekobrottsmyndighetens brottskatalog. Skälet är följande.

När Ekobrottsmyndigheten bildades 1998 var bakgrunden att rättsväsendet inte i tillräcklig utsträckning prioriterade framför allt skattebrott, vilket ska ses mot bakgrund av skattesystemets betydelse för en välfärdsstat (”Den ekonomiska brottsligheten och rättssamhället”, Riksdagens revisorer 1993/94.6 och ”Effektivare ekobrottsbekämpning”, Ds 1996:1).

Av den samlade brottsligheten i landet kanaliseras vissa brott (EBM-brotten) som öronmärkta, och hanteras i särskild ordning av en egen myndighet, EBM. De motiv som låg bakom att EBM bildades påminner i hög grad om argumenten bakom Eppo, som ska slå vakt om EU:s finansiella intressen: skydd av utbetalningar av bidrag och säkerställande av EU:s finansiering som baseras på moms och tullar. Av de redan öronmärkta EBM-brotten kanaliseras i sin tur Eppo-brotten som särskilt öronmärkta. Med andra ord får Eppo-brotten en synnerligen hög prioritet, även som nyss nämnts, förstärkningar av kontrollsystemen sannolikt skulle göra större nytta.

Som utredningen påpekat är viktiga delar av brottsligheten gränsöverskridande och därmed ett gemensamt problem stater emellan. Internationellt samarbete är därför en väg framåt. I det ligger inte minst ett ökat samarbete mellan myndigheter med kontroll- och tillsynsfunktioner. I annat fall riskerar åklagare med bland annat Eppo-brott på dagordningen att få för litet att göra.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Kristina Svartz. Vid handläggningen deltog forsknings- och utredningsrådet, docent Lars Korsell, föredragande.

Kristina Svartz

Lars Korsell