KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 11.12.2001
KOM(2001) 715 endelig

GRØNBOG

om strafferetlig beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser og oprettelse af en europæisk anklagemyndighed

(forelagt af Kommissionen)

Indhold

1. Indledning 6

1.1. Baggrunden for Kommissionen forslag om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed 6

1.2. Begrundelsen for at fremlægge en grønbog på nuværende stadium 7

1.2.1. Nødvendigheden af at bekæmpe svig mod Fællesskabets finansielle interesser 8

1.2.2. Debatten om en europæisk anklagemyndighed skal uddybes 9

1.3. Formålene med grønbogen 11

1.3.1. Inddragelse af alle berørte kredse i debatten 11

1.3.2. Uddybning af spørgsmålet om forslagets gennemførlighed 11

2. Forudsætningerne for debatten 13

2.1. Merværdien ved en europæisk anklagemyndighed: gentagelse af argumenterne til støtte for Kommissionens forslag fra 2000 13

2.1.1. Problemet med den geografiske opsplitning i EU på det strafferetlige område 13

2.1.2. Afskaffelse af de tunge og uhensigtsmæssige metoder for det strafferetlige samarbejde mellem medlemsstaterne 14

2.1.3. Mulighederne for retsforfølgning efter de administrative undersøgelser 15

2.1.4. Bedre koordinering og effektivisering af efterforskning inden for fællesskabsinstitutionerne 16

2.2. Respekt for de grundlæggende rettigheder 17

2.3. Sammenhængen med EU's prioriterede indsatsområder inden for retlige og indre anliggender 17

2.3.1. Komplementaritet med de mål, der blev opstillet af Det Europæiske Råd i Tammerfors 18

2.3.2. Det særlige ved forslaget sammenholdt med de mål, Det Europæiske Råd i Tammerfors opstillede 19

2.4. Retsgrundlag 20

3. Generel oversigt ... 21

3.1. Materiel kompetence begrænset til beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser ... 21

3.1.1. Fællesskabets særlige ansvar ... 22

3.1.2. Opretholdelse af den nuværende beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser 22

3.2. Mod et fælles område for efterforskning og retsforfølgning ... 24

3.2.1. Den europæiske anklagemyndigheds beføjelser: centraliseret styring af efterforskning og retsforfølgning ... 25

3.2.2. En harmonisk sammenhæng med de nationale strafferetssystemer ... 26

4. Retlig status og intern organisation ... 28

4.1. Statut for den europæiske anklager ... 28

4.1.1. Princippet om uafhængighed ... 28

4.1.2. Vilkårene for udnævnelse og afskedigelse ... 28

4.1.3. Den europæiske anklagers hierarkiske placering ... 29

4.2. Dekoncentreret organisering af den europæiske anklagemyndighed ... 30

4.2.1. Dekoncentrationsprincippet med befuldmægtigede europæiske anklagere ... 30

4.2.2. Princippet om underordning under den europæiske anklagemyndighed ... 32

4.3. Den europæiske anklagemyndigheds driftsbudget ... 32

5. Den materielle strafferet ... 34

5.1. Valg af lovgivningsmetode: vedtagelse af fælles regler eller harmonisering af nationale bestemmelser ... 34

5.2. Fælles strafbare forhold ... 36

5.2.1. Overtrædelser vedrørende beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser, som i forvejen er omfattet af en aftale mellem medlemsstaterne ... 36

5.2.2. Andre strafbare handlinger i relation til beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser ... 38

5.2.3. Eventuel medtagelse af andre overtrædelser, som ikke direkte vedrører beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser ... 40

5.3. Fælles strafferetlige sanktioner ... 40

5.4. Juridiske personers ansvar ... 41

5.5. Regler om forældelse ... 42

6. Proceduren ... 44
6.1. Informering og forelæggelse af sager ... 44
6.2. Den forberedende fase ... 46
6.2.1. Grundlæggende rettigheder ... 46
6.2.2. Indledning af efterforskning og retsforfølgning ... 47
6.2.3. Efterforskning ... 52
6.2.4. Udfaldet af retsforfølgningen ... 57
6.3. Pådømmelsesfasen ... 58
6.3.1. I hvilken medlemsstat skal en sag pådømmes? ... 58
6.3.2. Tiltalerejsning ... 60
6.3.3. Det Europæiske Fællesskab som skadelidte i henhold til almindelige retsregler ... 61
6.3.4. Bevisføringsregler ... 61
6.3.5. Forhold, der medfører tiltalefrafald ... 64
6.3.6. Dommens fuldbyrdelse ... 64
6.4. Domstolskontrol ... 64
6.4.1. Dommerens opgaver ... 64
6.4.2. Udpegelse af retssikkerhedsdommeren ... 65
6.4.3. Udpegelse af den dommer, der skal kontrollere en sags henvisning til pådømmelse 67

7. Relationer med de øvrige aktører ... 69
7.1. Samarbejde med medlemsstaternes myndigheder ... 69
7.2. Relationer med de øvrige aktører i det strafferetlige samarbejde i EU ... 69
7.2.1. Eurojust ... 70
7.2.2. Europol ... 71
7.2.3. Europæisk retligt netværk ... 71
7.3. Relationer med fællesskabsinstitutioner og -organer ... 72
7.3.1. Generelt ... 72
7.3.2. OLAF's fremtidige rolle ... 72
7.4. Relationer med tredjelande ... 74

8. Domstolskontrol med den europæiske anklagemyndigheds handlinger og afgørelser75

8.1. Mulighed for at kære handlinger og afgørelser fra den europæiske anklagemyndigheds side 75

8.1.1. Frihedsbegrænsende eller -frihedsberøvende efterforskningsaktiviteter..... 75

8.1.2. Andre efterforskningsaktiviteter 75

8.1.3. Afgørelser om henlæggelse af sager eller tiltalefrafald..... 76

8.1.4. Henvisning af en sag til pådømmelse 76

8.2. Retsmidler 77

8.2.1. Nationale regler om klageadgang..... 77

8.2.2. Indbringelse af klager for Domstolen..... 78

9. Konklusion 80

BILAG 1 Europa-Kommissionens supplerende bidrag til regeringskonferencen om institutionelle reformer 29. september 2000..... 82

BILAG 2 Forenklede procedureskemaer 90

BILAG 3 En fiktiv sag om svig, som forelægges for den europæiske anklagemyndighed..... 94

BILAG 4 Gentagelse af de stillede spørgsmål 99

1. INDLEDNING

Der er behov for en mere effektiv retsforfølgning af lovovertrædere, der skader Fællesskabets finansielle interesser, og det har foranlediget Kommissionen til at foreslå, at der oprettes en europæisk anklagemyndighed til at tage sig af disse sager. Forslaget fortjener både at blive uddybet og bredere debatteret, og det er baggrunden for, at Kommissionen nu forelægger denne grønbog.

Det foreliggende dokument er ganske vist baseret på et *principforslag*, som Kommissionen allerede har vedtaget, men skal ligesom alle andre grønbøger danne grundlaget for en høring. Hvis man på forhånd overvejer de *konkrete muligheder for at gennemføre forslaget*, vil man efterfølgende være bedre rustet til at tage stilling til selve princippet.

1.1.Baggrunden for Kommissionen forslag om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed

På regeringskonferencen i Nice foreslog Kommissionen, at der for at bekæmpe svig med EU-midler blev oprettet en europæisk anklagemyndighed[1], så man kom ud over problemet med den geografiske opsplitning i EU på det strafferetlige område. Beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser kræver, netop fordi problemstillingen er så speciel, også en speciel løsningsmodel for at overvinde de hindringer, der ligger i begrænsningerne for det traditionelle retlige samarbejde.

Oprindeligt opstod tanken om en særlig udbygning af den strafferetlige beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser i kølvandet på indførelsen af egne indtægter for Fællesskabet og figurerede første gang i et udkast til ændring af traktaten dateret den 6. august 1976[2]. Idéen blev videreudviklet med undertegnelsen af mellemstatslige konventionsinstrumenter, bl.a. konventionen af 26. juli 1995, som blev vedtaget inden for rammerne af samarbejdet om "retlige og indre anliggender" (i det følgende benævnt "tredje søjle"), men som endnu ikke er ratificeret af alle medlemsstaterne[3]. Den blev formelt anerkendt første gang i Amsterdam-traktaten med indføjelsen af et retsgrundlag (EF-traktatens artikel 280), der giver Fællesskabets lovgivende myndighed mulighed for at lovgive i begrænset omfang om strafferetlig beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser. Kommissionen har med henvisning til dette retsgrundlag for nylig vedtaget et direktivforslag på området[4]. Netop dette særlige forhold ved den strafferetlige beskyttelse af de finansielle interesser ligger også til grund for forslaget om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed.

---

[1] Europa-Kommissionens supplerende bidrag til regeringskonferencen om institutionelle reformer - *Strafferetlig beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser: en europæisk anklagemyndighed* KOM(2000) 608 af 29.9.2000. Se bilag 1. Dette bidrag supplerer Kommissionens udtalelse i henhold til EU-traktatens artikel 48 om afholdelse af en konference mellem repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer med henblik på ændringer af traktaterne, *Tilpasning af institutionerne med henblik på udvidelsen*, KOM(2000) 34 af 26.1.2000, punkt 5.b.

[2] Tidligere udkast til en traktat om ændring af traktaterne om oprettelse af De Europæiske Fællesskaber med henblik på indførelse af fælles regler for strafferetlig beskyttelse af Fællesskabernes økonomiske interesser samt for retsforfølgning af overtrædelser af bestemmelserne i disse traktater, KOM(76) 418 (EFT C 222 af 22.9.1976).

[3] Konvention af 26.7.1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser (EFT C 316 af 27.11.1995, s. 48) og tillægsprotokollerne hertil (EFT C 313 af 23.10.1996, s. 1, EFT C 221 af 19.7. 1997, s. 11 og EFT C 151 af 20.5.1997, s. 1).

[4] Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om strafferetlig beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, fremsat af Kommissionen 23.5.2001 (KOM(2001) 272).

Forud for dette forslag ligger et grundigt forberedelsesarbejde. I snart 10 år har strafferetseksperter fra samtlige medlemsstater på opfordring af Europa-Parlamentet og Kommissionen arbejdet med spørgsmålet om den strafferetlige beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser[5]. Resultaterne af dette arbejde, som blev modtaget særdeles positivt af både Europa-Parlamentet[6] og Kommissionen, er udmøntet i et forslag til et sæt regler om strafferetlig beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, bedre kendt under betegnelsen *Corpus Juris*. De bygger på en omfattende komparativ undersøgelse af de nationale strafferetssystemer, hvori det konkluderes, at forslaget lader sig gennemføre i praksis[7].

Overvejelserne er dog ikke slut med disse undersøgelser. Kommissionen forelagde førnævnte forslag i 2000 og gør sig sine egne overvejelser uden at bygge på nogen bestemt national model, men peger på det mest velegnede system under hensyn til de særlige aspekter ved problemstillingen omkring beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser og imødekommer samtidig de strengeste krav vedrørende beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder.

1.2.Begrundelsen for at fremlægge en grønbog på nuværende stadium

Kommissionens bidrag til regeringskonferencen med forslag til en revision af EF-traktaten, som indføjede et retsgrundlag, der gav mulighed for at oprette en europæisk anklagemyndighed[8], blev ikke fulgt af stats- og regeringscheferne i Nice i december 2000. Dels havde regeringskonferencen ikke tid nok til at behandle forslaget, dels ønskede man at få uddybet dets implikationer.

Grundlaget for fremsættelsen af dette forslag består dog fortsat, og der var også visse positive reaktioner. Kommissionen forpligtede sig desuden i sin handlingsplan for 2001-2003 om beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser[9] til at vedtage den foreliggende grønbog for at gøre nærmere rede for sine overvejelser og gøre debatten bredere.

Formålet er at imødegå den skeptiske holdning, forslaget er blevet mødt med fra mange sider, ved at redegøre mere detaljeret for de praktiske aspekter og drøfte de konkrete muligheder for at gennemføre en løsning, som kan forekomme ambitiøs og med rette nyskabende.

---

5 *Beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser - sammendrag af den sammenlignende analyse af medlemsstaternes rapporter om de foranstaltninger, der er truffet på nationalt plan med henblik på bekæmpelse af spild og uretmæssig anvendelse af fællesskabsmidlerne* (KOM(95) 556 af 13.11.1995). Se også forskellige undersøgelser bestilt af Kommissionen, bl.a. *en komparativ undersøgelse* (i tre bind, 1992-1994) *om beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, en undersøgelse* (i to bind, 1994) *om EU-medlemsstaternes administrative og strafferetlige sanktionssystemer* og *en undersøgelse* (fra 1995) *om forlig i EU.*

6 Beslutning om oprettelse af et europæisk juridisk og retligt område for beskyttelse af EU's finansielle interesser mod international kriminalitet, Europa-Parlamentet, 12.6.1997 (EFT C 200 af 30.6.1997, s. 157).

7 *Corpus Juris, Introducing provisions for the purpose of the financial interests of The European Union,* under ledelse af Mireille Delmas-Marty, Economica, Paris, 1997. Som opfølgning på disse anbefalinger har eksperterne for nylig revideret *Corpus Juris* (http://www.law.uu.nl/wiarda/corpus/index1.htm) og færdiggjort en omfattende komparativ undersøgelse af nødvendigheden og legitimiteten af en sådan *Corpus Juris* og mulighederne for at implementere den med en analyse af, hvilken indvirkning oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed vil have på medlemsstaternes nationale retssystemer: *The implementation of the Corpus Juris in the Member States*, M. Delmas-Marty / J.A.E. Vervaele, Intersentia, Utrecht, 2000, bind I-IV. I denne grønbog refereres der, medmindre andet er anført, altid til denne anden udgave, den såkaldte "Firenze-udgave" af *Corpus Juris* (CJ).

8 Førnævnte KOM(2000) 608.

9 KOM(2000) 254.

1.2.1. Nødvendigheden af at bekæmpe svig mod Fællesskabets finansielle interesser

Svig skal bekæmpes. Der gøres i dag generelt langt mere på internationalt plan for at bekæmpe økonomisk kriminalitet, og i den forbindelse er det på sin plads at fremhæve de omfattende kriminelle aktiviteter, der involverer EU-midler.

Kommissionen og medlemsstaterne *skønnede* i 1999, at ca. 20% af det samlede antal tilfælde af uregelmæssigheder, som Kommissionen og medlemsstaterne opdagede, var sager, der burde behandles som straffesager, fordi der var tale om overlagt lovbrud. Beløbsmæssigt drejede det sig om næsten 50%. Svig i denne betydning til skade for Fællesskabets finansielle interesser, som blev afsløret af enten medlemsstaterne eller Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) i 1999, drejede sig om et samlet anslået beløb på 413 mio. EUR[10].

Svig i 1999	Antal sager	Beløb (mio. EUR)
Ifølge oplysninger fra medlemsstaterne	1 235	190
Ifølge OLAF's egne undersøgelser	252	223

Tilsammen repræsenterede disse sager svig mod Fællesskabets egne indtægter for 122 mio. EUR (eller 0,9% af de traditionelle egne indtægter) og på udgiftssiden 291 mio. EUR (eller 0,3% af budgettet), hvoraf 170 mio. EUR vedrørte udgifter i landbrugssektoren, 73 mio. drejede sig om Fællesskabets direkte udgifter, og 48 mio. vedrørte strukturforanstaltninger.

> Kommissionen har siden 1991 i sin årsberetning om beskyttelsen af Fællesskabernes finansielle interesser og bekæmpelse af svig redegjort for fænomenet på grundlag af statistikker og eksempler[11].

Man har efterhånden på fællesskabsplan fået mere effektive midler til at afsløre svig ved administrative undersøgelser[12]. Samtidig gøres der en intensiveret indsats for at forebygge og forhindre svig. Det sker i forbindelse med den reform af Kommissionens forvaltning, hvortil OLAF's strategi for bekæmpelse af svig bidrager.

Forebyggelse og afsløring er dog ikke nok. Der er fortsat behov for effektive sanktioner. I realiteten har der været tale om organiseret kriminalitet i en lang række tilfælde, som Kommissionens tjenestegrene i årenes løb har fået kendskab til, navnlig Direktoratet for Koordinering af Bedrageribekæmpelse (UCLAF), som blev oprettet i 1998 og i 1999 omdannet til Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF), der som en uafhængig enhed har til opgave at gennemføre administrative undersøgelser. Svig mod Fællesskabets finansielle interesser hidrører primært fra omfattende transaktioner, der involverer flere medlemsstaters strafferetlige system. Det drejer sig om komplicerede sager af udpræget tværnational karakter.

---

[10] Europa-Kommissionen, *Beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser og bekæmpelse af svig - Årsberetning for 1999,* KOM(2000) 718, punkt 4 og 5.

[11] Europa-Kommissionen, *Beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser og bekæmpelse af svig - Årsberetning for 2000,* KOM(2001) 255.

[12] Stats- og regeringscheferne konstaterede med tilfredshed på Det Europæiske Råd i Køln i juni 1999, at det var lykkedes hurtigt at få oprettet OLAF og vedtaget de nødvendige retsakter i tilknytning hertil, således som de havde opfordret til på Det Europæiske Råd i Wien i december 1998.

Et problem af så stort et omfang må der gøres noget ved. Fordi der er tale om en ganske særlig form for kriminalitet, kræver det også en ganske særlig løsning, og denne løsning må nødvendigvis omfatte et repressivt aspekt, der skal imødekomme kravene i Amsterdam-traktaten. Artikel 280 i EF-traktaten indeholder i forvejen en forpligtelse til at beskytte Fællesskabets finansielle interesser ved effektive og afskrækkende foranstaltninger, som virker ens i alle medlemsstaterne. I denne forbindelse skal Fællesskabet garantere medlems-staterne og de europæiske skatteydere, at svig og bestikkelse retsforfølges effektivt, også i strafferetlig henseende. I modsat fald vil EU's troværdighed lide alvorlig skade i den offentlige opinion.

1.2.2. Debatten om en europæisk anklagemyndighed skal uddybes

Der har været livlig debat om spørgsmålet om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed, længe før grønbogen kom på tale.

På europæisk plan har jurister, dommere, politifolk og advokater allerede for flere år siden peget på, at de skarpe grænser mellem de nationale retsområder gør det vanskeligt at bekæmpe transnational økonomisk og finansiel kriminalitet. Både i Geneve-appellen fra den 1. oktober 1996, i Strasbourg-manifestet fra den 20. oktober 2000 og i Trier-erklæringen for nylig den 15. september 2001, hvori der opfordres til at tage spørgsmålet om en europæisk anklagemyndighed op igen med henblik på EU's udvidelse, har jurister og andre fagfolk i flere medlemsstater beskæftiget sig med emnet. Spørgsmålet figurerer i dag mere latent blandt de generelle forventninger til EU hos de europæiske borgere også uden for fagfolkenes og akademikernes kreds[13].

Europa-Parlamentet har været en drivende kraft og har ved talrige lejligheder siden 1990'erne opfordret til, at der blev gjort noget konkret ved dette forslag, således at indsatsen for at forhindre svig og afsløre lovovertræderne ved administrative undersøgelse kunne følges op med regulære straffesager[14].

I 1999 anbefalede Udvalget af Uafhængige Eksperter[15], Vismandsudvalget[16] samt Overvågningsudvalget for OLAF[17] hver for sig, at der oprettes en europæisk anklage-myndighed med kompetence på dette felt.

---

[13] Ifølge bl.a. et rundspørge, der blev gennemført i december 2000 i otte medlemsstater af instituttet Louis-Harris for dagbladet *Le monde*, erklærede 68% af de adspurgte sig som tilhængere af en harmonisering af medlemsstaternes retssystemer.

