



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 7.1.2005
KOM(2004) 858 endelig

BERETNING FRA KOMMISSIONEN

**om implementeringen af Rådets rammeafgørelse af 13. juni 2002 om fælles
efterforskningshold**

{SEK(2004) 1725}

1. INDLEDNING

Væksten i den grænseoverskridende kriminalitet og spredningen af terrorisme foranledigede medlemsstaterne til at vedtage en retsakt indeholdende harmoniserede og klare regler for oprettelsen af fælles efterforskningshold og deres opgaver. I praksis fandtes der allerede uformelle efterforskningshold, men der fandtes ingen fælles lovgivning, som regulerede deres virksomhed.

Et første skridt i denne retning bestod af konventionen fra 2000 om gensidig retshjælp i straffesager¹ (herefter benævnt "konventionen"), der indeholder bestemmelser om fælles efterforskningshold (artikel 13) og om andre midler til bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet, f.eks. spontan udveksling af oplysninger, diskrete undersøgelser og kontrollerede leverancer.

Grundet forsinkelsen af ratificeringen af konventionen vedtog Rådet rammeafgårelsen om fælles efterforskningshold² (herefter benævnt "rammeafgårelsen") den 13. juni 2002 for hurtigere at råde over et middel til at forbedre mulighederne for at oprette fælles efterforskningshold.

Rammeafgårelsen ophører med at have virkning, når konventionen er trådt i kraft i samtlige medlemsstater (artikel 5).

Ifølge rammeafgårelsens artikel 4 skal medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme rammeafgårelsens bestemmelser senest den 1. januar 2003.

Den 28. november 2002 vedtog Rådet en protokol³ om ændring af Europol-konventionen med det formål at sætte Europol i stand til at deltage i fælles efterforskningshold.

Den 8. maj 2003 vedtog Rådet en henstilling vedrørende en model til aftale om oprettelse af et fælles efterforskningshold⁴.

Efter terrorangrebene den 11. marts 2004 i Madrid rettede Det Europæiske Råd i sin erklæring af 25. marts 2004⁵ en henstilling til medlemsstaterne om at træffe alle foranstaltninger, som stadig måtte være påkrævede for fuldt ud at implementere rammeafgårelsen inden juni 2004, og om at sikre, at repræsentanter for Europol og Eurojust så vidt muligt inddrages i de fælles efterforskningsholds arbejde.

¹ Rådets retsakt af 29. maj 2000 om udarbejdelse i henhold til artikel 34 i traktaten om Den Europæiske Union af konventionen om gensidig retshjælp i straffesager mellem Den Europæiske Unions medlemsstater. EFT C 197 af 12.7.2000, s. 1.

² Rådets rammeafgårelse af 13. juni 2002 om fælles efterforskningshold. EFT L 162 af 20.6.2002, s. 1.

³ Rådets retsakt af 28. november 2002 om udarbejdelse af en protokol om ændring af konventionen om oprettelse af en europæisk politienhed (Europol-konventionen) og protokollen om privilegier og immuniteter for Europol, medlemmerne af Europols organer samt Europols vicedirektører og personale. EFT C 312 af 16.12.2002, s. 1.

⁴ Rådets henstilling af 8. maj 2003 vedrørende en model til aftale om oprettelse af et fælles efterforskningshold. EUT C 121 af 23.5.2003, s. 1.

⁵ Rådets dokument 7906/04 RIA, 100.

2. FORMÅL MED RAPPORTEN OG EVALUERINGSMETODE

Rammeafgørelser er bindende for medlemsstaterne med hensyn til det tilsigtede mål, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen. De indebærer ikke umiddelbar virkning.

Eftersom Kommissionen ikke har beføjelser under den tredje søjle til at indlede en overtrædelsesprocedure mod en medlemsstat, indeholder denne rapport kun en faktuel evaluering af de gennemførelsesforanstaltninger, medlemsstaterne har truffet.