[14] Se bl.a. Europa-Parlamentets beslutning om Kommissionens årsberetning for 1996 (EFT C 339 af 10.11.1997, s. 68), beslutning af 13.4.1999 om strafferetlige procedurer i EU (*Corpus Juris*) (EFT C 219 af 30.7.1999, s. 106), beslutning af 19.1.2000 om indførelse af strafferetlig beskyttelse af EU's finansielle interesser (EFT C 304 af 24.10.2000, s. 126), beslutning af 13.4.2000 om Europa-Parlamentets forslag til regeringskonferencen, beslutning af 16.5.2000 om Kommissionens årsberetning for 1998 om beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser og bekæmpelse af svig, beslutning af 13.12.2000 om Kommissionens strategi for bekæmpelse af svig (EFT C 232 og 17.8.2001, s. 191), beslutning af 14.3.2001 om Kommissionens årsberetning for 1999 om beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser og bekæmpelse af svig.

[15] Anden rapport om reform af Kommissionen, 10.9.1999, henstilling nr. 59.

[16] Rapport fra Dehaene, Simon og Von Weizsäcker, 18.10.1999, punkt 2.2.6.

[17] Udtalelse 5/1999 og 2/2000 fra Overvågningsudvalget for OLAF i *Aktivitetsrapport juli 1999 - juli 2000* (EFT C 360 af 14.12.2000).

I medlemsstaterne har debatten været ganske heftig på det politiske plan, i hvert fald i nogle lande. Til orientering gengives nogle af synspunkterne i det følgende, uden at det på nogen måde skal opfattes som en udtømmende redegørelse.

I Det Forenede Kongerige offentliggjorde Overhuset den høring om retsforfølgning af svig mod EU-midler, som Overhusets parlamentsudvalg med ansvar for EU-anliggender afholdt[18]. Formanden for udvalget var ikke enig i *Corpus Juris*' konklusioner, men erkendte, at det burde overvejes at indføre særlige regler for at kunne retsforfølge svig, såfremt det mellemstatslige samarbejde på det retlige område trak for længe ud eller ikke gav resultat.

I Frankrig betragter Nationalforsamlingens EU-delegation, som har beskæftiget sig med emnet om bekæmpelse af svig i Europa, spørgsmålet om en europæisk anklagemyndighed som en væsentlig forudsætning for de nødvendige beslutninger, der skal træffes på dette område[19]. Delegationens ordfører konkluderede, at effektiv bekæmpelse af denne form for kriminalitet er særdeles problematisk, og erklærede sig som tilhænger af, at der oprettes en europæisk anklagemyndighed.

I Tyskland har forbundsregeringen reageret på en opfordring fra en gruppe medlemmer af Forbundsdagen vedrørende de forventede resultater på EU-plan på det strafferetlige område, navnlig med henblik på beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser[20]. Ifølge den tyske regerings svar bør spørgsmålet om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed på trods af væsentlige forbehold over for den generelle del af *Corpus Juris*-undersøgelsen overvejes nærmere i forbindelse med en eventuel indførelse af fælles regler på af visse områder inden for strafferetten og retsplejen på grundlag af erfaringerne med Eurojust, der af regeringen betragtes som forløberen for en fremtidig europæisk anklagemyndighed.

I Nederlandene finder justitsministeren Kommissionens bidrag til regeringskonferencen betydningsfuldt. Han mener, det kan udgøre et fornuftigt grundlag for en mere omfattende drøftelse af, hvilke foranstaltninger der skal til for at bekæmpe svig mod EU mere effektivt, og erklærer sig rede til at tage del i denne debat[21].

I en bredere sammenhæng i relation til bekæmpelse af kriminalitet i EU benytter visse regeringschefer nu betegnelsen "europæisk anklagemyndighed", når de gør rede for deres vision af Europas fremtid[22].

Under alle omstændigheder er sådanne synspunkter udtryk for, at der er interesse for emnet og behov for en debat om de nærmere vilkår for en eventuel europæisk anklagemyndigheds virke. Kommissionen foreslår på sin side en nyskabende løsning på et snævrere og skarpt afgrænset område for at imødekomme et specifikt fælles behov. Det er baggrunden for udsendelsen af denne grønbog.

---

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 Brev til Kommissionen af 5.7.2001 om samarbejdet på det strafferetlige område.

22 Forslag fra SPD om EU fremsat af den tyske kansler, Gerhard Schröder, 30.4.2001; tale af den franske premierminister, Lionel Jospin, 23.5.2001 om EU's fremtid.

1.3.Formålene med grønbogen

Grønbogen adskiller sig fra de hidtidige forberedende undersøgelser. Den har til formål at udvide og uddybe debatten om Kommissionens forslag for at få det taget op til behandling på det konvent, der skal forberede den næste revision af traktaterne.

1.3.1. Inddragelse af alle berørte kredse i debatten

I denne henseende er det vigtigste formål med grønbogen at gennemføre den bredest mulige høring i hele 2002 med deltagelse af alle berørte kredse: nationale parlamenter, offentlige myndigheder på EU-plan og i medlemsstaterne, fagfolk, der beskæftiger sig med strafferet, akademikere, relevante ikke-statslige organisationer m.fl. Høringen skal dreje sig om, hvilke opgaver og arbejdsområder der skal ligge hos en europæisk anklagemyndighed med den fornødne kompetence til at kunne beskytte Fællesskabets finansielle interesser. Med udgangspunkt i grønbogen vil debatten kunne organiseres omkring nogle hovedemner og få et bredt publikum i overensstemmelse med god forvaltningsskik.

Man har valgt følgende hovedemner:

– Forudsætningerne for debatten (punkt 2)

– Generel oversigt (punkt 3)

– Retlig status og intern organisation (punkt 4)

– Den materielle strafferet (punkt 5)

– Proceduren (punkt 6)

– Relationer med de øvrige aktører (punkt 7)

– Domstolskontrol (punkt 8).

Inden for hvert af disse områder vil Kommissionen først redegøre for alle oplysninger og overvejelser af relevans for debatten og på grundlag heraf pege på forskellige valgmuligheder og i visse tilfælde også give udtryk for sine egne præferencer på nuværende stadium i overvejelserne. Til slut stilles der nogle spørgsmål, som de berørte kredse opfordres til at kommentere og besvare, eventuelt med tilføjelse af andre spørgsmål og påpegning af relevante aspekter. Kommissionens præferencer tegner i deres helhed et sammenhængende system, men det skal under ingen omstændigheder betragtes som det eneste mulige og skal heller ikke på forhånd præge debatten i en bestemt retning.

1.3.2. Uddybning af spørgsmålet om forslagets gennemførlighed

Grønbogen er samtidig en lejlighed for Kommissionen til at redegøre mere detaljeret for sine overvejelser ud over de seneste års grundige forberedende undersøgelser. Kommissionen foreslog således i sin meddelelse af 29. september 2000, at kun de afgørende aspekter ved en europæisk anklagemyndighed medtages i traktaten (udnævnelse, afskedigelse, opgaver og uafhængighed), medens de nødvendige regler og vilkår for institutionens virke i praksis fastsættes i den afledte ret.

Denne grønbog drejer sig netop om at få skitseret, hvad denne afledte ret skal gå ud på. Den skal bl.a. på fællesskabsplan definere, hvilke overtrædelser (svig, bestikkelse, hvidvaskning af penge osv.) der skader Fællesskabets finansielle interesser, og hvad straffen herfor bør være. Det skal også fremgå, hvordan fællesskabsforanstaltningerne hænger sammen med bl.a. de nationale strafferetssystemer. Den skal indeholde nærmere regler for forelæggelsen af sager

for den europæiske anklager, dennes efterforskningsbeføjelser og indledning og afslutning af de forberedende undersøgelser. Endelig skal der i den afledte ret fastsættes regler for domstolskontrol med den europæiske anklagers embedsførelse.

I 2000 drejede overvejelserne sig om legitimiteten og det betimelige i en sådan ny institution, men med denne grønbog ser man nærmere på forslagets gennemførlighed i praksis og vilkårene for den europæiske anklagers virke. Ud over de grundlæggende principper, som Kommissionen allerede har redegjort for i sin tidligere meddelelse, drejer det sig her, ud fra et ønske om at skabe åbenhed omkring de forberedende drøftelser, om at overveje de konkrete betingelser for forslagets gennemførelse.

Kommissionen vil gerne have Deres kommentarer til den foreliggende grønbog, *navnlig* om hvert enkelt af de spørgsmål, der figurerer i de indrammede felter og er gentaget i bilag 4.

For at lette debatten er der oprettet et websted, hvor man kan finde teksten til denne grønbog samt en række nyttige links.

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

Frem til den 1. juni 2002 kan man afgive sine svar og fremsætte kommentarer, helst elektronisk, til følgende adresse:

olaf-livre-vert@cec.eu.int

eller med posten til:

Europa-Kommissionen
Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (Kontor A.2)
Reaktion på grønbogen om den europæiske anklagemyndighed
Rue Joseph II, 30
B-1049 Bruxelles

De indkomne kommentarer vil blive offentliggjort på webstedet, medmindre afsenderen udtrykkeligt anmoder om at få dem behandlet fortroligt.

I 2002 afholdes der en offentlig høring med de berørte aktører. Kommissionen vil forelægge sine konklusioner på grundlag af alle de indkomne reaktioner og svar og i givet fald fremsætte et helt nyt forslag allerede i 2003 i forbindelse med forberedelsen af revisionen af traktaterne.

2. FORUDSÆTNINGERNE FOR DEBATTEN

Kommissionen redegjorde første gang med sit bidrag til regeringskonferencen i Nice for, hvorfor en europæisk anklagemyndighed vil være et effektivt middel til at sikre den strafferetlige beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser. Der er til dette forslag knyttet en række betingelser, som bør fremhæves forud for debatten. Via en revision af traktaterne (punkt 2.4) indebærer forslaget en merværdi i forhold til den nuværende situation (punkt 2.1) i fuld respekt for de grundlæggende rettigheder (punkt 2.2), og det indgår som et særligt element i EU's prioriterede indsatsområder inden for retlige og indre anliggender (punkt 2.3).

2.1.Merværdien ved en europæisk anklagemyndighed: gentagelse af argumenterne til støtte for Kommissionens forslag fra 2000

Det vil indebære en merværdi i forhold til den nuværende situation, at der kan gennemføres efterforskning og iværksættes retsforfølgning på fællesskabsplan. Uanset hvor legitime og uerstattelige de eksisterende bestemmelser måtte være, giver de, så længe der ikke findes en særlig institutionel fællesskabsstruktur, ikke mulighed for at retsforfølge tværnational kriminalitet tilstrækkeligt effektivt. Kommissionen redegjorde for problemstillingen i sin meddelelse af 29. september 2000 og pegede på en række konkrete forhold, der her skal gentages ganske kort[23].

2.1.1. Problemet med den geografiske opsplitning i EU på det strafferetlige område

Det faktum, at der også er tale om organiseret kriminalitet i forbindelse med svig mod Fællesskabets finansielle interesser, og at lovovertrædelserne ofte er af tværnational karakter, kræver i dag et samarbejde mellem 17 retssystemer, der opererer med forskellige substansregler og retsplejeordninger[24]. EU's udvidelse betyder, at disse vanskeligheder blot bliver større, når endnu flere medlemsstater, aktører og myndigheder involveres i forvaltningen af EU-midlerne.

Svaghederne ved det nuværende system kan i vidt omfang tilskrives opsplitningen i EU på det strafferetlige område. Der indføjes ganske vist stadigt flere undtagelser fra dette territorialprincip i de internationale konventioner, som medlemsstaterne har tilsluttet sig[25], men ikke desto mindre har medlemsstaternes politi- og retsmyndigheder stadigvæk kun beføjelse til at handle på deres eget geografiske område. Denne opsplitning mellem de pågældende myndigheder betyder, at der som oftest er tale om dobbelt, ufuldstændig eller overhovedet ingen retsforfølgning, og det samme gælder undersøgelser og efterforskning.

> Som eksempel kan nævnes den parallelle og resultatløse retsforfølgning, Kommissionen refererer i punkt 1.1 i sin meddelelse til regeringskonferencen i Nice (se bilag 1).

Inden Amsterdam-traktatens vedtagelse var undertegnelsen af konventionen af 26. juli 1995 med dertil hørende tillægsprotokoller et vigtigt fremskridt i retning af mere effektiv strafferetlig beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser. Bestemmelserne er dog endnu

---

23 Jf. bilag 1.

24 Visse medlemsstater omfatter flere nationale domsmyndigheder: f.eks. skelnes der i Det Forenede Kongerige på det retlige område mellem England, Wales, Skotland og Nordirland.

25 F.eks. konvention om anvendelse af Schengen-aftalen af 19.6.1990 (artikel 39 ff: observation og forfølgelse over landegrænser), konvention af 18.12.1997 om gensidig bistand og samarbejde mellem toldmyndighederne (Napoli II), konvention af 29.5.2000 om gensidig retshjælp i straffesager (kontrollerede leverancer, fælles efterforskningshold, diskrete undersøgelser).

ikke trådt i kraft i hele EU, fordi konventionen ikke er ratificeret af samtlige medlemsstater[26]. Bl.a. af denne grund fremsatte Kommissionen førnævnte direktivforslag af 23. maj 2001 for på grundlag af EF-traktatens artikel 280 at få vedtaget de materielle strafferetlige bestemmelser, der er indeholdt i instrumenterne under tredje søjle[27].

Disse bestemmelser vil dog ikke i sig selv kunne løse problemet med den geografiske opsplitning i EU på det strafferetlige område, hvis den strafferetlige forfølgning fortsat skal varetages på nationalt plan.

De 17 forskellige strafferetssystemer skal opretholdes, men denne grønbog viser, at Fællesskabet med en europæisk anklagemyndighed og en centraliseret styring af efterforskning og retsforfølgning kan få et middel i hænde til at sikre en effektiv og ensartet beskyttelse af sine finansielle interesser i hele EU, således som traktaten kræver det.

2.1.2. Afskaffelse af de tunge og uhensigtsmæssige metoder for det strafferetlige samarbejde mellem medlemsstaterne

Der findes allerede nu forskellige former for internationalt samarbejde i straffesager, som fremover vil blive yderligere udbygget med styrkelsen af det retlige samarbejde under tredje søjle. Ingen af de gældende eller foreslåede retsakter eller retsakter under forhandling rummer dog den fornødne løsning på det specifikke problem omkring strafferetlig forfølgning af svig mod Fællesskabets finansielle interesser.

Udviklingen af organiseret kriminalitet imod disse interesser gør de traditionelle instrumenter for gensidig juridisk bistand uhensigtsmæssige, og der er kun gjort begrænsede fremskridt inden for det retlige samarbejde. Disse mangler og svagheder fører til forsinkelser, kæremål med det formål at forhale en sag og endog ustraffede overtrædelser. Det giver især problemer, når man skal forsøge at spore de finansielle transaktioner i forbindelse med mistanke om svig.

> Der henvises til det eksempel med mange successive kæremål, som er nævnt i pkt. 1.2 i Kommissionens meddelelse til regeringskonferencen i Nice (se bilag 1).

Som det forklares nærmere i det følgende, vil det med oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed blive muligt at løse disse problemer. Den europæiske anklagemyndighed skal i realiteten fungere som kontaktflade mellem fællesskabsniveauet og de nationale retsmyndigheder. Hermed vil man i tværnationale sager om svig lettere kunne undgå, at bevismidler tilintetgøres, og de mistænkte flygter, hvilket i dag er forholdsvis let på grund af det manglende vertikale retlige samarbejde mellem Fællesskabet og medlemsstaterne.

---

[26] Ved udgangen af september 2001 havde tre medlemsstater endnu ikke givet meddelelse om ratifikation af konventionen om beskyttelse af de finansielle interesser, og otte medlemsstater havde ikke givet meddelelse om ratifikation af protokollen af 19.6.1997.

[27] Førnævnte KOM(2001)272.

2.1.3. Mulighederne for retsforfølgning efter de administrative undersøgelser

De praktiske erfaringer viser, at det er vanskeligt at få fulgt administrative undersøgelser i marken op med regulære retssager. Som EU-reglerne er udformet i dag[28], kan den administrative koordinering, der varetages af OLAF være nok så effektiv, efter at kontoret nu har fået tilknyttet en gruppe anklagere, der fungerer som rådgivere på det retlige område, men den videre strafferetlige forfølgning er fortsat usikker. Kommissionen kan således ikke selv iværksætte retsforfølgning som supplement til den forebyggende indsats og afslutning på de administrative undersøgelser.

Formidlingen af oplysninger mellem medlemsstaterne indbyrdes og mellem medlemsstaterne og OLAF vanskeliggøres af forskellene i medlemsstaternes retsplejeregler. Efterforskningen af samme type overtrædelser varetages i nogle medlemsstater af retsembedsmænd, i andre af en administrativ myndighed, og som oftest er det umuligt af både praktiske og retlige grunde at etablere direkte kontakt mellem de to instanser. De berørte nationale myndigheder i medlemsstaterne har ikke alle samme adgang til oplysninger i henhold til forskellige nationale regler om bl.a. fortrolig behandling af skattesager[29], behandling af straffesager og bevisførelse i straffesager. Med oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed vil undersøgelses-funktionen og retsforfølgningen blive samlet ét sted, hvilket vil afhjælpe disse vanskeligheder.

Endelig betyder forskellene mellem de nationale bestemmelser om bevisførelse, at bevismateriale, der er indsamlet i én medlemsstat, i mange tilfælde ikke kan anvendes i retten i en anden medlemsstat.

> Der henvises til det eksempel på afvisning af bevismateriale, Kommissionen refererer i pkt. 1.3 i sin meddelelse til regeringskonferencen i Nice (se bilag 1).

Alle domsretter anvender de regler, der er gældende i deres retskreds (princippet *forum regit actum*), navnlig med hensyn til bevismidlernes antagelighed. De anerkender ikke nødvendigvis de gældende regler det sted, hvor efterforskningen er foretaget, hvis disse regler er anderledes, hvilket kan indebære, at de bevismidler, der er indsamlet ved den pågældende efterforskning, erklæres for uantagelige. Det betyder, at hele efterforskningsarbejdet i sager om tværnational svig kan være omsonst.

> *Et typisk eksempel på svig, hvor retten afviser bevisførelsen*
>
> I en sag for nylig var en importør af olivenolie mistænkt for at have fremlagt falske toldangivelser for at undgå at betale landbrugsafgifter (unddragelse af Fællesskabets egne indtægter). Han havde gjort brug af en række selskaber i forskellige medlemsstater til at varetage henholdsvis transporten, distributionen, salget og finansieringen. Bevismaterialet

---

[28] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1073/1999 og Rådets forordning (Euratom) nr. 1074/1999 af 25.5.1999 om undersøgelser, der foretages af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (EFT L 136 af 31.5.1999), Kommissionens afgørelse af 28.4.1999 om oprettelse af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (EFT L 136 af 31.5.1999), interinstitutionel aftale af 25.5.1999 om de interne undersøgelser, der foretages af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (EFT L 136 af 31.5.1999), Rådets forordning (Euratom, EF) nr. 2185/96 af 11.11.1996 om Kommissionens kontrol og inspektion på stedet med henblik på beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser mod svig og andre uregelmæssigheder (EFT L 292 af 15.11.1996), Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18.12.1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser (EFT L 312 af 23.12.1995).

[29] Endelig rapport om den første evalueringsrunde - gensidig retshjælp i straffesager, godkendt af Rådet 28.5.2001 (EFT C 216 af 1.8.2001), punkt III, e): » *Evalueringerne viste, at spørgsmålet om fiskale lovovertrædelser stadigvæk var et så følsomt spørgsmål, at gensidig retshjælp af denne grund kunne være begrænset og langsommelig, og at man i værste fald afslog at yde gensidig retshjælp* «.

var således spredt over hele EU. I det foreliggende tilfælde var man i straffesagen nødt til at basere sig på resultaterne af administrative undersøgelser, der bl.a. var iværksat af OLAF, og vidneafhøringer, som bl.a. var gennemført på grundlag af internationale retsanmodninger.

Under retssagen i den medlemsstat, hvor sagen var anlagt, gjorde tiltalte gældende, at størstedelen af bevismaterialet var uanvendeligt, fordi det var indsamlet af en administrativ myndighed (OLAF) eller af embedsmænd, der var tilknyttet retsvæsenet (kriminalpoliti), og ikke af en anklagemyndighed eller en undersøgelsesdommer Også vidneforklaringer fra privatpersoner (lastbilchauffører), som var behørigt udfærdiget af retsmyndighederne, blev afvist.

Det er kun ét eksempel blandt mange. I nogle medlemsstater er reglerne om bevisførelse endnu strengere med hensyn til skriftligt bevismateriale og kræver en mundtlig forklaring, afgivet i retten.

Det fremgår af denne grønbog, at etableringen af et fælles område for efterforskning og retsforfølgning baseret på princippet om gensidig anerkendelse af bevismidlers antagelighed[30] kan bidrage til at overvinde den sidstnævnte hindring. Det materiale, der er indsamlet i forbindelse med administrative og retlige myndigheders efterforskning under ledelse af den europæiske anklager, i givet fald med en kendelse fra retssikkerhedsdommeren, vil blive anerkendt til bevisførelse i straffesager ved retterne i hele EU.

2.1.4. Bedre koordinering og effektivisering af efterforskning inden for fællesskabs-institutionerne

På nuværende tidspunkt findes der ikke nogen europæisk retsinstans, som har beføjelse til at foretage efterforskning inden for fællesskabsinstitutionerne. OLAF er stadigvæk kun en administrativ undersøgelsesinstans, selv om det allerede nu kan yde retsmyndighederne assistance. Retsforfølgning af interne sager i fællesskabsinstanserne afhænger fortsat af anklagemyndighedens gode vilje i den medlemsstat, hvor institutionen er beliggende.

Et eksempel: Internt svig i fællesskabsinstitutionerne

En sag om en intern undersøgelse, som var iværksat af OLAF og resulterede i retsforfølgning i flere medlemsstater, drejede sig om en situation, hvor tjenestemænd var mistænkt for at blande sig i tildelingen af fællesskabsmidler til virksomheder, hvori de selv havde økonomiske interesser. De pågældende virksomheder var beliggende i flere forskellige medlemsstater og endog i finansielle centre uden for EU.

Der opstod flere problemer i forbindelse med denne sag. OLAF's beføjelser, som er af administrativ karakter, er ikke tilstrækkelige til, at kontoret kan behandle en sådan sag i dens fulde omfang, hvor der kan blive tale om afhøringer, ransagning i hjemmet, gennemgang af bankkonti eller endog fremsættelse af internationale retsanmodninger.

Det er i øjeblikket vanskeligt at afgøre, ved hvilke nationale retsinstanser en sag skal anlægges, hvis flere forskellige instanser må formodes at have retskompetence. Forskellene i medlemsstaternes lovgivning på dette punkt giver anledning til mange komplikationer, hvis man ønsker i retten at benytte udtalelser og forklaringer, der er afgivet til OLAF. F.eks. er retsplejelovens bestemmelser i én medlemsstat om beskyttelse af den enkeltes rettigheder blevet vurderet som utilstrækkelige i henhold til retsplejereglerne i en anden medlemsstat. Forskellige regler om forældelse har også bevirket, at sagsmateriale er blevet fremsendt for sent. Desuden vil en retsinstans måske beslutte at henlægge en sag som afsluttet ud fra den betragtning, at de disciplinære sanktioner og den pågældende tjenestemands udtræden af tjenesten gjorde det overflødigt at foretage sig videre.

---

[30] Jf. punkt 6.3.4 i det følgende (bevisføringsregler).

Intern efterforskning i fællesskabsinstitutionerne vil i høj grad kunne koordineres bedre og gøres mere effektiv, hvis der oprettes en europæisk anklagemyndighed[31]. Kommissionens forslag imødekommer således mere specifikt Europa-Parlamentets opfordring til at tage initiativ til oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed med beføjelse til at gennemføre interne undersøgelser i EU's institutioner[32].

2.2.Respekt for de grundlæggende rettigheder

Den europæiske anklager skal i sin embedsførelse respektere de grundlæggende rettigheder, som bl.a. er sikret ved EU-traktatens artikel 6, de grundlæggende principper i fællesskabsretten, som er stadfæstet af Domstolen for De Europæiske Fællesskaber (i det følgende benævnt "Domstolen"), Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder[33] og den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder.

Det er navnlig vigtigt, som det anføres senere i grønbogen, at alle de tvangsforanstaltninger, der bringes i anvendelse af den europæiske anklagemyndighed, kontrolleres af en dommer, der udpeges nationalt til at fungere som "retssikkerhedsdommer"[34].

Oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed vil nok gøre det muligt - det er i hvert fald formålet - at retsforfølge og rejse anklage mod personer, som i dag kan handle ustraffet, men den foreslåede ordning vil også forbedre den anklagedes stilling[35]. Den europæiske anklagemyndighed vil per definition bidrage til at forenkle sagsbehandlingen i medlemsstaterne. Det vil betyde, at forberedelsen af en sag vil kunne gå hurtigere, og det vil afkorte hele sagsbehandlingen. Det vil også få de nationale myndigheder til at være mere tilbageholdende med at gøre brug af midlertidig tilbageholdelse og frihedsbegrænsende foranstaltninger med henblik på at forhindre den anklagede i at forlade landet, hvis retsforfølgningen i hele EU bliver gjort væsentligt mere effektiv.

2.3. Sammenhængen med EU's prioriterede indsatsområder inden for retlige og indre anliggender

Ifølge Amsterdam-traktaten er det et af Den Europæiske Unions mål at » *udbygge Unionen som et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, hvor der er fri bevægelighed for personer, kombineret med passende foranstaltninger […] vedrørende forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet* « [36],

På Det Europæiske Råd i Tammerfors den 15. og 16. oktober 1999 fremhævede stats- og regeringscheferne det som en vigtig politisk opgave at få etableret et sådant område.

---

31 Se i denne forbindelse udtalelse 3/2001 af 6.9.2001 fra Overvågningsudvalget for OLAF vedrørende eventuel oprettelse af en europæisk anklagemyndighed med beføjelse til at gennemføre interne undersøgelser.

32 Europa-Parlamentets beslutning af 16.5.2000 om Kommissionens årsberetning for 1998 om beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser og bekæmpelse af svig, punkt 2; Europa-Parlamentets beslutning af 13.12.2000 om Kommissionens strategi for bekæmpelse af svig, punkt 12 (EFT C 232 af 17.8.2001, s. 192).

33 EFT C 364 af 18.12.2000.

34 Jf. punkt 6.4 i det følgende (domstolskontrol).

35 I den foreliggende grønbog anvendes udtrykket "anklagede" mere generelt og kan, afhængigt af den juridiske terminologi, der er gældende i de forskellige medlemsstater, betegne både tiltalte, sigtede og anklagede. I grønbogen defineres den anklagede som en mistænkt person, der af den europæiske anklager er blevet informeret om, hvilke sigtelser der er rejst mod vedkommende.

36 EU-traktatens artikel 2.

Kommissionens bidrag til regeringskonferencen 2000 sigter ligeledes mod dette generelle mål. Det er i fuld overensstemmelse med konklusionerne fra Tammerfors og skal betragtes som et supplement til den indsats, der gøres fra anden side for at styrke retssamarbejdet generelt, og hvoraf den planlagte etablering af Eurojust udgør foreløbigt sidste fase[37]. Det skal ske gennem en uddybning af integrationen på et specifikt område, hvor Fællesskabet og medlemsstaterne deles om kompetencen (EF-traktatens artikel 280).

2.3.1. Komplementaritet med de mål, der blev opstillet af Det Europæiske Råd i Tammerfors

Forslaget om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed underbygges på ganske mange punkter af konklusionerne fra Tammerfors.

Den problematik, som Kommissionen baserer sit forslag på, er principielt den samme, som ligger til grund for konklusionerne i Tammerfors. Det Europæiske Råd erkendte således, at kriminelle ikke må » *kunne udnytte forskelle i medlemsstaternes retssystemer.* «[38].

Visse overordnede målsætninger er ligeledes de samme, eftersom det under alle omstændigheder drejer sig om at bidrage til etableringen af det » *område med frihed, sikkerhed og retfærdighed* «, som er omhandlet i Amsterdam-traktaten. Forslaget om at etablere et fælles område for retsforfølgning og efterforskning vil i høj grad medvirke til opfyldelsen af dette mål med specifikt sigte på beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser. Sikringen af de grundlæggende rettigheder - vigtigheden heraf er understreget i det foregående - skal samtidig afbalancere den effektivisering af retsforfølgningen, der opnås med oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed, i fuld overensstemmelse med konklusionerne fra Tammerfors, ifølge hvilke » *der bør ske en afbalanceret udvikling af kriminalitets-bekæmpende foranstaltninger på EU-plan, samtidig med at enkeltpersoners og økonomiske aktørers frihed og juridiske rettigheder beskyttes* «[39].

Et af de bærende principper i forslaget om indførelse af regler om retsforfølgning på området for strafferetlig beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, som på ingen måde griber ind i domsfunktionen på nationalt plan, skal være medlemsstaternes gensidige anerkendelse af retsafgørelser. Dette princip forudsætter gensidig tillid til de nationale retssystemer og et vist fælles grundlag som udgangspunkt. Det betyder, at der ikke længere kan kræves en supplerende validerings- eller fuldbyrdelseskendelse. Princippet om gensidig anerkendelse, som Det Europæiske Råd netop gør til » *hovedhjørnestenen i det retlige samarbejde inden for EU* « med en præcisering af, at det » *bør også gælde kendelser, der afsiges under straffesagens forberedelse, især når de giver de kompetente myndigheder mulighed for hurtigt at sikre bevismateriale og beslaglægge aktiver, der let kan flyttes* «[40].

Et af de instrumenter, der kan gøre den europæiske anklagemyndigheds indsats mere effektiv, og som også bør nævnes i denne grønbog, er den europæiske arrestordre. Dette instrument, der i Tammerfors blev fremhævet som meget vigtigt, er allerede nu i en bredere sammenhæng genstand for et forslag fra Kommissionen til en rammeafgørelse[41] og har på ny vakt stor interesse hos samtlige EU-institutioner, som har erklæret, at » *EU vil fremskynde etableringen*

---

[37] Jf. punkt 7.2.1 i det følgende (Eurojust).

[38] Formandskabets konklusion nr. 5 fra Det Europæiske Råd i Tammerfors den 15. og 16. oktober 1999.

[39] Konklusion nr. 40.

[40] Konklusion nr. 33 og 36.

[41] Kommissionens forslag til Rådets rammeafgørelse om den europæiske arrestordre og overgivelses-procedurerne mellem medlemsstater, KOM(2001) 522.

af et ægte fælles europæisk retligt område, hvorved der bl.a. vil blive indført en europæisk arrest- og udleveringsordre i overensstemmelse med Tammerfors-konklusionerne, samt gensidig anerkendelse af retlige afgørelser og domme «[42]. Forslaget om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed indgår som et led i disse tiltag.

2.3.2. Det særlige ved forslaget sammenholdt med de mål, Det Europæiske Råd i Tammerfors opstillede

Også på andre områder supplerer dette forslag de politiske retningslinjer, der blev vedtaget i Tammerfors. Så skarpt afgrænset, som det er, konkurrerer det på ingen måde med de mere generelle initiativer under tredje søjle. Tværtimod udbygger det disse initiativer og integrerer dem med andre midler i fællesskabskonteksten under første søjle ved at tilpasse dem til de særlige forhold, der gør sig gældende i forbindelse med den strafferetlige beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser.

Eurojust skal således ifølge konklusionerne fra Tammerfors have arbejdsopgaver i forbindelse med det retlige samarbejde inden for et meget bredt kompetenceområde, hvorimod den europæiske anklagemyndighed skal være en fællesskabsinstans med egne retsforfølgnings-beføjelser på det helt specifikke område, som er beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser.

Mere generelt med henvisning til det retlige område opfordrede Det Europæiske Råd Rådet og Kommissionen til at sætte et arbejde i gang med hensyn til » *de aspekter af retsplejen, som det skønnes nødvendigt at vedtage fælles minimumsstandarder for* «[43]. Med hensyn til midlerne går Kommissionen endnu længere, specielt i relation til den forberedende fase af en retssag, som specifikt vedrører svig mod Fællesskabets finansielle midler. Her foreslår Kommissionen til dels en harmonisering af retsplejereglerne. Den europæiske anklage-myndigheds afgørelser - som jo kontrolleres af en national retssikkerhedsdommer, der er specielt udpeget til denne opgave - vil således have gyldighed i samtlige medlemsstater som værende afgørelser truffet af en fælles instans.

I virkeligheden er oprettelsen af et fælles område for efterforskning og retsforfølgning i forbindelse med beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser ikke en form for forsøgsfase forud for det, der skal blive et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Det er snarere et *logisk resultat af integrationen i Fællesskabet*. Det indre marked og de fællesskabspolitikker, der ledsager det, har medført, at Fællesskabet har fået egne finansielle midler, og beskyttelsen af disse midler mod kriminalitet i dag forudsætter, at der også etableres en retsforfølgende instans på fællesskabsplan. Eftersom det drejer sig om grundlæggende fælles interesser, må de også sikres en fælles beskyttelse.

Kort sagt, med oprettelsen af den europæiske anklagemyndighed til at sikre den strafferetlige beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser befinder vi os stadigvæk inden for rammerne af "retfærdighedens Europa", men det drejer sig ikke så meget om retfærdighed "i Europa" som retfærdighed "for Europa".

---

[42] Fælles erklæring fra Den Europæiske Unions stats- og regeringschefer, formanden for Europa-Parlamentet, formanden for Europa-Kommissionen og den højtstående repræsentant for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, 14.9.2001.

[43] Formandskabets konklusion nr. 37 fra Det Europæiske Råd i Tammerfors.

2.4.Retsgrundlag

Det forslag, der gennemgås i denne grønbog, kræver et retsgrundlag. I artikel 280 i EF-traktaten står der, at de foranstaltninger, som Fællesskabets lovgivende myndighed har vedtaget med det formål at bekæmpe ulovlige aktiviteter, der skader Fællesskabets finansielle interesser, ikke berører » *anvendelsen af medlemsstaternes strafferet eller retsplejeregler* «. EF-traktaten - og i endnu højere grad Euratom-traktaten, som ikke er blevet ændret på dette punkt siden Maastricht - tillader således ikke i sin nuværende udformning, at der etableres et europæisk strafferetligt område, der omfatter en fælles retsinstans i form af en anklagemyndighed.

Det er således en nødvendig forudsætning at traktaterne om oprettelse af De Europæiske Fællesskaber ændres. Kun med en sådan ændring kan forslaget få politisk legitimitet. Kommissionen har derfor foreslået, at der indsættes en artikel 280a i EF-traktaten. Ifølge dette forslag skal den nødvendige ændring af traktaten være begrænset til bestemmelser om udnævnelse og afskedigelse af den europæiske anklager samt fastsættelse af hans opgaver og de vigtigste karakteristika ved embedet. Hvis der foretages en sådan ændring af EF-trakaten, vil det desuden være nødvendigt at supplere bestemmelserne i artikel 183a i Euratom-traktaten med bestemmelser svarende til dem, der er indeholdt i den foreslåede artikel 280a i EF-traktaten.

I denne forbindelse vil Kommissionen foretrække, at det konvent, der skal forberede den næste revision af traktaterne, også behandler dette spørgsmål.

I de således ændrede traktater skal der henvises til den afledte ret, hvad angår bestemmelserne om den europæiske anklagemyndigheds statut og virke i øvrigt. Derfor står der i den foreslåede artikel 280a, at Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union, der træffer afgørelse med kvalificeret flertal, ved fælles beslutningstagning fastsætter følgende regler:

» *2. (…) Rådet skal fastsætte den europæiske anklagers statut i henhold til proceduren i artikel 251.*

3. Rådet skal i overensstemmelse med proceduren i artikel 251 fastsætte vilkårene for den europæiske anklagers udøvelse af sit hverv, bl.a.

(a) regler om fastlæggelse af kriterierne for strafferetlige overtrædelser vedrørende svig og al anden ulovlig virksomhed, som skader Fællesskabets finansielle interesser, og af de straffe, som hver af dem medfører

(b) procesretlige regler for den europæiske anklagers virksomhed og bevisføringsregler

(c) regler om domstolskontrol med proceshandlinger, som den europæiske anklager foretager under udøvelsen af sit hverv. «

Disse afledte retsregler, som netop er emnet for denne grønbog, skal således sikre sammenhængen mellem fællesskabsordningen og de nationale strafferetlige systemer. Grønbogen sætter i denne sammenhæng to væsentlige spørgsmål til debat: Hvordan kan man oprette en europæisk anklagemyndighed uden samtidig at etablere en særlig retsinstans på fællesskabsplan til at sikre kontrollen med denne nye myndighed, og i hvilket omfang er det nødvendigt at harmonisere de materielle bestemmelser i medlemsstaternes strafferet, for at den europæiske anklager kan udøve sit hverv?

3. GENEREL OVERSIGT

I henhold til den af Kommissionen foreslåede artikel 280a i EF-traktaten skal den europæiske anklager » *efterspore og retsforfølge gerningsmænd og medskyldige i overtrædelser, som skader Fællesskabets finansielle interesser, og i forbindelse med sådanne overtrædelser fungere som anklager ved medlemsstaternes kompetente domstole* « i henhold til regler, der fastsættes af Fællesskabets lovgivende myndighed.

Af hensyn til forståelsen kan det være praktisk først at redegøre for hovedtrækkene i forslaget. I den forbindelse har Kommissionen fulgt følgende retningslinjer: den europæiske anklagemyndighed skal kun have en tildelt kompetence, som er nøje afgrænset til det område, der er beskrevet i det følgende. I overensstemmelse med subsidiaritets- og proportionalitetsprincippet skal denne kompetence være begrænset til det minimum, der er nødvendigt for at kunne foretage en effektiv og ensartet retsforfølgning i hele EU af ulovlige aktiviteter, der skader Fællesskabets finansielle interesser (artikel 280 i EF-traktaten).

I forbindelse med den foreliggende grønbog vil Kommissionen foreslå, at der i fællesskabsretten kun fastsættes de nødvendige minimumsbestemmelser for udøvelsen af den europæiske anklagers hverv. Princippet er, at der normalt henvises til national ret, medens man kun i undtagelsestilfælde - behørigt begrundet i behovet for at sikre, at den europæiske anklager kan varetage sine opgaver effektivt - baserer sig på fællesskabsretten.

Det er grundidéen i afgrænsningen af, hvad der kunne være den europæiske anklagers materielle kompetenceområde (punkt 3.1), når han virker inden for et fælles område for retsforfølgning og efterforskning (punkt 3.2). Der redegøres mere detaljeret for den europæiske anklagers vigtigste beføjelser (punkt 3.2.1) og hans placering i forhold til de nationale retsordener (punkt 3.2.2).

3.1.Materiel kompetence begrænset til beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser

De beføjelser, den europæiske anklager skal have ifølge Kommissionens forslag, vedrører kun beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser og er således i forvejen afgrænset af bestemmelserne i EF-traktatens artikel 280.

Der er naturligvis også andre interesser, som er grundlæggende fælles, f.eks. den fælles valuta, de ansatte i fællesskabsinstitutionerne, EF-logoet osv. Kommissionen vil dog ikke - som det også fremgår af meddelelsen fra september 2000 - foreslå nogen form for udvidelse af den europæiske anklagemyndigheds kompetence til at omfatte strafbare overtrædelser, der ikke direkte vedrører beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser, hvad enten det drejer sig om andre overtrædelser, som ansatte i fællesskabsinstitutionerne begår under udøvelsen af deres hverv[44], eller f.eks. forfalskning af euroen, som er en ny problemstilling, der kan være nok så vigtig[45]. I denne grønbog er disse spørgsmål kun medtaget til orientering for at afklare debatten.

---

[44] Jf. punkt 5.2.3 i det følgende (overtrædelser, der ikke direkte vedrører beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser).

[45] Artikel 3 og 4 i Kommissionens rammeafgørelse af 29.5.2000 om bestræbelser på gennem strafferetlige og andre sanktioner at øge beskyttelsen mod falskmøntneri, når euroen sættes i omløb (EFT L 140 af 2.6.2000).