Den 5. februar 2003 udsendte Kommissionen et brev til medlemsstaterne, hvori den erindrede dem om deres forpligtelse. På det tidspunkt havde kun en enkelt medlemsstat (Det Forenede Kongerige) indsendt oplysninger om implementeringen. Den 31. december 2003 havde ni medlemsstater (Tyskland, Spanien, Italien, Luxembourg, Østrig, Portugal, Finland, Sverige og Det Forenede Kongerige) forsynet Kommissionen med oplysninger om implementeringen. I april 2004 indsendte én medlemsstat (Frankrig) oplysninger om implementeringen, mens en anden (Østrig) meddelte Kommissionen, at ny lovgivning om fælles efterforskningshold snart ville træde i kraft. I maj 2004 henvendte Kommissionen sig igen til de medlemsstater, der endnu ikke havde ladet høre fra sig (Belgien, Danmark, Grækenland, Irland og Nederlandene) og modtog svar fra tre af dem (Belgien, Grækenland og Nederlandene).

I lyset af udvidelsen henvendte Kommissionen sig den 13. april 2004 til de tiltrædende lande med en anmodning om at få tilsendt oplysninger om implementeringen af rammeafgørelsen. Seks af dem har svaret, nemlig Cypren, Ungarn, Letland, Litauen, Malta og Slovakiet.

Skønt fristen for aflevering af rapporten til Rådet var den 1. juli 2004, bygger rapporten på oplysninger modtaget helt frem til den 15. august 2004 for derved at kunne tegne et billede af implementeringen i så mange medlemsstater som muligt.

Kun tre medlemsstater (Danmark, Letland og Finland) havde vedtaget den for implementeringen nødvendige lovgivning inden for den frist, der er fastsat i rammeafgørelsens artikel 4, og kun en enkelt medlemsstat (Det Forenede Kongerige) – som også havde truffet en del af gennemførelsesbestemmelserne inden fristens udløb - indsendte de relevante oplysninger til Kommissionen til tiden.

I alt 14 medlemsstater har indsendt den relevante lovgivning til Kommissionen (Danmark, Tyskland, Spanien, Frankrig, Letland, Litauen, Ungarn, Malta, Nederlandene, Østrig, Portugal, Finland, Sverige og Det Forenede Kongerige). Kommissionen har ikke modtaget oplysninger fra fem medlemsstater (Estland, Irland, Polen, Tjekkiet og Slovenien), mens fire medlemsstater har indsendt teksten til et lovforslag (Belgien, Italien, Cypren og Slovakiet), og to medlemsstater har meddelt Kommissionen, at de er i færd med at udarbejde et lovforslag (Grækenland og Luxembourg).

Kvaliteten af de oplysninger, som Kommissionen har modtaget fra medlemsstaterne, påvirker uvægerligt rapportens værdi og nøjagtighed. Kommissionen er stødt på mange vanskeligheder i forbindelse med indsamlingen af de relevante oplysninger. Desuden var den nationale lovgivning ufuldstændig og indeholdt henvisninger til

andre bestemmelser, som ikke blev sendt til Kommissionen. Gennemgangen af de indsendte oplysninger viste, at selv når det ikke var absolut nødvendigt at lovgive, kunne det ikke desto mindre være nyttigt at udforme retningslinjer eller cirkulærer for at præcisere visse centrale punkter.

Vurderingen af gennemførelsesforanstaltningerne er også blevet vanskeliggjort af, at rammeafgørelsen blev skabt ved at overtage artikel 13, 15 og 16 direkte fra konventionen. Bestemmelserne om fælles efterforskningshold blev indsat i konventionen som en del af et komplekst system omfattende flere forskellige instrumenter til etablering af et samarbejde om bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet. Rammeafgørelsen gengiver ikke hele konventionen, og dette kunne i tiden frem til konventionens ikrafttræden føre til manglende klarhed, når det gælder f.eks. spørgsmålet om, hvilken myndighed der har kompetence til at oprette efterforskningshold, eller det forhold, at bestemte efterforskningsaktiviteter ikke er reguleret af rammeafgørelsen (f.eks. diskrete undersøgelser eller kontrollerede leverancer, som med fordel vil kunne udføres af holdet).

På denne baggrund skal der tages hensyn til, at konventionen nu er blevet ratificeret af otte medlemsstater (Danmark, Estland, Spanien, Letland, Litauen, Nederlandene, Portugal og Finland). Nogle af de medlemsstater, der har ratificeret konventionen, har også vedtaget særskilt lovgivning om implementering af rammeafgørelsen (Spanien, Letland, Portugal og Finland), mens andre har gennemført rammeafgørelsen ved deres love om ratifikation af konventionen (Danmark og Nederlandene). En enkelt medlemsstat (Litauen) har kun indsendt teksten til den særskilte nationale lovgivning uden at vedlægge ratifikationsloven, og en anden medlemsstat (Estland) har ikke indsendt oplysninger om implementeringen af rammeafgørelsen, selv om landet har ratificeret konventionen.

3. KONKLUSIONER

Ved vurderingen af implementeringen af rammeafgørelsen skal man erindre sig, at medlemsstaterne er forpligtet til at vedtage ny lovgivning, hvis den er nødvendig for at gennemføre rammeafgørelsen. Hvis den nationale lovgivning som helhed allerede indeholder bindende regler, der sikrer, at rammeafgørelsen implementeres fuldt ud, er der derfor ikke behov for ny lovgivning. Det er heller ikke nødvendigt at give gennemførelseslovgivningen samme ordlyd som rammeafgørelsen, så længe slutresultatet garanterer, at reglerne i rammeafgørelsen finder anvendelse i fuldt omfang og skaber en retlig situation, der er tilstrækkeligt klar og præcis.

Generelt set har implementeringen af rammeafgørelsen i de fleste medlemsstater nødvendiggjort ny lovgivning eller i det mindste ændringer af eksisterende nationale bestemmelser.

Nogle medlemsstater har gennemført rammeafgørelsen i den nationale lovgivning med mere eller mindre samme indhold som rammeafgørelsen (Spanien og Portugal), mens andre har ændret eksisterende bestemmelser eller vedtaget lovgivning med nye regler (Danmark, Frankrig, Letland, Ungarn, Østrig, Finland og Sverige).

En enkelt medlemsstat (Det Forenede Kongerige) har oplyst, at der kun har været behov for at lovgive om bestemte bestemmelser, mens resten er blevet gennemført

ved et cirkulære. Da et cirkulære ikke er retligt bindende, er det blevet vurderet, at de relevante bestemmelser ikke er i overensstemmelse med rammeafgårelsen.

Tre medlemsstater (Tyskland, Litauen og Malta) har ikke fundet behov for særskilt lovgivning for at implementere rammeafgårelsen.

I én medlemsstat (Nederlandene) giver den eksisterende lovgivning mulighed for at oprette fælles efterforskningshold, "forudsat at dette er fastsat ved en traktat eller konvention". Da rammeafgårelsen ikke er en traktat eller en konvention, er de relevante bestemmelser ikke i overensstemmelse med rammeafgårelsen.

I de konklusioner, der følger, gennemgås implementeringen af hver enkelt bestemmelse i rammeafgårelsen. For yderligere oplysninger og en mere detaljeret gennemgang af de nationale lovgivninger henvises der til bilag 1.

Hvad angår **artikel 1, stk. 1**, der er den centrale bestemmelse i rammeafgårelsen, er det tilstrækkeligt, at den generelle retlige kontekst giver mulighed for at oprette fælles efterforskningshold i form af arbejdsgrupper, der kan operere på tværs af grænserne i et afgrænset tidsrum og med bestemte formål. Næsten alle de medlemsstater, der har deres lovgivning på plads, har gennemført denne bestemmelse (Spanien, Frankrig, Letland, Litauen, Ungarn, Østrig, Portugal, Finland og Sverige). I adskillige medlemsstater henviser den gældende lovgivning til en aftale (Spanien, Letland, Ungarn, Østrig, Portugal, Finland og Sverige), som i nogle tilfælde er angivet som den aftalemodel, Rådet har vedtaget (Østrig), mens denne term i andre medlemsstater henviser til generelle kontakter mellem de kompetente myndigheder (Frankrig og Litauen).