3.1.1. Fællesskabets særlige ansvar

Det Europæiske Fællesskab har et særligt ansvar for beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser. I Amsterdam-traktaten er dette ansvar, som er fælles med medlemsstaterne, udtrykkeligt nævnt i artikel 280.

Det Europæiske Fællesskab har helt fra starten haft sit eget budget. I henhold til EF-traktatens artikel 274 og 276 er Europa-Kommissionen over for Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union, der tilsammen udgør budgetmyndigheden, ansvarlig for budgettets gennemførelse.

EF-traktaten fastsætter meget høje krav med hensyn til beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser. Beskyttelsen skal være effektiv, afskrækkende og ensartet mellem medlemsstaterne. *Effektiviteten* forudsætter, at der ud over afsløring af svig via administrative undersøgelser iværksættes konkrete sanktioner, som rent faktisk fuldbyrdes. Erfaringen viser, at en troværdig *afskrækkende virkning* forudsætter, at der i de alvorligste sager kan reageres ikke blot administrativt, men også med strafferetlige sanktioner, hvilket også omfatter tvangsforanstaltninger i forbindelse med efterforskning og strafferammer helt op til frihedsberøvelse. Endelig forudsætter kravet om *ensartethed*, at en given overtrædelse straffes ensartet overalt i EU.

Disse specielt højt krav er fuldt ud berettigede i og med, at fællesskabsmidlerne helt fra starten har været at betragte som *grundlæggende fælles interesser*.

Disse interesser er *mål for økonomisk kriminalitet*, og i de alvorligste tilfælde er der tale om organiseret kriminalitet, som benytter sig af den allernyeste kommunikationsteknik, går på tværs af grænserne og således har udpræget tværnational karakter. I denne sammenhæng skal Fællesskabet sikre, at svig og bestikkelse retsforfølges effektivt. Fællesskabets finansielle interesser gør det berettiget at iværksætte ganske særlige beskyttelsesforanstaltninger.

3.1.2. Opretholdelse af den nuværende beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser

Det er ikke hensigten, at man med oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed vil udvide Fællesskabets materielle kompetence. Fællesskabets finansielle interesser vil fortsat være defineret som de er i dag i EF-traktatens artikel 280.

Man skal være opmærksom på, at de finansielle interesser, der skal beskyttes, omfatter både det almindelige budget, de budgetter, der forvaltes af Fællesskabet eller på Fællesskabets vegne[46], samt visse midler, der ikke er opført på budgettet, og som forvaltes særskilt af fællesskabsorganer, der ikke har status som institutioner[47]. Beskyttelsen af de finansielle interesser vedrører ikke blot forvaltningen af budgetbevillinger, men også enhver foranstaltning, der berører eller kan påvirke Fællesskabets formue[48], f.eks. fast ejendom.

På udgiftssiden drejer det sig primært om de udgifter, der forvaltes af medlemsstaterne: tilskud, der udbetales i henhold til den fælles landbrugspolitik[49] og strukturforanstaltninger[50]. I anden række drejer det sig om de udgifter, der forvaltes direkte af Fællesskabet[51].

---

[46] F.eks. Den Europæiske Udviklingsfond, der forvaltes af Kommissionen og Den Europæiske Investeringsbank.

[47] Forklarende rapport vedrørende konventionen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser (tekst godkendt af Rådet 26.5.1997), del III, punkt 1.1 (EFT C 191 af 23.6.1997, s. 1).

[48] Anden betragtning i forordning (EF) nr. 1073/1999 og nr. 1074/1999.

[49] Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget - Garantisektionen.

Eksempel på en sag, der involverer EF-tjenestemænd: misbrug af midler beregnet til bistand til tredjelande

Efter at der var opstået mistanke angående brugen af humanitær bistand fra fire kontrakter administreret af Kontoret for Humanitær Bistand, ECHO, iværksatte UCLAF en administrativ undersøgelse[52]. Kontrakterne dækkede perioden fra 1993 til 1995, og den ene vedrørte Great Lakes-distriktet i Afrika, mens de tre andre vedrørte det tidligere Jugoslavien. Selskab X, der var ansvarligt for kontrakternes gennemførelse, og dets offshore-selskaber havde fået udbetalt i alt 2,4 mio. ECU.

De første kontrolundersøgelser i medlemsstaterne A og B i 1997 viste, at en del af midlerne var brugt til ulovligt at finansiere eksternt personale, der arbejdede for Kommissionen både i og uden for Kommissionens lokaler.

En kontrolundersøgelse i det tidligere Jugoslavien i 1998 viste desuden, at de tre kontrakter for denne region ikke var gennemført på stedet, og at hverken de personer, der var anført i kontrakterne, eller udstyret var blevet brugt som angivet.

Der blev iværksat disciplinære sanktioner over for flere EF-tjenestemænd for at have modtaget betaling fra selskaber, som var direkte involveret i sagen, for arbejde, som enten ikke var udført eller kun delvist udført. Sanktionerne gik fra degradering til afskedigelse med tab af en del af pensionsrettighederne.

Trods forsøg på at rekonstruere disse udgifter lykkedes det ikke i forbindelse med den administrative undersøgelse at få klarlagt, hvordan alle disse midler var blevet anvendt. F.eks. kunne man ikke ved et kontrolbesøg på stedet i selskab X i 1998 i henhold til forordning nr. 2185/96 få adgang til regnskaber, der kunne tjene som dokumentation for de penge, der var blevet udbetalt under de pågældende kontrakter.

Alle oplysninger vedrørende forhold, der kunne give anledning til retsforfølgning, blev overgivet til de nationale anklagemyndigheder i medlemsstat A og C. Retssagen er endnu ikke afsluttet.

På indtægtssiden drejer det sig om indtægter fra afgifter på handel med tredjelande i forbindelse med den fælles landbrugspolitik og de bidrag, der er fastsat inden for rammerne af den fælles markedsordning for sukker[53], hvortil kommer told på handel med tredjelande. Desuden bør den europæiske anklagemyndighed have kompetence med hensyn til indtægter hidrørende fra den ensartede momssats i medlemsstaterne, hvor der er tale om tværnationale sager, som forekommer specielt relevant at behandle på fællesskabsplan. Derimod skal den europæiske anklagemyndighed ikke have kompetence vedrørende indtægter hidrørende fra anvendelsen af den ensartede sats på medlemsstaternes bruttonationalindkomst (BNI).

---

50 Den Europæiske Socialfond, Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget - Udviklingssektionen, Det Finansielle Instrument til Udvikling af Fiskeriet og Samhørighedsfonden.

51 Politikker på forskellige områder såsom uddannelse, ungdom, kultur, information, energi, miljø, det indre marked, transeuropæiske net, forskning, eksterne aktioner m.m.

52 Dette eksempel er tidligere omtalt i Europa-Kommissionens årsberetning for 1998 om beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser og bekæmpelse af svig (KOM(1999) 590), punkt 2.2.5.2.

53 Dvs. de to første kategorier af egne indtægter, der er nævnt i artikel 2, stk. 1, i Rådets afgørelse 94/728/EF, Euratom af 31.10.1994 om ordningen for De Europæiske Fællesskabers egne indtægter.

Et eksempel på en ekstern sag: momssvindel

Ud over de mere almindelige typer svig (unddragelse af afgifter på salg eller refusion af afgifter på fiktive køb) begås der svig i forbindelse med Fællesskabets nuværende overgangsordning for moms, som er baseret på princippet om erlæggelse af moms i bestemmelseslandet. Disse svigagtige transaktioner er baseret på varer, der omgående sælges videre, og "postboksselskaber", der er oprettet for en ganske kort periode. De kriminelle organisationer har udtænkt transaktioner, der giver dem mulighed for at udnytte reglerne for momsfritagelse for salg inden for Fællesskabet samt gunstige fritagelsesregler ved eksport. Det lykkes dem ved hjælp af falske momsangivelser at få refunderet moms, som de aldrig har indbetalt.

Man ved udmærket, hvordan momssvindel foregår på internationalt plan. Det er dog vanskeligt for den enkelte nationale myndighed at afsløre disse sager i praksis, fordi selskabernes regnskabsforhold i hver enkelt medlemsstat taget for sig tilsyneladende altid er i orden. De fleste af medlemsstaterne erkender, at international momssvindel er et stort problem, selv om det formodes, at national momssvindel er endnu mere omfattende med hensyn til mistede indtægter end tværnational momssvindel. Den tværnationale momssvindel vedrører især varer med høj værditilvækst, som er lette og hurtige at transportere (f.eks. computerdele, mobiltelefoner og ædelmetaller).

De nuværende problemer

Det er langt fra alle momssvindelssager, der opdages i tide og dermed behandles korrekt. OLAF kan kun intervenere for at koordinere undersøgelserne, såfremt de nationale myndigheder udtrykkeligt anmoder kontoret derom sag for sag[54]. Det sker ikke sjældent, at man opgiver at forfølge denne type sager, fordi den tværnationale efterforskning og koordineringen på europæisk plan er enormt ressourcekrævende. Selv med Eurojust vil man ikke kunne sikre den fornødne koordinering, fordi Eurojust ikke systematisk vil få forelagt disse sager[55]. Det faktum, at den europæiske anklagemyndighed vil ligge inde med samlede oplysninger, og at sagerne først skal forelægges denne myndighed, vil gøre det muligt at behandle dem langt mere systematisk.

Samarbejdet på dette område mellem OLAF og retsmyndighederne i visse medlemsstater er intensiveret for at lette indsamlingen af de vidneforklaringer, der er nødvendige for at rejse sigtelse og indlede retssager. Den europæiske anklagemyndighed vil imidlertid være et nyttigt forbindelsesled mellem retsmyndighederne og de administrative myndigheder, navnlig skattemyndighederne. Der er således ingen national retsmyndighed, der er i stand til at arbejde direkte sammen med alle skattemyndigheder i medlemsstaterne, hvilket den europæiske anklagemyndighed derimod vil kunne gøre.

Defineret på denne måde kræver Fællesskabets finansielle interesser effektive strafferetlige beskyttelsesforanstaltninger. Kommissionen vil med sit forslag om en europæisk anklagemyndighed tilvejebringe et nyt instrument, der skal give Fællesskabet mulighed for effektivt at varetage en af sine mest krævende ansvarsopgaver inden for et på forhånd defineret materielt område.

3.2.Mod et fælles område for efterforskning og retsforfølgning

Tanken om en europæisk anklagemyndighed er opstået, fordi det er nødvendigt at få løst det helt urimelige problem omkring opsplitningen af Fællesskabet i 17 nationale strafferets-områder, som umuliggør en effektiv beskyttelse af fælles interesser, specielt fællesskabs-interesserne.

---

54 Førnævnte KOM(1999) 590, punkt 2.3.

55 Jf. punkt 7.2.1 i det følgende (Eurojust).

Kommissionen foreslår, at den europæiske anklagemyndighed skal kunne udøve sine beføjelser på hele Fællesskabets område, således som dette er defineret i EF-traktatens artikel 299.

Inden for dette geografiske område skal den europæiske anklagemyndighed virke inden for et fælles område for efterforskning og retsforfølgning, i og med at dens afgørelser vil have samme gyldighed i alle medlemsstaterne. Det er et nødvendigt minimum, hvis ordningen skal fungere efter hensigten. Etableringen af dette fælles område er et stort kvalitativt fremskridt i forhold til en simpel koordinering mellem skarpt adskilte nationale retsområder.

Ud over dette første helt nødvendige skridt vil det fælles område for efterforskning og retsforfølgning få varierende betydning alt efter de forskellige valgmuligheder, der præsenteres i denne grønbog. Indholdet vil således komme til at afhænge af, hvor omfattende en harmonisering der vælges på retsplejeområdet, navnlig med hensyn til efterforsknings-foranstaltninger og anerkendelse af bevismidler.

3.2.1. Den europæiske anklagemyndigheds beføjelser: centraliseret styring af efter-forskning og retsforfølgning

Den europæiske anklager skal kun beskæftige sig med beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser, men have kompetence på hele Fællesskabets område med et sammenhængende sæt af beføjelser til at kunne udføre sit arbejde. Før der redegøres mere detaljeret for de foreslåede procedurer er det vigtigt for at skabe klarhed i debatten at skitsere den europæiske anklagemyndigheds funktioner i hovedtræk[56]. Bilaget indeholder en skematisk oversigt over procedurerne[57].

Det originale i forslaget består i, at en fællesskabsinstans på centralt hold skal styre efter-forskning og retsforfølgning inden for et fælles område. Den europæiske anklagers handlinger og afgørelser skal have gyldighed inden for hele dette område, men domstolsbehandlingen skal fortsat udelukkende være et nationalt anliggende. Oprettelsen af den europæiske anklagemyndighed berører hverken uddybningen af det generelle retlige samarbejde eller forebyggelsen på fællesskabsplan af international økonomisk kriminalitet.

- Den europæiske anklagemyndighed skal samle beviser - både belastende materiale og materiale, der underbygger anklagedes uskyld - for i givet fald at kunne retsforfølge ophavsmændene til de former for overtrædelser, der på forhånd er defineret som værende til skade for Fællesskabets finansielle interesser[58]. Den europæiske anklager skal således stå for *styringen og koordineringen af retsforfølgningen*[59] og på et helt specifikt område have kompetence med forrang for de nationale retsforfølgende myndigheders kompetence, men med tæt forbindelse til disse, så man undgår dobbeltarbejde[60].

---

56 Jf. punkt 6 i det følgende, hvor der redegøres for disse beføjelser i relation til retsplejen.

57 Jf. bilag 2.

58 Jf. punkt 5 i det følgende (den materielle strafferet).

59 Dette princip, der tilsyneladende er en nyskabelse på fællesskabsplan, findes i forvejen inden for folkeretten. I statutten for Den Internationale Straffedomstol, som blev vedtaget i Rom den 17.7.1998, indgår oprettelse af en international anklagemyndighed med efterforskningsbeføjelser med henblik på iværksættelse af retsforfølgning på de deltagende staters område. EU's 15 medlemsstater har undertegnet denne konvention og Rådet har i en fælles holdning af 11.6.2001 vedrørende Den Internationale Straffedomstol givet udtryk for, at konventionen bør træde hurtigt i kraft (EFT L 155 af 12.6.2001, s. 19).

60 Jf. punkt 6.2.2.2 i det følgende (blandede sager).

- Den europæiske anklager skal gøre brug af de eksisterende efterforskningsmyndigheder (politiet) til udførelsen af undersøgelses- og opklaringsarbejdet, men skal stå for den overordnede *styring af efterforskningsindsatsen* i de sager, hvori han er involveret[61]. Det vil give større *retssikkerhed* i relation til efterforskning, der gennemføres internt i fællesskabsinstitutionerne[62].

- Den europæiske anklagers handlinger og afgørelser skal, såfremt de kan komme i konflikt med den enkeltes frihedsrettigheder og grundlæggende rettigheder, *undergives kontrol af den nationale retssikkerhedsdommer*, der står som garant for frihedsrettighederne[63]. Den kontrol, der udøves på denne måde i en medlemsstat, skal anerkendes i hele EU, således at de af dommeren godkendte foranstaltninger kan iværksættes og de indsamlede bevismidler antages i enhver anden medlemsstat.

- Den europæiske anklager skal under domstolskontrol have kompetence til at *rejse tiltale mod* ophavsmændene til de efterforskede forhold ved de nationale domstole[64].

- Den europæiske anklagemyndighed skal under sagens behandling selv *optræde som offentlig anklager* ved de nationale domstole for at forsvare Fællesskabets finansielle interesser. Kommissionen finder det meget væsentligt, at selve domsfunktionen forbliver hos de enkelte medlemsstater, og ønsker ikke oprettet en retsinstans på fællesskabsplan, som skal vurdere substansen[65].

3.2.2. En harmonisk sammenhæng med de nationale strafferetssystemer

De nationale systemer danner grundlaget for den strafferetlige beskyttelse mod tværnational kriminalitet og er helt uundværlige. Forslaget om en europæisk anklagemyndighed tager udelukkende sigte på at udfylde en specifik lakune. Det går under ingen omstændigheder ud på at oprette et komplet og uafhængigt strafferetssystem på fællesskabsplan.

Forslaget har derimod til formål at tilvejebringe et supplerende instrument, som er harmonisk forbundet med de nationale retsordener takket være indførelsen af begrebet "befuldmægtigede europæiske anklagere", som virker i medlemsstaterne (jf. punkt 4). Hensigten er at sætte de nationale domstole i stand til at sikre en effektiv behandling af en del af den tværnationale kriminalitet på et område, hvor integrationen i EU (fælles midler, egne ressourcer) i stigende grad gør det omsonst at operere med isolerede strafferetssystemer. De nationale domstole skal i deres egenskab af fællesskabsrettens vogtere anvende de samme regler over for denne særlige kategori af overtrædelser, som dem, der er indarbejdet i den nationale retsorden, på samme måde som de i dag anvender fællesskabsretlige regler på alle de områder, der er omfattet af EF-traktaten.

Den centraliserede styring af efterforskningen vil ikke medføre større omvæltninger i de nationale retssystemer. De forskellige retstraditioner, der findes i Europa, har i årenes løb nærmet sig hinanden i et vist omfang. Samtlige medlemsstater opererer med efterforsknings- og retsforfølgningskridt, der imødekommer de samme behov. Strukturerne kan være forskellige, men de er ikke desto mindre blevet mere ensartede. Det er der flere grunde til, men det skyldes i høj grad også det forhold, at medlemsstaterne med deres undertegnelse af

---

61 Jf. punkt 6.2.3.2 i det følgende (arbejdsrelationer med nationale efterforskningstjenester).

62 Jf. punkt 7.3 i det følgende (OLAF's fremtidige rolle).

63 Jf. punkt 6.4 i det følgende (domstolskontrol med overholdelse af frihedsrettighederne).

64 Jf. punkt 6.3.1 i det følgende (valg af medlemsstat, hvori sagen skal pådømmes).

65 Jf. punkt 6.3.2 i det følgende (hvervet som offentlig anklager).

den europæiske menneskerettighedskonvention har givet garanti for en retfærdig rettergang. Det bekræftes af undersøgelser foretaget af eksperter fra samtlige nationale strafferets-systemer, både de kontinentale systemer og "common law"[66].

Forslaget tager udelukkende sigte på at gøre de nationale retssystemer mere effektive på et område, som helt klart er blevet en fællesskabsområde. Der er snarere tale om at tillægge den europæiske anklagemyndighed fælles beføjelser end om at overføre på forhånd eksisterende beføjelser fra de nationale retssystemer til den europæiske anklagemyndighed.

<u>Generelt spørgsmål</u>: Hvordan vil De vurdere hovedtrækkene i forslaget om den europæiske anklagemyndighed, dvs.:

- ***den europæiske anklagemyndigheds arbejdsområde (udelukkende begrænset til det finansielle aspekt af Fællesskabets interesser)?***
- ***den europæiske anklagemyndigheds beføjelser?***
- ***den europæiske anklagemyndigheds sammenhæng med de nationale strafferets-systemer?***

[66] Se navnlig *The Implementation of the Corpus Juris in the Member States* op.cit., bind 1, s. 42 ff, hvor det anføres, at resultatet af denne udvikling er, at de gældende nationale systemer i Europa ud fra et juridisk synspunkt er blevet langt mere kompatible, end de var tidligere […]. Det har skabt mulighed for den form for syntese, som forslaget om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed udgør. Forslaget er baseret på princippet om en offentlig retsforfølgning og ikke en privat (udsprunget af den inkvisitoriske tradition), men har erstattet undersøgelsesdommeren med en "retssikkerhedsdommer", der på upartisk og neutral måde skal stå som garant for retssikkerheden (i tråd med den akkusatoriske tradition).

4. RETLIG STATUS OG INTERN ORGANISATION

Det er på sin plads her at præcisere statutten for den foreslåede europæiske anklager samt embedets interne organisation. Udtrykket "europæisk anklager" kan i denne forbindelse betegne såvel det foreslåede organ i sin helhed som den højest placerede person i dette organ (punkt 4.1). I første tilfælde er udtrykket synonymt med "offentlig anklager" eller "europæisk anklagemyndighed", hvis man også medregner det administrative personale (punkt 4.3); i det andet tilfælde skal udtrykket ses i sammenhæng med begrebet "befuldmægtigede europæiske anklagere" (punkt 4.2).

4.1.Statut for den europæiske anklager

Eftersom den europæiske anklager skal udøve retlige beføjelser, skal statutten for embedet og specielt vilkårene for hans udnævnelse og i givet fald afskedigelse forlene ham med den fornødne legitimitet til at kunne udøve sit hverv.

4.1.1. Princippet om uafhængighed

Kommissionen har med henvisning til visse bestemmelser, der skal sikre uafhængigheden hos medlemmer af Domstolen, foreslået, at der i EF-traktaten indføres en bestemmelse, hvorefter » *den europæiske anklager skal udvælges blandt personer, hvis uafhængighed ikke kan drages i tvivl, og som opfylder betingelserne for udøvelse af de højeste dommerembeder i hjemlandet. Ved udøvelsen af sine opgaver må den europæiske anklager hverken indhente eller modtage instrukser af nogen art* «[67].

Denne uafhængighed er et helt afgørende aspekt ved den europæiske anklagemyndighed. Den er begrundet i, at den europæiske anklagemyndighed skal være et specialiseret retligt organ, som skal være uafhængigt både i forhold til sagens parter inden for rammerne af en kontradiktorisk procedure[68] og i forhold til medlemsstaterne og Fællesskabets institutioner og organer.

I den forbindelse skal den europæiske anklager være i besiddelse af og anerkendes som værende i besiddelse af alle de nødvendige beføjelser. Han skal udøve sit hverv upartisk og kun lade sig lede af hensynet til lovens håndhævelse.

4.1.2. Vilkårene for udnævnelse og afskedigelse

Vilkårene for såvel udnævnelse som eventuel afskedigelse af den europæiske anklager skal afspejle principperne om uafhængighed og legitimitet.

4.1.2.1. Udnævnelse af den europæiske anklager

Kommissionen har foreslået, at den europæiske anklager, her forstået som den højest placerede person inden for den europæiske anklagemyndighed, udnævnes af Rådet, der træffer afgørelse med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen og efter samstemmende udtalelse fra Europa-Parlamentet[69]. En sådan procedure svarer i vidt omfang til den, der er fastsat i Nice-traktaten for udnævnelsen af Kommissionen (kvalificeret flertal i Rådet, afstemning i Europa-Parlamentet). Den forekommer at kunne sikre den europæiske anklagemyndigheds fulde legitimitet.

---

[67] Stk. 2 i udkastet til artikel 280a.

[68] Jf. punkt 6.2.1 i det følgende (generelle principper for sagernes forberedelse).

[69] Stk. 1 i udkastet til artikel 280a.

Kommissionens indstillingsret i forbindelse med udnævnelsen af den europæiske anklager er begrundet i Kommissionens særlige ansvar i relation til beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser.

Hvad angår embedsperiodens længde, har Kommissionen foreslået et seksårs mandat, som ikke kan forlænges[70]. Den europæiske anklager får således et langt mandat - længere end f.eks. Europa-Parlamentets valgperiode og Kommissionens mandat. Det faktum, at mandatet ikke kan forlænges, vil styrke den europæiske anklagers uafhængighed særdeles effektivt[71].

Det er desuden et spørgsmål, om den europæiske anklager skal være omfattet af vedtægten for tjenestemænd og andre ansatte i De Europæiske Fællesskaber.

4.1.2.2. Afskedigelse og andre forhold, der kan bringe udøvelsen af hvervet som europæisk anklager til ophør

Kommissionen har foreslået, at den europæiske anklager skal stå til ansvar for sine handlinger i tilfælde af alvorlige forseelser i embedsførelsen. Vilkårene for en eventuel disciplinær afskedigelse af den europæiske anklager skal efter Kommissionens opfattelse dog afspejle princippet om hans uafhængighed. Under alle omstændigheder skal beslutningen om afskedigelse træffes af en retsinstans på fællesskabsplan, dvs. Domstolen.

Det er grunden til, at der i udkastet til artikel 280a i EF-traktaten er en bestemmelse om, at hvis den europæiske anklager » *ikke længere opfylder de krav, som stilles for udøvelsen af hans eller hendes hverv, eller har begået en alvorlig forseelse, kan Domstolen på begæring af Europa-Parlamentet, Rådet eller Kommissionen afskedige ham eller hende.* «[72].

Desuden skal der i statutten for den europæiske anklagemyndighed tages højde for tre andre forhold, der kan bringe udøvelsen af hvervet som offentlig anklager til ophør: dødsfald, fratræden efter den europæiske anklagers eget ønske samt udløb af mandatet.

4.1.3. Den europæiske anklagers hierarkiske placering

Den europæiske anklager skal som øverste chef for den europæiske anklagemyndighed varetage styringen og koordineringen af efterforskning og retsforfølgning af alle overtrædelser, der falder ind under hans kompetenceområde, inden for hele det fælles område, der er defineret til dette formål.

Dette ansvar skal udmøntes i beføjelser til at forestå den interne organisering af tjenesten, instruere de befuldmægtigede europæiske anklagere og opstille retningslinjer for sagsbehandlingen på det strafferetlige område inden for de grænser, der er fastsat af Fællesskabets lovgivende myndighed[73].

---

70 Stk. 1 i udkastet til artikel 280a.

71 Til sammenligning kan anføres, at de samme motiver lå til grund for at give anklageren ved Den Internationale Straffedomstol et niårs mandat, som ikke kan forlænges (artikel 42 i statutten for Den Internationale Straffedomstol).

72 Stk. 2 i udkastet til artikel 280a.

73 Jf. punkt 6.2.2.1 i det følgende (legalitets- og opportunitetsprincippet).

4.2.Dekoncentreret organisering af den europæiske anklagemyndighed

Den overordnede struktur i den europæiske anklagemyndighed skal være baseret på en fordeling af opgaverne mellem den europæiske anklager, der varetager det nødvendige minimum af centrale funktioner på fællesskabsplan, og befuldmægtigede europæiske anklagere, der tilhører de nationale retssystemer, og som rent konkret skal fungere som offentlige anklagere.

4.2.1. Dekoncentrationsprincippet med befuldmægtigede europæiske anklagere

Kommissionen foreslår i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet, at den europæiske anklagemyndighed organiseres som en dekoncentreret struktur for at sikre, at dens virke integreres i de nationale retsordener uden at indebære voldsomme ændringer i disse. Den europæiske anklager skal i medlemsstaterne støtte sig til befuldmægtigede europæiske anklagere, så der sikres den nødvendige sammenhæng mellem fællesskabssystemet og de nationale retssystemer[74].

4.2.1.1. Statutten for de befuldmægtigede europæiske anklagere

Afhængigt af, hvor mange sager der skal behandles, og den interne organisering af retssystemet i medlemsstaterne skal der i hver medlemsstat udpeges en eller flere befuldmægtigede europæiske anklagere. De udpeges af den europæiske anklager efter indstilling fra deres egen medlemsstat blandt de nationale embedsmænd, der i de respektive medlemsstater forestår strafferetlig forfølgning og har solid erfaring på dette område. Det kan, afhængigt af hvilken medlemsstat det drejer sig om, være nationale anklagere, (med eller uden dommer kompetence) eller i lande hvor denne funktion er ukendt, offentligt ansatte, eller tjenestemænd, der udfører disse opgaver.

Kommissionen har ikke nødvendigvis til hensigt at foreslå en selvstændig europæisk statut for de befuldmægtigede anklagere. De vil kunne bevare deres nationale status med hensyn til ansættelse, udnævnelse, avancement, aflønning, social sikring, løbende administration osv. Det er kun deres hierarkiske indplacering og den disciplinære kontekst, der vil blive berørt i deres mandatperiode, således som det fremgår af det følgende. Denne løsning forekommer at være den, der har de færreste implikationer i relation til medlemsstaternes lovgivning. Statutten for de befuldmægtigede europæiske anklagere skal under alle omstændigheder gennemgås i et tæt samarbejde med medlemsstaterne for bl.a. at sikre, at de kan udøve deres hverv i fuld uafhængighed.

De befuldmægtigede europæiske anklagere udpeges for en tidsbegrænset periode. Til forskel fra den europæiske anklager skal deres mandat kunne fornyes af hensyn til det disponible rekrutteringsgrundlag i medlemsstaterne. Det skal også give de pågældende personer mulighed for at opnå en vis ekspertise i sager om Fællesskabets finansielle interesser, samtidig med at man har sikkerhed for, at de har et praktisk og tidssvarende kendskab til det nationale strafferetssystem.

Med hensyn til muligheden for at kombinere dette europæiske mandat med et nationalt mandat kan der foreslås flere modeller.

---

[74] Førnævnte KOM(2000) 608.

Den første mulighed er, at de befuldmægtigede europæiske anklageres mandat udelukker alle andre hverv. Formålet skulle være at sikre den fornødne specialisering og forhindre, at der opstår interessekonflikter og prioriteringskonflikter i relation til kriminalpolitiske spørgsmål, og skulle samtidig give garanti for en effektiv arbejdsindsats.

Ifølge den anden mulighed kunne de befuldmægtigede europæiske anklageres mandat blot være ensbetydende med en specialisering ("to kasketter"). De skulle være forpligtet til primært at anvende deres arbejdstid på retsforfølgning af lovovertrædelser, der skader Fællesskabets finansielle interesser, og subsidiært varetage deres almindelige arbejdsopgaver som anklagere i det nationale retssystem. Sager vedrørende beskyttelse af Fællesskabets interesser skal have forrang for deres øvrige opgaver som anklager. Denne løsning har den fordel, at den gør det lettere at behandle blandede sager, der kræver retsforfølgning af lovovertrædelser, der skader både Fællesskabets interesser og nationale interesser. Sådanne sager er omhandlet nærmere i det følgende[75].

Den tredje mulighed består i at lade de enkelte medlemsstater selv vælge mellem de to førnævnte muligheder.

De befuldmægtigede europæske anklageres disciplinære ansvar i udøvelsen af deres europæiske mandat bør fastsættes af Domstolen i lighed med de regler, der gælder for den europæiske anklager selv[76]. Sidstnævnte vil i sin egenskab af øverste chef for den europæiske anklagemyndighed få visse prærogativer i forbindelse med den disciplinære procedure, der skal fastsættes. Den alvorligste disciplinære sanktion for en befuldmægtiget anklager vil være fratagelse af hans europæiske mandat.

Hvis man vælger den ovennævnte løsning med at kombinere et europæisk og et nationalt mandat, vil de befuldmægtigede europæiske anklagere fortsat være ansvarlige på det disciplinære plan i relation til deres nationale mandat med forbehold af en effektiv garanti for deres uafhængighed. Kombinationen af virkningerne af to disciplinære procedurer må derfor undersøges nærmere. Fratagelsen af det europæiske mandat vil ikke i relation til fællesskabsretten få nogen konsekvenser for den pågældendes nationale status. Til gengæld vil en befuldmægtiget europæisk anklager, der fratages sit nationale mandat, dermed ikke opfylde en af forudsætningerne for at kunne udøve sit europæiske mandat, hvorfor han automatisk fratages dette.

4.2.1.2. De befuldmægtigede europæiske anklageres rolle

Den europæiske anklagers befuldmægtigede repræsentanter i medlemsstaterne kommer til at spille en afgørende rolle, fordi de af den europæiske anklager vil få fuldmagt til at udføre alle handlinger og træffe alle afgørelser, hvortil den europæiske anklager selv har beføjelse. I praksis skal de udgøre den europæiske anklagers forlængede arm, fordi det er dem, der som oftest kommer til at udøve disse beføjelser i praksis i relation til både efterforskning og retsforfølgning.

Den enkelte befuldmægtigede europæiske anklagers aktionsområde afgøres naturligvis af den pågældende medlemsstat. Den europæiske anklager vil dog kunne give dem bemyndigelse til at agere på de øvrige medlemsstaters territorium i samarbejde med den befuldmægtigede europæiske anklager i de enkelte medlemsstater. De befuldmægtigede europæiske anklagere vil således være forpligtet til at yde hinanden assistance.

---

[75] Jf. punkt 6.2.2.2 i det følgende (blandede sager).

[76] Jf. punkt 4.1.2.2 i det følgende (afskedigelse af den europæiske anklager).

Denne dekoncentration er helt i tråd med selve idéen bag bestræbelserne på at etablere netværk mellem medlemsstaternes retssystemer (retsembedsmænd som forbindelsespersoner, europæisk retligt netværk m.m.)[77]. I stedet for at etablere et selvstændigt fællesskabssystem er den foreslåede organisation primært baseret på medlemsstaternes egen kapacitet på det retlige område i fuld overensstemmelse med integrationsprincippet.

4.2.2. Princippet om underordning under den europæiske anklagemyndighed

Det er indlysende, at den europæiske anklagemyndighed må være hierarkisk opbygget for at sikre en sammenhængende og ensartet indsats. Som den øverste chef for organisationen vil den europæiske anklager have ansvaret for styringen og koordineringen af de befuldmægtigede anklageres indsats afhængigt af behovene i relation til efterforskning og retsforfølgning i de enkelte sager. De befuldmægtigede anklagere vil i hele deres mandatperiode være placeret i den europæiske anklagemyndigheds hierarki - enten udelukkende i dette hierarki eller parallelt med deres placering i det nationale hierarki, alt efter hvilken af de førnævnte muligheder der vælges - og skal følge den europæiske anklagers instrukser både generelt og mere specifikt. De skal under ingen omstændigheder modtage instrukser fra deres nationale myndigheder, for så vidt angår beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser.

Den europæiske anklagemyndighed skal efter Kommissionens opfattelse fungere som en solidarisk institution efter samme princip som de nationale anklagemyndigheder, hvilket betyder, at en befuldmægtiget anklagers handlinger og afgørelser forpligter hele den europæiske anklagemyndighed. Hver enkelt befuldmægtiget anklager skal til dette formål have en fuldmagt fra den europæiske anklager. De befuldmægtigede europæiske anklagere skal under den europæiske anklagers tilsyn følgelig kunne erstatte hinanden i retlig henseende.

<u>Spørgsmål nr. 1</u>: Hvad mener De om den struktur og interne organisation, der er foreslået for den europæiske anklagemyndighed? Skal de befuldmægtigede europæiske anklagere udelukkende arbejde for den europæiske anklagemyndighed, eller skal dette hverv kunne kombineres med hvervet som anklager i det nationale retssystem?

4.3.Den europæiske anklagemyndigheds driftsbudget

Det vil være naturligt at præcisere statutten for den europæiske anklagemyndighed i den afledte fællesskabsret, det gælder navnlig de mest konkrete aspekter (budget, personale m.m.), i henhold til proceduren i EF-traktatens artikel 251 (kvalificeret flertal i Rådet og fælles beslutningstagning med Europa-Parlamentet).

Eftersom den europæiske anklagemyndighed skal organiseres efter et dekoncentreret mønster, bør den struktur, der skal udgøre det nye organs hovedsæde, reduceres til det minimum, der er nødvendigt for, at det kan fungere efter hensigten. Den europæiske anklagemyndigheds centrale administration skal være begrænset sammenholdt med de befuldmægtigede europæiske anklageres kontorer, hvor hovedparten af de menneskelige og finansielle ressourcer skal være koncentreret. Der skal skabes synergi med de ressourcer, der i forvejen findes på nationalt plan, for at gøre hele ordningen så meget mere effektiv.

---

[77] Jf. punkt 7.2 i det følgende (de øvrige aktører i samarbejdet på det strafferetlige område i EU).

Den europæiske anklager skal have det fulde ansvar for forvaltningen af de menneskelige og finansielle ressourcer i tilknytning til hovedsædet. Han bistås i denne opgave af en eller flere viceanklagere[78].

Den europæiske anklagemyndighed skal have sit eget *budget*, der finansieres over De Europæiske Fællesskabers almindelige budget. Den europæiske anklager forvalter dette budget i fuld uafhængighed inden for traktaternes rammer og i overensstemmelse med de finansielle regler i tilknytning hertil. Den enkelte befuldmægtigede europæiske anklager, der fortsat skal være undergivet en national statut, aflønnes af medlemsstaten. Eventuelle ekstra omkostninger ved den europæiske anklagemyndighed i form af driftsudgifter for medlemsstaterne vil dog kunne finansieres via den europæiske anklagemyndigheds budget.

Personalet ved den europæiske anklagemyndigheds hovedsæde kan rekrutteres, udnævnes og administreres af den europæiske anklager, medens det decentrale personale rekrutteres, udnævnes og administreres af de enkelte medlemsstater efter disses egne regler. Den europæiske anklagers selvstændige beføjelser i relation til personalet skal udøves under overholdelse af de gældende fællesskabsregler på dette felt, navnlig vedtægten for tjenestemænd og andre ansatte i De Europæiske Fællesskaber.

Den europæiske anklager kan gøre krav på, at *hovedsædet* etableres efter samme procedure, som gælder for de øvrige fællesskabsorganer, medens de befuldmægtigede europæiske anklagere efter de enkelte medlemsstaters eget valg skal være stationeret i de respektive nationale eller regionale hovedstæder eller et andet sted, der måtte være hensigtsmæssigt for den praktiske udøvelse af deres hverv, afhængigt af hvor de kompetente nationale domstole er placeret.

---

[78] Til sammenligning kan nævnes, at personalet hos anklageren ved Den Internationale Straffedomstol rekrutteres, udnævnes og administreres af anklageren bistået af en eller flere viceanklagere (art. 42 og 44 i statutten for Den Internationale Straffedomstol).

5. DEN MATERIELLE STRAFFERET

Kommissionen har foreslået, at det indføjes i EF-traktaten, at Rådet og Europa-Parlamentet efter proceduren for fælles beslutningstagning fastsætter » *vilkårene for den europæiske anklagers udøvelse af sit hverv, bl.a. a) regler om fastlæggelse af kriterierne for strafferetlige overtrædelser vedrørende svig og al anden ulovlig virksomhed, som skader Fællesskabets finansielle interesser, og af de straffe, som hver af dem medfører* «.

Det er således nødvendigt at få indført *specifikke regler* vedrørende definitionen af disse overtrædelser (punkt 5.2) og de dertil svarende sanktioner (punkt 5.3). Hvorvidt der er behov for mere *generelle* materielle bestemmelser om strafferetligt ansvar (punkt 5.4) og forældelse (punkt 5.5) som en forudsætning for, at den europæiske anklager kan fungere effektivt, må vurderes under behørig hensyntagen til det eksisterende regelværk. For hvert af disse emner skal det undersøges, hvilken lovgivningsmetode der er mest velegnet (punkt 5.1).

5.1.Valg af lovgivningsmetode: vedtagelse af fælles regler eller harmonisering af nationale bestemmelser

Det er Kommissionens opfattelse, at etableringen af et fælles område for efterforskning og retsforfølgning specielt med henblik på beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser ikke kræver en "generel kodificering af medlemsstaternes strafferet".

Skal den europæiske anklagemyndighed kunne udøve sit hverv, forudsætter det et sæt materielle retsregler på linje med dem, de nationale myndigheder med ansvar for retsforfølgningen anvender.

Teoretisk kan disse regler fastsættes ved en kombination af forskellige metoder:

– en simpel henvisning til de enkelte medlemsstaters nationale ret (uden nogen form for harmonisering)

– en delvis harmonisering - som kan være mere eller mindre detaljeret - af visse nationale bestemmelser, mens der for de øvrige bestemmelsers vedkommende blot henvises til national ret

– en fuldstændig harmonisering af visse nationale bestemmelser, hvor indholdet af fællesskabsbestemmelser træder i stedet for de pågældende nationale bestemmelser

– helt ens bestemmelser gældende i samtlige medlemsstater, dvs. vedtagelse af et selvstændigt fællesskabslovkompleks, som adskiller sig fra medlemsstaternes nationale ret.

I praksis har regelværket vedrørende strafferetlig beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser hidtil været baseret på en mere eller mindre udtalt harmonisering, alt efter hvilket område det drejede sig om. Det er også den metode, der ligger til grund for bestemmelserne i konventionen af 26. juli 1995 med tillægsprotokoller og for det tidligere nævnte direktivforslag af 23. maj 2001.