Med hensyn til forslaget til sammensætning af holdet, jf. **artikel 1, stk. 2**, skal det bemærkes, at når der i den eksisterende lovgivning henvises til en aftale eller en anden form for overenskomst mellem kompetente myndigheder, indebærer dette implicit en henvisning til holdets sammensætning, selv når der ikke henvises til den aftalemodel, som Rådet har vedtaget.

Med hensyn til **artikel 1, stk. 3**, vedrørende holdets ledelse, den gældende lovgivning og de organisatoriske foranstaltninger er det tilstrækkeligt, at hver medlemsstat sørger for, at der findes regler, der er gældende inden for medlemsstatens egne grænser. De skal ikke angive særskilt, hvilke regler der gælder i de øvrige medlemsstater. Denne bestemmelse er imidlertid kun blevet gennemført i fuldt omfang i to medlemsstater (Spanien og Østrig). Fire medlemsstater har kun gennemført bestemte bestemmelser, f.eks. generelle regler om holdlederens "kontrolbeføjelser" eller om den gældende lovgivning (Frankrig) eller regler om holdlederen og den gældende lovgivning, dog uden at omtale de organisatoriske foranstaltninger (Letland, Ungarn og Finland). Lovgivningen i andre medlemsstater (Danmark, Tyskland, Litauen, Malta, Nederlandene, Portugal, Sverige og Det Forenede Kongerige) beskæftiger sig ikke med disse spørgsmål.

For så vidt angår **artikel 1, stk. 4**, (definition af "udlånte medlemmer") skal det noteres, at selv om der ikke findes nogen bestemmelse indeholdende en udtrykkelig definition af udtrykket "udlånte medlemmer", fremgår det af den generelle kontekst, at en henvisning i gennemførelseslovgivningen til personer, der er udlånt til holdet,

er en henvisning til medlemmer af det fælles efterforskningshold fra en anden medlemsstat end den, hvor holdet opererer.

Et af de væsentligste aspekter af rammeafgårelsen vedrører de udlånte medlemmers rettigheder (**artikel 1, stk. 5 og 6**). Her varierer gennemførelseslovgivningen væsentligt medlemsstaterne imellem. Mens de opgaver, som udlånte medlemmer kan betros, er angivet særskilt i nogle medlemsstater (Frankrig, Malta og Finland), er bestemmelsen af meget generel karakter i andre medlemsstater (Litauen), eller den henviser til den aftale, der kræves for at oprette holdet (Spanien), til andre typer af godkendelse fra den kompetente myndigheds side (Tyskland) eller til national lovgivning (Østrig). I endnu andre medlemsstater er det op til holdlederen at afgøre de udlånte medlemmers rettigheder (Letland og Portugal).

Artikel 1, stk. 7, handler om den situation, hvor efterforskningsholdet finder det nødvendigt at træffe efterforskningsmæssige foranstaltninger i en af de medlemsstater, der har oprettet holdet. Formålet med denne bestemmelse er at forhindre, at fælles efterforskningshold får behov for at fremsætte retsanmodninger. Kun tre medlemsstater (Spanien, Finland og Sverige) har overholdt denne bestemmelse. En medlemsstat (Det Forenede Kongerige) har begrænset de efterforskningsmæssige foranstaltninger til ransagningskendelser og editionskendelser, og størsteparten af de nationale gennemførelseslovgivninger beskæftiger sig slet ikke med dette punkt (Danmark, Tyskland, Frankrig, Litauen, Ungarn, Malta, Nederlandene, Østrig og Portugal). En medlemsstat (Letland) har vedtaget uklare bestemmelser, der ikke synes at være i overensstemmelse med artikel 1, stk. 7.

Artikel 1, stk. 8, der vedrører bistand fra andre medlemsstater end dem, der har oprettet holdet, eller fra et tredjeland, er blevet gennemført fuldt ud i to medlemsstater (Spanien og Portugal), mens en tredje medlemsstat (Letland) har vedtaget uklare bestemmelser. I henhold til de oplysninger, som Kommissionen har modtaget, har ingen af de øvrige medlemsstater indført lovgivningen, der har relation til artikel 1, stk. 8.

Bestemmelser om tilrådighedsstillelse af oplysninger (**artikel 1, stk. 9**) er blevet gennemført direkte i tre medlemsstater (Letland, Portugal og Sverige). I flere tilfælde kan udlånte holdmedlemmers mulighed for at forsyne holdet med oplysninger, der er tilgængelige i den udlånende medlemsstat, dog udledes af en generel fortolkning af lovgivningen (Spanien, Ungarn, Østrig og Finland). I de øvrige medlemsstater findes der ingen relevante bestemmelser herom.

Med hensyn til anvendelsen af indsamlede oplysninger (**artikel 1, stk. 10**) kan det konstateres, at tre medlemsstater har overholdt denne bestemmelse til fulde (Spanien, Portugal og Sverige), og at to medlemsstater har gennemført den delvist (Østrig og Finland). En medlemsstat har truffet bestemmelser, der ikke er i overensstemmelse med rammeafgårelsen (Letland).

Hvad angår **artikel 1, stk. 11**, der fastsætter, at rammeafgårelsen ikke berører andre eksisterende bestemmelser eller ordninger om oprettelse af fælles efterforskningshold og om sådanne holds opgaver, har ingen af medlemsstaterne indsendt oplysninger om særskilt lovgivning. Så længe gennemførelseslovgivningen

ikke indeholder andre regler, der strider mod denne bestemmelse, må man dog antage, at samtlige medlemsstater overholder artikel 1, stk. 11.

Kun seks medlemsstater (Spanien, Letland, Ungarn, Østrig, Portugal og Finland) har givet mulighed for, at andre personer end repræsentanter for de kompetente myndigheder kan deltage i holdets arbejde (**artikel 1, stk. 12**). I en enkelt medlemsstat (Litauen) henvises der til "sager, der er omhandlet i en international traktat". De øvrige medlemsstater har ikke gennemført denne bestemmelse.

Med hensyn til **artikel 2** (strafferetligt ansvar) har seks medlemsstater truffet gennemførelsesbestemmelser (Danmark, Spanien, Litauen, Malta, Østrig og Det Forenede Kongerige). En medlemsstat har gennemført denne bestemmelse delvist (Tyskland). De øvrige har ikke truffet gennemførelsesbestemmelser.

Artikel 3 (civilretligt ansvar) er blevet gennemført til fulde i tre medlemsstater (Spanien, Østrig og Portugal) og delvist gennemført i fem andre medlemsstater (Danmark, Litauen, Finland, Sverige og Det Forenede Kongerige). De øvrige medlemsstater har ikke truffet bestemmelser til gennemførelse heraf.

Alt i alt har kun en enkelt medlemsstat truffet gennemførelsesbestemmelser, der er helt i overensstemmelse med rammeafgårelsen (Spanien).

Ikke desto mindre er det vigtigt at understrege, at når den indførte lovgivning giver mulighed for at oprette fælles efterforskningshold ved en fælles aftale (se bemærkningerne til artikel 1, stk. 1), burde dette være tilstrækkeligt til at sikre en tilfredsstillende implementering af rammeafgårelsen.

I en efterfølgende rapport vil Kommissionen tage hensyn til eventuelle nye oplysninger og om nødvendigt opdatere oplysningerne om medlemsstaternes nationale lovgivninger. I mellemtiden opfordrer Kommissionen samtlige medlemsstater til at sikre en hurtig og komplet gennemførelse af rammeafgårelsen om fælles efterforskningshold og til at holde den underrettet om eventuelle nye tiltag.

To arbejdsdokumenter fra Kommissionens tjenestegrene er vedlagt som bilag til denne rapport. I det første, der bygger på oplysninger indsamlet af Kommissionen, sammenholdes den lovgivning, som medlemsstaterne allerede har vedtaget eller har planer om at vedtage, med de enkelte bestemmelser i rammeafgårelsen. Det andet indeholder i skemaform en oversigt over gennemførelsen af rammeafgårelsens forskellige artikler i medlemsstaternes nationale lovgivning.