Spørgsmålet om, hvilken metode der er mest velegnet, når det gælder fastsættelsen af den fælles materielle ret, som er en nødvendig forudsætning for, at den europæiske anklagemyndighed kan fungere effektivt, er atter blevet aktuelt med den foreliggende grønbog.

Mere generelt drejer det sig om at forene to helt forskellige modeller. Den første er baseret på fuldstændig harmonisering eller ligefrem helt ens regler. Den europæiske anklagemyndigheds arbejde vil blive langt lettere, hvis den materielle ret bliver harmoniseret eller ligefrem gjort helt fælles. Desuden vil en fuldstændig harmonisering eller vedtagelse af ens retsregler per definition sikre en ensartet beskyttelse af Fællesskabets interesser i hele EU, således som EF-traktaten kræver det. I forhold til de retsundergivne vil denne model give øget retssikkerhed, fordi de gældende regler bliver lettere tilgængelige. Den er dog kun legitim i det omfang, den står i rimeligt forhold til det specifikke formål, nemlig at sikre strafferetlig beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser. Den vil således først og fremmest være oplagt på de områder, som den europæiske anklager specifikt skal beskæftige sig med, f.eks. definition af de kriminelle handlinger, der hører under hans kompetenceområde, eller fastsættelse af forældelsesfristen for den pågældende kriminelle handling.

Den anden model er baseret på hel eller delvis henvisning til nationale retsregler. Det forekommer at være den mest velegnede metode for fastsættelsen af de generelle regler, der rækker videre end beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser, selv om den kræver en meget forskelligartet tilgang til målsætningen om en ensartet beskyttelse i hele EU. Det vil i mindre grad gribe ind i de nationale retsordener, fordi den europæiske anklager skal tage udgangspunkt netop i de nationale regler, alt efter hvilken medlemsstat han beskæftiger sig med.

Hvis disse to modeller skal kunne kombineres, er der to ting, man skal gøre sig klart i relation til hvert enkelt område inden for den materielle ret, nemlig hvilke regler der skal være ens eller harmoniseres, og hvor detaljeret det skal gøres. Disse spørgsmål vil blive behandlet i de følgende afsnit.

Forfatterne til *Corpus Juris* har derimod foreslået en mere gennemgribende harmonisering af den generelle strafferet. Kommissionen mener imidlertid, at en sådan harmonisering skal stå i et rimeligt forhold til det specifikke formål om at sikre den strafferetlige beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser og kan variere på forskellig måde, afhængigt af de forskellige emneområder i det følgende (jf. punkt 5.2-5.5).

Det er vigtigt ved læsningen af den følgende redegørelse at holde sig for øje, at den europæiske anklagemyndighed som institution skal have mulighed for at ændre sig i takt med udviklingen. For det første ønsker Kommissionen med denne grønbog at lægge op til debat om de mindstekrav, der skal opfyldes, for at den europæiske anklagemyndighed kan fungere efter hensigten. Når først institutionen er etableret på et tilstrækkeligt bredt fælles grundlag og har haft den fornødne tid til at finde fodfæste og få fastlagt sine retlige rammer, vil erfaringen vise, hvorvidt det er hensigtsmæssigt at udbygge det nødvendige minimumsgrundlag yderligere.

For det andet er der en generel tendens til, at forskellene mellem de nationale strafferetssystemer indsnævres i takt med fremskridtene i retning af indførelse af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, hvilket automatisk vil gøre det lettere for den europæiske anklager at udøve sit hverv. Kommissionens tiltro til en metode baseret på harmonisering er netop begrundet i dette forhold: den specifikke harmonisering, der skal stilles forslag om i relation til den europæiske anklagemyndighed, vil sideløbende blive kompletteret af den generelle udvikling på det retlige område under indflydelse af princippet om gensidig anerkendelse.

5.2.Fælles strafbare forhold

Hvad angår definitionen af disse strafbare forhold, vil Kommissionen foretrække en høj grad af harmonisering svarende til et præcisionsniveau på linje med eller højere end det, der er foreslået i førnævnte direktivforslag fra 23. maj 2001.

I henhold til legalitetsprincippet skal anklagemyndigheden kun kunne retsforfølge bestemte overtrædelser, som er meget nøjagtigt defineret. Eftersom der er tale om en offentlig anklager med kompetence på hele Fællesskabets område, forekommer en fælles definition af de overtrædelser, der skal retsforfølges, at være en nødvendig forudsætning for, at denne anklager kan udøve sit hverv.

I overensstemmelse med princippet om den europæiske anklagemyndigheds særlige kompetenceområde skal disse fælles overtrædelser, selv om man eventuelt også kan forestille sig andre strafbare forhold (punkt 5.2.3), udelukkende vedrøre beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser. I denne forbindelse er der visse overtrædelser, som i forvejen er omfattet af en aftale mellem medlemsstaterne (punkt 5.2.1). Det kan overvejes at medtage andre strafbare forhold, bl.a. byggende på *Corpus Juris*-undersøgelserne (punkt 5.2.2).

5.2.1. Overtrædelser vedrørende beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser, som i forvejen er omfattet af en aftale mellem medlemsstaterne

Der findes i forvejen en ganske omfattende aftale mellem medlemsstaterne om, hvad der kunne blive kernen i en særlig strafferet på dette område. De materielle strafferetlige bestemmelser i Bruxelles-konventionen af 26. juli 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser og tillægsprotokollerne til denne konvention[79], som er gengivet i deres fulde ordlyd i direktivforslaget af 23. maj 2001[80], udgør et uomgængeligt referencegrundlag for definitionen af, hvilke overtrædelser der bør høre under den europæiske anklagemyndigheds beføjelser. Det er nærmere betegnet svig og bestikkelse samt hvidvaskning af penge i tilknytning hertil.

5.2.1.1. Svig

I artikel 3 i førnævnte direktivforslag, som gentager bestemmelserne i artikel 1 i konventionen af 26. juli 1995, er svig, der skader De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser på udgiftsområdet, defineret som » *enhver forsætlig handling eller undladelse vedrørende anvendelse eller forelæggelse af falske, urigtige eller ufuldstændige erklæringer eller dokumenter, som medfører uretmæssig oppebørelse eller tilbageholdelse af midler hidrørende fra Fællesskabets almindelige budget eller fra budgetter, der forvaltes af eller for Fællesskabet … manglende indberetning af en oplysning ved tilsidesættelse af en specifik oplysningspligt, med samme følge … uretmæssig anvendelse af sådanne midler til andre formål end dem, de oprindelig var bevilget til* «.

Sammesteds er svig, der skader De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser på indtægtssiden, defineret som » *enhver forsætlig handling eller undladelse vedrørende anvendelse eller forelæggelse af falske, urigtige eller ufuldstændige erklæringer eller dokumenter, som medfører en uretmæssig formindskelse af indtægterne på Fællesskabets almindelige budget eller på budgetter, der forvaltes af eller for Fællesskabet … manglende*

---

[79] EFT C 316 af 17.11.1995, s. 48, EFT C 313 af 23.10.1996, s. 1, EFT C 221 af 19.7.1997, s. 11, EFT C 151 af 20.5.1997, s. 1. Se også de forklarende rapporter om konventionen (EFT C 191 af 23.6.1997, s. 1) og den anden protokol (EFT C 91 af 31.3.1999, s. 8).

[80] Førnævnte KOM(2001) 272.

indberetning af en oplysning ved tilsidesættelse af en specifik oplysningspligt, med samme følge … uretmæssig udnyttelse af en lovligt opnået fordel, med samme følge «.

Sådanne handlinger bør være strafbare enten som en selvstændig lovovertrædelse eller som medvirken eller anstiftelse til eller forsøg på svig.

Ud over dette potentielle grundlæggende regelværk vil definitionen kunne gøres ensartet (udgifter og indtægter) og bredere. Med udgangspunkt i *Corpus Juris*-forslaget kan man vælge en enkelt definition på begrebet svig uanset genstanden for handlingen og uanset, om det drejer sig om Fællesskabets indtægter eller udgifter[81]. Virkningen af den begåede svig kan eventuelt udvides til også at omfatte en handling, der bringer Fællesskabets finansielle interesser i fare, så man undgår, at svigagtige handlinger skal have givet de tilsigtede resultater som en forudsætning for, at de kan retsforfølges. Endelig kan man ud over forsætlige handlinger også medtage grov uagtsomhed i definitionen.

5.2.1.2. Bestikkelse

I henhold til artikel 4, stk. 1, i direktivforslaget, der gentager bestemmelserne i stk. 2 i protokollen af 27. september 1996 til konventionen af 1995[82], betragtes det som passiv bestikkelse, » *at en tjenestemand med forsæt, direkte eller gennem tredjemand, anmoder om eller modtager fordele uanset disses art, for sig selv eller for tredjemand, eller tager imod et løfte herom for i strid med sine officielle pligter at udføre eller undlade at udføre en handling, der er omfattet af vedkommendes hverv eller udøvelsen heraf, og som skader eller vil kunne skade Fællesskabets finansielle interesser* «.

Aktiv bestikkelse er defineret i artikel 4, stk. 2, i direktivforslaget, som gentager bestemmelserne i artikel 3 i førnævnte protokol, som det forhold, » *at en person med forsæt, direkte eller gennem tredjemand, lover eller yder en tjenestemand en fordel, uanset dennes art, for ham selv eller for tredjemand, for at han i strid med sine officielle pligter foretager eller undlader at foretage en handling, der er omfattet af hans hverv eller udøvelsen heraf, og som skader eller vil kunne skade Fællesskabets finansielle interesser* «.

Både passiv og aktiv bestikkelse bør være strafbart enten som en selvstændig lovovertrædelse eller som medvirken eller anstiftelse til bestikkelse (artikel 5 i førnævnte protokol).

5.2.1.3. Hvidvaskning af penge

Hvad angår definitionen af hvidvaskning af penge i tilknytning til udbyttet fra svig, i det mindste i grove tilfælde, og fra aktiv og passiv bestikkelse, henvises der i artikel 6 i direktivforslaget, der gentager bestemmelserne i artikel 1 i protokol af 19. juni 1997 til konventionen af 1995, til den mere generelle definition af begrebet i det ændrede direktiv af 10. juni 1991[83].

I dette direktiv er hvidvaskning af penge defineret som forsætlig » *konvertering eller overførsel af formuegoder - vel vidende, at de hidrører fra en kriminel handling eller fra medvirken i en sådan handling - med det formål at fortie eller tilsløre formuegodernes ulovlige oprindelse eller at hjælpe personer, som er involveret i en sådan handling, til at*

---

81 Artikel 1 CJ.

82 Begrebet "tjenestemand" er defineret i artikel 2 i direktivforslaget, der gentager bestemmelserne i artikel 1 i protokol af 27. september 1996 til konventionen af 1995.

83 Artikel 1, stk. 3, i Rådets direktiv 91/308/EØF af 10.6.1991 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge (EFT L 166 af 28.6.1991, s. 77).

unddrage sig de retlige konsekvenser heraf « eller » *fortielse eller tilsløring af formuegodernes art, oprindelse, lokalisering, placering eller bevægelser eller af den egentlige ejendomsret til disse formuegoder eller dertil knyttede rettigheder, vel vidende, at de hidrører fra en kriminel handling eller medvirken i en sådan handling* «. Der foreligger hvidvaskning af penge, også selv om de handlinger, som har frembragt de formuegoder, der skal hvidvaskes, har fundet sted på en anden medlemsstats eller et tredjelands område.

Deltagelse i en af de ovennævnte handlinger og medvirken med henblik på at udføre den pågældende handling eller hjælpe, tilskynde eller råde nogen til at udføre den eller gøre det lettere at udføre den er ligeledes strafbart.

5.2.2. Andre strafbare handlinger i relation til beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser

Oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed er et vigtigt positivt skridt i retning af etableringen af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, men overvejelserne skal ikke kun gå på en teoretisk videreførelse af EU's regelværk. Den europæiske anklagemyndighed skal have beføjelse til at retsforfølge andre lovovertrædelser som de nedenfor nævnte, der berører beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser.

Definitionen af disse fælles strafbare forhold kunne bl.a. bygge på de fremskridt, der er gjort inden for rammerne af tredje søjle, og de forslag, der er indeholdt i førnævnte *Corpus Juris*-undersøgelse både med henblik på udbygning af reglerne om eksisterende strafbare forhold og med henblik på at supplere disse regler med nye bestemmelser. Kommissionen foretrækker en sådan fremgangsmåde.

5.2.2.1. Svig i forbindelse med indgåelse af kontrakter

Tanken om på fællesskabsplan at operere med en lovovertrædelse i form af svig i tilknytning til reglerne om offentlige kontrakter forekommer helt relevant, når man betænker de store beløb, det drejer sig om, og de væsentlige mangler og svagheder, der er fundet ved lovgivningen i flere medlemsstater[84]. Det er navnlig ikke særlig effektivt at rejse sigtelse for bedrageri, hvis det er meget vanskeligt at fremlægge bevis for den materielle skade.

Derfor skal det få en hvilken som helst ordregivende myndighed til at acceptere et bestemt bud ved hjælp af bestemte midler, f.eks. en ulovlig aftale, eller forsøge at gøre det, kunne betragtes som et fælles strafbart forhold, såfremt det accepterede bud skader eller vil kunne skade Fællesskabets finansielle interesser.

5.2.2.2. Forbryderorganisationer

Kommissionens og medlemsstaternes indsats de seneste mange år på dette område har i praksis vist, at der ofte ligger organiseret kriminalitet bag forbrydelserne mod Fællesskabets finansielle interesser. Det kan således være vigtigt at fokusere direkte på deltagelse i en kriminiel organisation for at forhindre de øvrige fælles strafbare forhold[85].

Det er i virkeligheden ikke nødvendigt at vente, til der er tale om konkrete skader for Fællesskabets finansielle interesser, for at kunne retsforfølge de personer, der planlægger sådanne handlinger og arbejder målbevidst på at få mulighed for at udføre dem. Desuden kan retsforfølgning af et forhold af denne art medvirke til opløsning af en kriminel organisation

---

[84] *The implementation of the Corpus Juris in the Member States*, op.cit., bind 1, del II, kapitel 1, punkt I-2.

[85] Se navnlig artikel 4 CJ.

ved at afsløre bagmændene. Det vil samtidig være et konkret udtryk på et specifikt område for den principbeslutning, der blev vedtaget i Tammerfors af Det Europæiske Råd, hvem det ligger » *stærkt på sinde at få styrket bekæmpelsen af grov organiseret og grænse-overskridende kriminalitet* «[86].

Det betyder, at det ligeledes kan være omfattet af begrebet "fælles strafbare forhold" enten som en forbrydelse i sig selv eller som en skærpende omstændighed ved de førnævnte strafbare forhold at deltage i en forbrydersammenslutning[87], forstået som en permanent organisation bestående af mindst tre personer, oprettet med det formål at gennemføre handlinger med sigte på svig, bestikkelse eller hvidvaskning af penge eller alle andre handlinger, der er omfattet af den fremtidige definition af begrebet "fælles strafbare forhold".

5.2.2.3. Misbrug af tjenstlige beføjelser

Når tjenestemænd skader Fællesskabets finansielle interesser, er det ikke altid ensbetydende med, at de selv har fordel af det, således som det er tilfældet ved bestikkelse. Derfor bør man eventuelt overveje under begrebet "fælles strafbare forhold" subsidiært at medtage mere generelle forhold vedrørende misbrug af tjenstlige beføjelser til skade for Fællesskabets finansielle interesser[88].

Formålet skal være at gøre det til en strafbar handling, at en tjenestemand, som er ansvarlig for forvaltningen af Fællesskabets finansielle interesser, forsætligt skader disse interesser ved at misbruge de beføjelser, den pågældende har fået til dette formål.

5.2.2.4. Videregivelse af tjenestehemmeligheder

Allerede i begrundelsen til traktatudkastet fra 1976 om indførelse af fælles regler for ansvarlighed og beskyttelse i strafferetlig henseende af tjenestemænd og øvrige ansatte i De Europæiske Fællesskaber understregede Kommissionen, at hverken nationale myndigheder eller private organisationer må tøve med at give fællesskabsmyndighederne relevante fortrolige oplysninger med den begrundelse, at der ikke sker strafferetlig forfølgning af brud på tavshedspligten[89].

Det bør derfor også overvejes at lade definitionen af "fælles strafbare forhold" omfatte en offentligt ansats brud på tavshedspligten ved at videregive en oplysning, den pågældende har modtaget under udøvelsen eller i anledning af sit hverv, såfremt dette skader eller kan skade Fællesskabets finansielle interesser[90].

---

86 Konklusion nr. 40.

87 Se bl.a. den fælles aktion af 21.12.1998 vedtaget af Rådet på grundlag af artikel K3 i traktaten om Den Europæiske Union, om at gøre det strafbart at deltage i en kriminel organisation i Den Europæiske Unions medlemsstater (EFT L 351 af 29.12.1998).

88 Se navnlig artikel 7 CJ.

89 Tidligere udkast til traktat om ændring af traktaten om oprettelse af et fælles Råd og en fælles Kommission for De Europæiske Fællesskaber med henblik på vedtagelse af fælles regler om ansvarlighed for og beskyttelse i strafferetlig henseende af tjenestemænd og andre ansatte i De Europæiske Fællesskaber (EFT C 222 af 22.9.1976).

90 Se navnlig artikel 8 CJ.

5.2.3. Eventuel medtagelse af andre overtrædelser, som ikke direkte vedrører beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser

For at skabe klarhed i debatten skal det her understreges, at Kommissionens forslag eventuelt kunne omfatte overtrædelser, som ikke har direkte tilknytning til strafferetlig beskyttelse af finansielle interesser, navnlig med det formål at sikre generel beskyttelse i strafferetlig henseende af Fællesskabets forvaltning, således som det blev foreslået allerede i starten af 1970'erne[91]. Det kunne f.eks. indebære, at man lod definitionen mere generelt omfatte misbrug af tjenstlige beføjelser og videregivelse af tjenestehemmeligheder - dvs. uden direkte tilknytning til Fællesskabets finansielle interesser - eller oven i købet gav den europæiske anklagemyndighed beføjelse til at retsforfølge mere almindelige forhold såsom simpelt tyveri af personlige effekter inden for institutionerne, brud på beskyttelsen af data eller nepotisme i forbindelse med anvendelsen af fællesskabsretten.

Det er imidlertid ikke formålet med Kommissionens forslag, der udelukkende vedrører Fællesskabets finansielle interesser (den foreslåede artikel 280a).

<u>Spørgsmål nr. 2</u>: Hvilke strafbare forhold bør den europæiske anklagemyndighed have kompetence til at retsforfølge? Bør de definitioner af strafbare forhold, der er indgår i Den Europæiske Unions regelværk, suppleres?

5.3.Fælles strafferetlige sanktioner

Det er ligeledes vigtigt på fællesskabsplan at fastsætte regler om straffe for de overtrædelser, der falder ind under den europæiske anklagemyndigheds kompetenceområde.

Det forekommer fuldt berettiget primært at tilstræbe harmonisering på dette område, og det vil på ingen måde være i strid med konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Tammerfors, der, for så vidt angår de nationale straffelove, peger på, » *at bestræbelserne på at opnå enighed om fælles definitioner, fælles regler for, hvad der udgør strafbare handlinger, og fælles straffe i første omgang bør koncentreres om et begrænset antal områder af særlig relevans såsom økonomisk kriminalitet (hvidvaskning af penge, bestikkelse, forfalskning af euroen)…* «[92].

Overholdelsen af regelværket vedrørende beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser kræver, at der ikke fastsættes lavere strafferetlige sanktioner end dem, der figurerer i direktivforslaget af 23. maj 2001 og i de konventionsbestemmelser, hvortil der henvises i direktivforslaget. Der står her, at de former for svig, bestikkelse og hvidvaskning af penge, bestemmelserne tager sigte på, bør pålægges strafferetlige sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har en afskrækkende virkning, herunder, i det mindste i grove tilfælde, frihedsstraf, der kan medføre udlevering. Der er ligeledes fastsat bestemmelse om, at redskaber, der er anvendt i forbindelse med de omhandlede handlinger, samt udbyttet herfra beslaglægges.

I artikel 3 i direktivforslaget, som gengiver bestemmelserne i artikel 2 i konventionen af 26. juli 1995, er det oven i købet præciseret, at enhver form for svig, som vedrører et mindstebeløb, der ikke kan fastsættes højere end 50 000 EUR, er at betragte som grov svig. Desuden er der i direktivforslagets artikel 11, der gengiver bestemmelserne i artikel 4 i protokollen af 19. juni 1997, fastsat sanktioner, i givet fald strafferetlige sanktioner, over for

---

91 EFT C 222 af 22.9.1976.

92 Formandskabets konklusion nr. 48.

juridiske personer, der kendes ansvarlige for svig, aktiv bestikkelse eller hvidvaskning af penge.

I overensstemmelse med legalitetsprincippet og princippet om proportionalitet mellem lovovertrædelse og straf, som figurerer i EU's charter om grundlæggende rettigheder[93], mener Kommissionen, at man bør gå længere med harmoniseringen af strafferetlige sanktioner for de definerede overtrædelser. Ganske vist bør harmoniseringen være mere omfattende, fordi de pågældende forbrydelser skader fælles interesser, men den bør samtidig være i overensstemmelse med den mere generelle igangværende debat i EU om harmoniseringen på det strafferetlige område.

Strafferammen - og det gælder både frihedsberøvelse og bøder - bør fastsættes af Fællesskabets lovgivende myndighed, medens den nationale dommer skal vurdere, hvordan han vil udnytte denne strafferamme. Det bør ligeledes overvejes at give mulighed for alternative eller supplerende straffe. Der kan navnlig blive tale om at fastsætte supplerende straffe af fællesskabskarakter, som f.eks. udelukkelse af en person fra ansættelse i fællesskabsinstitutionerne, udelukkelse fra alle former for EU-tilskud eller udelukkelse fra offentlige kontrakter i forbindelse med projekter, hvortil der søges om EU-støtte[94].

Det foreslås, at det ligeledes afgøres på fællesskabsplan, hvilke virkninger skærpende eller formildende omstændigheder skal have for maksimumsstraffene, medens det kan overlades til den nationale ret at definere sådanne omstændigheder. Der bør ligeledes fastsættes strafferammer for medvirken til lovovertrædelser.

Der bør også fastsættes regler om, at den europæiske anklagemyndighed kan forlange beslaglæggelse af redskaber til og udbytte fra lovovertrædelser, der hører under hans kompetenceområde, i overensstemmelse med EU's gældende regelværk på dette område[95]. Endelig bør der formuleres bestemmelser med henblik på offentliggørelse af de endelige retsafgørelser.

5.4.Juridiske personers ansvar

Med hensyn til reglerne for, hvem der kan gøres strafferetligt ansvarlig, vil det efter Kommissionens opfattelse være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet at holde sig til det eksisterende regelværk på området og den grad af harmonisering, Kommissionen selv har foreslået i sit direktivforslag af 23. maj 2001. Med forbehold af de gældende regler vedrørende virksomhedslederes og juridiske personers strafferetlige ansvar bør der således generelt henvises til medlemsstaternes nationale ret. Denne løsning, som er den, Kommissionen foretrækker, forekommer tilstrækkelig til at sikre det minimum, der er nødvendigt, for at den europæiske anklagemyndighed kan fungere effektivt[96].

Mere specifikt indeholder artikel 8 og 9 i direktivforslaget af 23. maj 2001, der gengiver bestemmelserne i artikel 3 i henholdsvis konventionen af 26. juli 1995 og protokollen af

---

93 Artikel 49 i EU's charter om grundlæggende rettigheder.

94 Se navnlig artikel 14 CJ.

95 Rådets rammeafgørelse af 26.6.2001 om hvidvaskning af penge, identifikation, opsporing, indefrysning eller beslaglæggelse og konfiskation af redskaber og udbytte fra strafbart forhold (EFT L 182 af 5.7.2001, s .1).

96 I artikel 9-13 CJ slås der til lyd for en anden opfattelse med sigte på en mere omfattende harmonisering af de generelle regler om strafferetligt ansvar. Det foreslås her at supplere de traditionelle regler vedrørende virksomheders ansvar og skabe grundlag for en fællesskabsdefintion af retssubjektiviteten, vildfarelses-begrebet, det individuelle strafferetlige ansvar og begrebet "forsøg på lovovertrædelse".

19. juni 1997, i forvejen bestemmelser om en vis harmonisering af reglerne om ansvarlighed dels hos virksomhedsledere, dels hos juridiske personer.

På dette grundlag skulle virksomhedsledere eller andre med beslutnings- eller kontrolbeføjelser i en virksomhed kunne gøres strafferetligt ansvarlige efter principperne i deres nationale lovgivning i tilfælde af, at deres underordnede på virksomhedens vegne har begået svig, ydet bestikkelse eller foretaget hvidvaskning af udbyttet herfra.

Ligeledes bør juridiske personer kunne gøres ansvarlige for udførelse af, medvirken til (som medskyldig eller anstifter) eller forsøg på en handling, der er omfattet af definitionen på svig, aktiv bestikkelse eller hvidvaskning af penge, begået på deres vegne af en person, som har en ledende stilling hos dem[97]. De skal ligeledes kunne gøres ansvarlige, når utilstrækkeligt tilsyn eller kontrol fra en af de ovenfor omhandlede personers side har gjort det muligt for en person, der er underlagt den juridiske persons myndighed, at begå de nævnte lovovertrædelser på den juridiske persons vegne.

Det ansvar hos juridiske personer, som er omhandlet ovenfor, udelukker ikke fysiske personers strafferetlige ansvar, når de begår, anstifter eller medvirker til svig, aktiv bestikkelse eller hvidvaskning af penge.

5.5.Regler om forældelse

Forældelse af et af de strafbare forhold, der hører under den europæiske anklagemyndigheds kompetenceområde, indebærer, at sagen bortfalder. Reglerne om forældelse er imidlertid meget forskellige medlemsstaterne imellem og vil blive endnu mere uensartede efter EU's udvidelse. Det betyder, at ensartet behandling af de retsundergivne forudsætter en reel harmonisering af disse regler.

Hvis man opretholder alt for forskelligartede regler på dette felt, vil det give anledning til problemer, selv om den strafferetlige forfølgning af anslag mod Fællesskabets finansielle interesser bliver mere effektiv. Hvis flere personer, som er impliceret i de samme overtrædelser, retsforfølges i forskellige medlemsstater, består der risiko for, at de ikke vil blive behandlet ens. Hvis det drejer sig om identiske forhold, der berører én og samme person, kan retsforfølgning, der må opgives på grund af forældelsesfrister i én medlemsstat, udmærket kunne gennemføres i en anden medlemsstat, hvor samtlige sager så muligvis vil forsøges ført alene af den grund.

I øvrigt bør den europæiske anklagemyndigheds indsats for at retsforfølge lovovertrædere ikke hæmmes af for korte forældelsesfrister. Erfaringerne hos Kommissionen og i medlemsstaterne med opklaring af svig gennem administrative undersøgelser viser, at disse overtrædelser kræver langvarig efterforskning. Finansielle sagers komplekse karakter, det faktum, at det ofte drejer sig om tværnationale transaktioner, og at grove forhold i visse tilfælde involverer organiseret kriminalitet, er alt sammen med til at vanskeliggøre efterforskningen. Som eksempel kan nævnes, at *Corpus Juris*-undersøgelsen anbefaler, at der for alle de lovovertrædelser, der er omfattet af undersøgelsen, fastsættes en frist på mindst fem år og højst ti år.

---

[97] Det gælder, uanset om den pågældende handler individuelt eller som medlem af et organ under den juridiske person. Den ledende stilling, der sigtes til her, kan være en beføjelse til at repræsentere den juridiske person eller til at træffe beslutninger på den juridiske persons vegne eller til at udøve intern kontrol i den juridiske person.

Kommissionen foretrækker under alle omstændigheder, at forældelsesfristerne for strafbare forhold, der hører ind under den europæiske anklagemyndigheds kompetenceområde, fastsættes på fællesskabsplan. Da der endnu ikke findes regler om dette spørgsmål, vil Kommissionen gerne have mulighed for at overveje, hvor lang forældelsesfristen bør være, og den gør opmærksom på, at det rent erfaringsmæssigt ikke er nødvendigt at operere med samme forældelsesfrist for alle strafbare forhold. Hvad angår alle de øvrige regler i tilknytning hertil, navnlig spørgsmål om afbrydelse af forældelsesfristen, bør det overvejes, om der ikke blot kan henvises til den nationale ret under forudsætning af gensidig anerkendelse mellem medlemsstaterne.

***Spørgsmål nr. 3*: Bør der i forbindelse med oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed vedtages visse supplerende fælles regler om:**

- ***sanktioner?***
- ***ansvar?***
- ***forældelse?***
- ***andet?***

I bekræftende fald, i hvilket omfang?

6. PROCEDUREN

Kommissionen har foreslået, at det indføjes i EF-traktaten, at Rådet for Den Europæiske Union i overensstemmelse med proceduren i artikel 251, dvs. fælles beslutningstagning med Europa-Parlamentet, » *fastsætter vilkårene for den europæiske anklagers udøvelse af sit hverv, bl.a. […] b) procesretlige regler for den europæiske anklagers virksomhed og bevisføringsregler (…) c) regler om domstolskontrol med de proceshandlinger, som den europæiske anklager foretager under udøvelsen af sit hverv.* «

Den europæiske anklagers virke forudsætter, at der fastsættes særlige procesretlige regler, der er i rimelig overensstemmelse med de nationale retssystemer. De bør fastsættes på det mest hensigtsmæssige niveau under behørigt hensyn til subsidiaritetsprincippet og princippet om effektivitet på såvel fællesskabsplan som nationalt plan.

De metoder, der er omhandlet under punkt 5 i det foregående, kan kombineres i så henseende. Hvis det er afgørende for, at den europæiske anklager kan udøve sit hverv, kan det vise sig nødvendigt at definere en række fællesskabsprocedureregler, som kan udgøre et hensigtsmæssigt grundlag. En hel eller delvis tilnærmelse af de nationale procesretlige regler kan muligvis være tilstrækkeligt, såfremt den europæiske anklagers virke kun kræver ækvivalens mellem medlemsstaterne. I øvrigt bør der i videst muligt omfang henvises til den nationale ret. Hvad angår strafferetsplejen, vil Kommissionen i forbindelse med denne grønbog mere specifikt basere sig på princippet om gensidig anerkendelse.

Det vil her være på sin plads i relation til hver enkelt fase i proceduren at redegøre detaljeret for den europæiske anklagemyndigheds beføjelser, som er omhandlet mere generelt i det foregående[98], og de dertil knyttede garantier for de grundlæggende frihedsrettigheder. Spørgsmålet om appelmuligheder er behandlet nærmere under punkt 8.

Den europæiske anklagemyndighed skal styre og koordinere efterforskning og retsforfølgning med det formål at beskytte Fællesskabets finansielle interesser. I denne forbindelse bør han, når han har modtaget alle relevante oplysninger (punkt 6.1) kunne iværksætte efterforskningsaktiviteter enten direkte eller ved en fuldmagt (punkt 6.2). Han bør ligeledes kunne beslutte at rejse tiltale ved en domstol og skal selv kunne vælge, ved hvilken national domstol sagen skal føres (punkt 6.3). Eftersom visse af disse foranstaltninger kan have betydning for den enkeltes grundlæggende rettigheder, bør de på forhånd kontrolleres af en dommer for at sikre, at navnlig legalitetsprincippet, retssikkerheden og proportionalitetsprincippet respekteres (punkt 6.4).

6.1.Informering og forelæggelse af sager

Til forskel fra informering, som står enhver frit for og ikke kræver nogen reaktion, forstås der i denne grønbog ved forelæggelse af en sag for den europæiske anklager, at en offentlig myndighed formelt underretter den europæiske anklager om en sag med henblik på retsforfølgning. Når den europæiske anklager får forelagt en sag, er han dermed forpligtet til at give et begrundet svar, uanset hvad det måtte gå ud på, på den henvendelse, han har modtaget.

---

[98] Jf. punkt 3.2.1 i det foregående (den europæiske anklagemyndigheds beføjelser).

Den europæiske anklagemyndighed skal kunne informeres om eller have forelagt alle forhold, der kan udgøre en af de på forhånd definerede fællesskabsovertrædelser[99]. Spørgsmålet er, hvem der skal kunne gøre det, og i hvilket omfang det skal være obligatorisk eller valgfrit at forelægge en sag.

De europæiske borgere er i deres gode ret til at kræve en effektiv beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser. Alle fysiske og juridiske personer bør, uanset deres bopæl eller hjemsted, med alle relevante midler kunne give den europæiske anklagemyndighed oplysning om forhold, de har kendskab til. Den europæiske anklagemyndighed vil således kunne tage hensyn til alle foreliggende oplysninger[100].

Desuden bør visse nationale myndigheder og fællesskabsmyndigheder, der besidder særlige beføjelser, have en *forpligtelse* til at forelægge den europæiske anklagemyndighed sager[101].

Med henvisning til tilsvarende forpligtelser, der hyppigt figurerer i de nationale systemer, vil Kommissionen foretrække, at det gøres obligatorisk for fællesskabsmyndigheder og -ansatte at forelægge den europæiske anklagemyndighed sager og give oplysninger[102]; og det samme gælder alle nationale myndigheder under udøvelsen af deres hverv: ansatte i den offentlige forvaltning, bl.a. inden for told- og skattevæsen[103], politi og retsmyndigheder.

Selve forslaget om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed er baseret på den tanke, at der, når regulære fællesskabsinteresser skades, bør være en fællesskabsinstans, der kan sikre, at de personer, der begår de pågældende handlinger, retsforfølges. Frivillighed med hensyn til forelæggelse af sager for den europæiske anklagemyndighed vil være i strid med dette princip. De nationale retsforfølgende myndigheder har ikke et samlet overblik over forholdene i hele EU med hensyn til de sager, de får forelagt. En handling eller et forhold kan umiddelbart forekomme dem harmløst, men kan vise sig at være led i et mere omfattende og alvorligt strafbart forhold uden for deres retsområde. Derfor finder Kommissionen det vigtigt at fastholde princippet om systematisk forelæggelse af sager for den europæiske anklagemyndighed, så snart det gælder Fællesskabets finansielle interesser.

Den europæiske anklager kan således få forelagt sager enten af de kompetente nationale myndigheder eller de kompetente fællesskabsmyndigheder eller tage sager op på eget initiativ på grundlag af oplysninger, han er i besiddelse af[104].

Spørgsmål nr. 4: Hvilke sager bør der være pligt til at forelægge den europæiske anklagemyndighed, og hvem bør være omfattet af denne pligt?

---

99 Jf. punkt 5 i det foregående (den materielle strafferet).

100 Til sammenligning vedrørende dette spørgsmål kan der henvises til artikel 17 i statutten for Den Internationale Straffedomstol for Rwanda og artikel 18 i statutten for Den Internationale Straffedomstol for det tidligere Jugoslavien.

101 Det berører på ingen måde de forpligtelser til at give Kommissionen meddelelse om tilfælde af uregelmæssigheder, som i forvejen er fastsat i fællesskabslovgivningen i forbindelse med den administrative og finansielle forvaltning og kontrol.

102 Se navnlig punkt 7.3 i det følgende vedrørende OLAF's rolle (Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig).

103 Skattemyndighederne har en særligt omfattende tavshedspligt. Der er dog altid visse undtagelser fra en sådan tavshedspligt. Der er således anledning til at supplere disse undtagelser, så skattemyndigheder kan afgive oplysninger til den europæiske anklagemyndighed.

104 Jf. bilag 2, første skema.

6.2.Den forberedende fase

I henhold til den af Kommissionen foreslåede artikel 280a i EF-traktaten skal den europæiske anklager » *efterspore og retsforfølge gerningsmænd og medskyldige i overtrædelser, som skader Fællesskabets finansielle interesser […] i henhold til* » regler, der fastsættes af Fællesskabets lovgivende myndighed. Den forberedende fase indledes, når den europæiske anklager gennemfører sine første efterforskningsaktiviteter, og varer, indtil der er truffet beslutning om at henlægge sagen eller henvise den til pådømmelse ved en domstol[105].

6.2.1. Grundlæggende rettigheder

Det er naturligvis på forhånd klart, at den europæiske anklagemyndighed skal respektere de grundlæggende rettigheder i fuldt omfang, således som de bl.a. er sikret ved artikel 6 i EU-traktaten, EU's charter om grundlæggende rettigheder og den europæiske menneskerettigheds-konvention. Disse principper omfatter navnlig ejendomsretten, forbud mod krænkelse af privatlivets fred, brevhemmeligheden og kommunikationshemmeligheden.

Den europæiske anklagemyndighed skal ligeledes i sit virke overholde traktaterne og mere specifikt protokollen om privilegier og immuniteter og vedtægten for tjenestemænd og andre ansatte i De Europæiske Fællesskaber.

6.2.1.1. Forsvarets rettigheder og beskyttelse af anklagede

Uden at det skal opfattes som en udtømmende liste, er der grund til at understrege betydningen af visse generelle principper på det forberedende stadium i en sag. På dette stadium skal den europæiske anklagemyndighed foretage den efterforskning, der er nødvendig for at få fastslået de faktiske forhold, og indsamle alt materiale og bevismidler, der kan bidrage til sagens fremme. Både forhold, der kan belaste anklagede, og forhold, der underbygger hans uskyld, skal efterforskes uden at tilføje ham unødig skade[106].

Fra dette øjeblik skal den europæiske anklagemyndigheds handlinger og afgørelser, der bidrager til at belaste anklagede, være undergivet princippet om uskyldsformodning[107] og det kontradiktoriske princip. Sidstnævnte princip indebærer i forbindelse med denne grønbog parternes og deres advokats ret til at få adgang til det sagsmateriale, den europæiske anklagemyndighed er i besiddelse af. Det indebærer også mere specifikt i relation til anklagede, respekten for forsvarets rettigheder, navnlig retten til at kunne udtrykke sig frit om de forhold, der vedrører ham[108]. Den europæiske anklagemyndigheds virke skal desuden være undergivet princippet om retfærdighed og respekt for kravet om, at kun forhold, der har beviskraft, kan danne grundlag for anklagemyndighedens konklusioner.

6.2.1.2. Sikkerhed mod at blive retsforfulgt eller straffet to gange for samme lovovertrædelse

I artikel 50 i EU's charter om grundlæggende rettigheder står der, at » *ingen skal i en straffesag på ny kunne stilles for en domstol eller dømmes for en lovovertrædelse, for hvilken*

---

105 Jf. bilag nr. 2, andet skema.

106 Artikel 6, stk. 1, i den europæiske menneskerettighedskonvention og artikel 87, andet led, i EU's charter om grundlæggende rettigheder (rimelig frist).

107 Artikel 6, stk. 2, i menneskerettighedskonventionen og artikel 48, stk. 1, i charteret om grundlæggende rettigheder.

108 Artikel 6, stk. 3, i menneskerettighedskonventionen og artikel 48, stk. 1, i charteret om grundlæggende rettigheder.

han/hun allerede er blevet endeligt frikendt eller domfældt i én af Unionens medlemsstater i overensstemmelse med lovgivningen «. Dette princip, som også kaldes *ne bis in idem*, er almindeligt anerkendt i en lang række internationale konventioner[109].

Der kan ikke herske tvivl om, at dette princip også bør gælde for den europæiske anklagemyndigheds virke. Spørgsmålet er imidlertid, fra hvilket tidspunkt i den forberedende fase princippet skal finde anvendelse. Der findes ingen fast retspraksis på dette punkt[110].

I forbindelse med overvejelserne i tilknytning til denne grønbog kan man imidlertid pege på følgende teoretiske mulighed: den europæiske anklager skal ikke kunne retsforfølge en person, som allerede er blevet frikendt eller dømt for samme overtrædelse ved en endelig strafferetlig afgørelse. Anklagemyndigheden bør dog kunne sikre sig, at der også er tale om samme person og samme forhold. Derfor kunne man forestille sig, at den europæiske anklager får mulighed for at forlange foretaget en indledende undersøgelse, der ikke er at betragte som sagens åbning, for at sikre sig, at *ne bis in idem*-princippet er overholdt. Såfremt undersøgelsen viser, at sagen allerede er blevet pådømt, skal den europæiske anklager afstå fra at forfølge den videre. *Ne bis in idem*-princippet skal også gælde for andre endelige afgørelser, der forhindrer senere retsforfølgning, f.eks. forlig. Hvis undersøgelsen derimod viser, at sagen er blevet henlagt af de nationale retsforfølgende myndigheder på grund af mangel på bevis, kan den europæiske anklager selv forfølge sagen, hvis han er kommet i besiddelse af nye oplysninger.

6.2.2. Indledning af efterforskning og retsforfølgning

Efterforskningen kan først påbegyndes, når der er truffet afgørelse om at forfølge sagen på foranledning af den europæiske anklager. Sagens åbning forudsætter, at de forhold, hvorom anklagemyndigheden har oplysninger, kan udgøre eller i hvert fald giver mistanke om en fællesskabsovertrædelse, der henhører under den europæiske anklagers kompetenceområde.

6.2.2.1. Legalitets- og opportunitetsprincippet

Hvis disse forudsætninger er opfyldt, rejser der sig et væsentligt spørgsmål: Skal den europæiske anklager så blot have mulighed for at forfølge en sag, eller skal det være en forpligtelse? I første tilfælde vil der være tale om et system baseret på "en retssags opportunitet", og i andet tilfælde er det princippet om "en retssags legalitet". De nationale systemer opererer med forskellige løsningsmodeller, men er altid kombineret på forskellig måde.

For den europæiske anklagemyndigheds vedkommende bør valget træffes på fællesskabsplan. Formålet med oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed er at sikre en mere effektiv og ensartet beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser. Det forudsætter i princippet ensartet retsforfølgning på hele det europæiske retsområde, dvs. uden at det overlades til den europæiske anklagers skøn at vurdere, om en sag bør forfølges. Desuden forudsætter hans uafhængige status, at han til gengæld håndhæver lovgivningen meget nøje. Kommissionen vil derfor i det foreliggende tilfælde foretrække et system med en lovfæstet pligt til at forfølge sager, dog med forskellige undtagelser, der gør dette princip mindre rigidt.

I denne forbindelse burde den tilpasning mellem de forskellige nationale systemer, der har kunnet konstateres, gøre det lettere at finde en løsning. Kombinationer af de to systemer

---

[109] Se navnlig bestemmelserne i artikel 7 i førnævnte konvention af 25.7.1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser og artikel 54 i Schengen-gennemførelseskonventionen.

[110] Sag C 187/01, der verserer ved Domstolen.

baseret på henholdsvis legalitetsprincippet og opportunitetsprincippet præger i dag forholdene i medlemsstaterne. Systemer baseret på opportunitetsprincippet er f.eks. altid forbundet med krav om begrundelse for afgørelser om at henlægge sager eller muligheder for at kære afgørelserne. På samme måde er systemer baseret på legalitetsprincippet gjort mere lempelige med forskellige muligheder for betinget henlæggelse af sager.

Hvis legalitetsprincippet kommer til at gælde for den europæiske anklagemyndighed, vil der være mulighed for at henlægge sager ikke blot af tekniske årsager, der kan gøre det nødvendigt[111], men også fordi det kan være mest hensigtsmæssigt af grunde, som er nærmere omhandlet i det følgende.

Først og fremmest kan undtagelser fra legalitetsprincippet som hovedformål have, at den europæiske anklagemyndighed ikke belastes med uvæsentlige sager set i relation til beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser i overensstemmelse med princippet *de minimis non curat praetor*. Der er flere muligheder for at undgå dette. Et kriterium om f.eks. "ringe betydning i relation til Fællesskabets finansielle interesser" kunne overlades til den europæiske anklagemyndigheds skøn under domstolskontrol. Der kunne mere præcist fastsættes en finansiel mindstegrænse, og den europæiske anklagemyndighed skulle være frit stillet med hensyn til at forfølge sager for beløb, der lå under denne grænse. Den første mulighed forekommer at være den mest smidige, mens den anden, som er mindre fleksibel, indebærer en risiko for en "tærskelvirkning", som dog i et vist omfang vil kunne kontrolleres via den europæiske anklagemyndigheds mulighed for at udøve et skøn.

For det andet kunne der gives mulighed for at afvige fra legalitetsprincippet i relation til forfølgelse af sager med henvisning til, hvorvidt det vil være relevant for sagens udfald. Det kunne navnlig overlades til den europæiske anklagemyndighed selv at vurdere, hvorvidt en sag mod en person kun skal forfølges, for så vidt angår en del af sigtelserne mod den pågældende. Det kunne f.eks. være hensigtsmæssigt, hvis den efterforskning, der allerede er foretaget omkring visse af disse sigtelser, forekommer at være tilstrækkelig til at få den pågældende dømt, og det må formodes, at en fortsættelse af efterforskningen ikke vil få nogen væsentlig indvirkning på den endelige strafudmåling.

Et tredje formål med en eventuel undtagelse fra legalitetsprincippet i relation til at forfølge sager kan være, at det giver bedre mulighed for at tilbagesøge de beløb, krænkelsen af Fællesskabets finansielle interesser vedrører. Der er her tale om en forligsmetode, som anvendes i visse medlemsstater, og som under alle omstændigheder bør drøftes. Rent teoretisk skal anklagede efter at have givet oprejsning for den forvoldte skade ved - efter aftale med den anvisningsberettigede - at tilbagebetale de midler, den pågældende uretmæssigt har tilegnet sig, eller ved at indbetale den skyldige told eller andre skyldige afgifter, have mulighed for at indgå en aftale med den europæiske anklagemyndighed om bortfald af enhver nuværende eller fremtidig offentlig påtale af overtrædelsen. Ved frivilligt at betale et bestemt beløb undgår den anklagede, at sagen optages til dom. Denne mulighed kunne være relevant, hvis der kun er ringe sandsynlighed for, at den pågældende kendes skyldig. Den vil dog kun være acceptabel for overtrædelser, der vedrører beskedne beløb. Det gælder generelt, at betingelserne for forlig skal formuleres på en sådan måde, at der ikke bliver tale om et smuthul eller en urimeligt fordelagtig behandling.

Uanset hvad begrundelsen for at undlade at forfølge en sag måtte være, kan der altid fastsættes regler om, at der ikke kan gøres undtagelse, når særlige skærpende omstændigheder, således som disse er defineret i den nationale ret, gør sig gældende.

---

[111] Jf. punkt 6.2.4.1 i det følgende (henlæggelse af sager og tiltalefrafald).

Såfremt den europæiske anklagemyndighed skulle beslutte ikke at forfølge en sag, bør han afslutte sagen, og hvis retsforfølgningen er indledt, bør han træffe afgørelse om henlæggelse[112]. Herefter skal han fremsende sagen til orientering til de nationale retsforfølgende myndigheder, hvorefter disse skal vurdere, om en sådan sag, der ikke er blevet retsforfulgt på fællesskabsplan, ikke desto mindre er af betydning på nationalt plan med henblik på retsforfølgning af andre typer overtrædelser (se nedenfor)[113]. Det kan i henhold til *ne bis in idem*-princippet være tilfældet, hvis de efterforskende myndigheder er bekendt med, at den pågældende har begået nationale overtrædelser andre steder.

<u>Spørgsmål nr. 5</u>: Skal den europæiske anklagemyndighed basere sig på legalitetsprincippet, således som Kommissionen foreslår, eller på opportunitetsprincippet? Hvilke undtagelser bør der fastsættes i begge tilfælde?

6.2.2.2. Sagsfordeling mellem den europæiske anklagemyndighed og de nationale retsforfølgende myndigheder

Eftersom de to parters materielle kompetenceområde er skarpt afgrænset, er det vigtigt at få fastlagt en klar sagsfordeling i praksis mellem den europæiske anklagemyndighed og de nationale retsforfølgende myndigheder, både af hensyn til sammenhængen, for at begrænse de tilfælde, hvor samme handling retsforfølges sideløbende, og af ressourcehensyn for at begrænse dobbeltarbejde. Desuden er der hensynet til retssikkerheden, idet man skal undgå at krænke *ne bis in idem*-princippet, og omvendt også undgå negative kompetencekonflikter, hvor ingen mener at have beføjelse til at retsforfølge en given lovovertrædelse. Når dette problem er løst, bliver det desuden lettere efterfølgende at få afgjort spørgsmålet om, hvem der skal repræsentere anklagemyndigheden ved domsretten.

a) Rene fællesskabssager

Princippet bag den europæiske anklagemyndighed er, at denne har kompetence i relation til overtrædelser, som skader Fællesskabets finansielle interesser. Det skal så afgøres, i hvilket omfang denne materielle kompetence skal medføre, at det kun er den europæiske anklagemyndighed, der skal have forelagt de pågældende sager, eller om de skal deles med de nationale retsforfølgende myndigheder.

I stedet for at operere med enekompetence til at behandle sagerne bør man basere sig på to principper, der sikrer, at den europæiske anklager kan udøve sit hverv: systematisk forelæggelse af sager for den europæiske anklagemyndighed og den europæiske anklagemyndigheds forrang med hensyn til forelæggelse af sager. Som det fremgår af det foregående, bør den europæiske anklagemyndighed først og fremmest systematisk have forelagt sager, når der foreligger forhold, som giver grund til at formode, at Fællesskabets finansielle interesser har lidt skade. For det andet bør forelæggelse af sager for den europæiske anklagemyndighed naturligt nok medføre, at de nationale retsforfølgende myndigheder giver afkald på at behandle de pågældende sager ved at anvende *ne bis in idem*-reglen på efterforskningsfasen.

Med forbehold af disse to principper om systematisk forelæggelse af sager for den europæiske anklagemyndighed og den europæiske anklagemyndigheds sagsbehandlings forrang for national retsforfølgning, kunne man udmærket forestille sig en fordeling af fællesskabs-

---

[112] Jf. 6.2.4.1 i det følgende (henlæggelse).

[113] Denne orientering fra den europæiske anklagemyndigheds side adskiller sig fra fremsendelse af en sag til de nationale retsforfølgende myndigheder i forbindelse med fælles sager vedrørende Fællesskabet (jf. punkt 6.2.2.2.a i det følgende).

sagerne mellem den europæiske anklagemyndighed og de nationale retsforfølgende myndigheder. Ifølge subsidiaritetsprincippet er der således visse sager vedrørende beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser, som de nationale myndigheder udmærket kunne behandle:

– Overtrædelser, der vedrører beløb under en vis størrelse, som på forhånd er fastsat i loven; den europæiske anklager skal dog under alle omtændigheder holdes underrettet for at kunne danne sig et overblik over den pågældende form for kriminalitet.

– Den europæiske anklagemyndighed kunne have beføjelse til at henvise sager til de nationale retsforfølgende myndigheder, og denne beføjelse kan så i praksis udnyttes inden for rammerne af overordnede retningslinjer, som f.eks. kan gå ud på, at sager, som er begrænset til enkelt medlemsstats område, som hovedregel skal henvises til de nationale retsforfølgende myndigheder.

– I alle sager, der er omfattet af en af de tidligere nævnte undtagelser fra legalitetsprincippet, medmindre der indgås forlig.

b) Blandede sager

Blandede sager, der omfatter både en fællesskabsovertrædelse og en national overtrædelse, er et andet problem. Her er det vigtigt at få lagt fast, hvordan sager, som umiddelbart kræver den europæiske anklagers medvirken, men også overskrider hans kompetenceområde, skal behandles.

Blandede sager forekommer hyppigt i praksis, eftersom størsteparten af EU-midlerne opkræves og forvaltes af de nationale myndigheder.

> Der er talrige eksempler på blandede sager, som f.eks. uretmæssig tilegnelse af et EU-tilskud gennem bestikkelse af en national embedsmand eller smugling af varer, hvorved der hverken betales punktafgifter (nationale indtægter), moms eller told (Fællesskabets egne indtægter).

Det enkleste tilfælde er det, hvor overtrædelserne og dermed også den offentlige påtale kan skilles ad. I så fald skal den europæiske anklagemyndighed efter at være blevet informeret om eller have fået forelagt samtlige forhold kun retsforfølge den del, der vedrører fællesskabs-overtrædelsen, og henvise de øvrige forhold til de nationale retsforfølgende myndigheder.

Der kan dog også være tale om mere indviklede blandede sager. Her kan der sondres mellem to situationer: i) én og samme handling er strafbar både på nationalt plan og på fællesskabsplan og vedrører samme finansielle interesse, der skal beskyttes; ii) af to sammenhængende handlinger (dvs. særskilte handlinger, som er indbyrdes tæt forbundne) er den ene strafbar på nationalt plan og den anden på fællesskabsplan. I begge tilfælde kan det have praktiske fordele at samle retsforfølgningen ét sted.

De blandede sager kan ikke behandles af de nationale retsforfølgende myndigheder alene, fordi det ville underminere den europæiske anklagemyndigheds funktion. Indførelsen af befuldmægtigede europæiske anklagere skulle gøre det lettere at behandle sådanne sager, specielt hvis disse befuldmægtigede anklagere samtidig varetager nationale funktioner. Det samme gælder oprettelsen af enheden Eurojust, for så vidt angår sager, der hører under denne enheds beføjelser[114]. Det er dog vigtigt at begrænse risikoen for konflikter mellem

[114] Jf. punkt 7.2.1 i det følgende (Eurojust).

Fællesskabets kriminalpolitik og den nationale kriminalpolitik og mellem fællesskabsproceduren, der finder anvendelse på sager vedrørende fællesskabsovertrædelser, og den nationale retspleje, der gælder i relation til nationale overtrædelser.

c) Dialogen mellem den europæiske anklagemyndighed og de nationale retsforfølgende myndigheder

For at få løst det ovennævnte problem, men også mere generelt bør der mellem den europæiske anklagemyndighed og de nationale retsforfølgende myndigheder etableres en høringsmekanisme, som sammen med erfaringerne fra det praktiske arbejde gradvist kan styrke den gensidige tillid. Grundlaget for dialogen bør være, at de nationale retsforfølgende myndigheder har pligt til at forelægge sagerne for den europæiske anklagemyndighed[115]. Dialogen mellem den europæiske anklagemyndighed og de nationale myndigheder skal naturligvis respektere hensynet til retssikkerheden. Under alle omstændigheder bør de befuldmægtigede europæiske anklagere have adgang til strafferegistrene[116].

Eftersom der skal være pligt til at forelægge den europæiske anklagemyndighed alle sager, der vedrører Fællesskabets finansielle interesser, er det denne, der i givet fald skal træffe afgørelse om at henvise de overtrædelser til de nationale myndigheder, som "primært" berører de nationale interesser[117]. For at præcisere, hvad der forstås ved "primært", kan Fællesskabets lovgivende myndighed fastsætte mere detaljerede retningslinjer, og den europæiske anklagemyndighed kan så fastlægge praksis inden for disse rammer. Denne praksis skal tage hensyn til princippet om fællesskabsrettens forrang for den nationale ret og *lex specialis'* forrang for den generelle lov.

Omvendt kan den europæiske anklagemyndighed i de blandede sager, der ikke henvises til de nationale myndigheder, gøre brug af regler om fælles retsforfølgning, hvori deltager både den befuldmægtigede europæiske anklager og de nationale retsforfølgende myndigheder, idet den europæiske anklagemyndighed varetager den overordnede koordinering.

I alle de sager, hvor en af de retsforfølgende instanser, dvs. enten en national instans eller fællesskabsinstansen, henviser en blandet sag i sin helhed til den anden, bør denne under sagens videre behandling tage hensyn til, at der kan være behov for også at beskytte den første instans' interesser.

Endelig bør der fastsættes en procedure for indbringelse af spørgsmål om kompetencestridigheder for EF-Domstolen, såfremt forskellige domsretter får forelagt samme sag samtidig. Dette er nærmere omhandlet i det følgende[118].

---

[115] Se navnlig artikel 18, stk. 5, CJ. I modsætning til medlemsstaternes forpligtelse til på efterforskningsstadiet at samarbejde med anklagerne ved de nyeste internationale straffedomstole (artikel 29 i statutten for Den Internationale Straffedomstol for det tidligere Jugoslavien, artikel 28 i statutten for Den Internationale Straffedomstol for Rwanda, artikel 92 i statutten for Den Internationale Straffedomstol) er der her tale om direkte gensidig bistand mellem den europæiske anklagemyndighed og de nationale retsforfølgende myndigheder.

[116] Se desuden afsnit VI "Register over retsforfølgning i forbindelse med svig" i det forslag, Kommissionen forelagde Rådet med henblik på vedtagelse af førnævnte protokol af 19.6.1997 til konventionen af 26.7.1995 (EFT C 83 af 20.3.1996, s. 10).

[117] Se navnlig artikel 19 CJ.

[118] Se navnlig artikel 28, stk. 1, CJ og punkt 8 i det følgende (retsmidler).

<u>Spørgsmål nr. 6</u>: Hvilken kompetencefordeling mellem den europæiske anklagemyndighed og de nationale retsforfølgende myndigheder, navnlig med henblik på behandlingen af blandede sager, vil De foreslå på baggrund af de skitserede muligheder i denne grønbog?

6.2.3. Efterforskning

6.2.3.1. Efterforskningsmidler

Den europæiske anklagemyndighed skal inden for sit kompetenceområde have til opgave at lede og samordne efterforskning. I overensstemmelse med uskyldsformodningen er det anklagemyndighedens opgave at bevise anklagedes skyld ved at undersøge alle relevante forhold. Eftersom den europæiske anklager har beføjelse til at behandle overtrædelser, der kan være ganske alvorlige, forekommer det rimeligt, at han i nødvendigt omfang får adgang til alle de efterforskningsmidler, der eksisterer på nationalt plan for at bekæmpe tilsvarende økonomisk kriminalitet[119].

I denne forbindelse kan man forestille sig, at den europæiske anklager - med en dommers medvirken i de situationer, hvor grundlæggende rettigheder kan blive berørt - kan indsamle og beslaglægge alle relevante oplysninger, hører vidneforklaringer og afhøre mistænkte, forlange mistænkte indkaldt til afhøring, gennemføre ransagning, foretage beslaglæggelser, herunder også af korrespondance, indefryse aktiver, foretage telefonaflytning og på anden måde opfange kommunikation med brug af den nyeste informationsteknologi, benytte særlige efterforskningsmetoder, som er relevante for finansielle forhold og anerkendt i traktatretten[120] (diskrete undersøgelser, kontrollerede leverancer), begære anholdelse, surrogatfængsling eller endog varetægtsfængsling.

Den foreliggende grønbog bør i denne sammenhæng danne grundlag for mere omfattende overvejelser vedrørende retssikkerheden i sagens forberedende fase og spørgsmålet om, på hvilket niveau, dvs. nationalt eller i givet fald på fællesskabsplan, sådanne efterforskningsmidler bør reguleres og kontrolleres.

Den europæiske anklager vil ikke kunne udøve sit hverv, hvis han kun kan gøre brug af tvangsforanstaltninger, som udelukkende er fastlagt på nationalt plan og ikke gensidigt anerkendt. I så fald ville problemet med den skarpe opdeling, der gør sig gældende i forbindelse med internationale retsanmodninger og udleveringsanmodninger, ikke være afhjulpet. Det ville også i høj grad gå ud over sammenhængen og effektiviteten i det fælles område for efterforskning og retsforfølgning.

Omvendt er det vigtigt at undgå en "kodificering af strafferetten på fællesskabsplan", som ikke står i rimeligt forhold til det tilsigtede mål. Det drejer sig kun om at sikre effektiv retsforfølgning af overtrædelser, der skader Fællesskabets finansielle interesser, ikke om at skabe et komplet europæisk retssystem.

---

[119] I denne grønbog betegner udtrykket "efterforskningsmiddel" en generel kategori af individuelle "efterforskningsaktiviteter".

[120] Konvention af 18.12.1997 om gensidig bistand og samarbejde mellem toldmyndighederne (Napoli II), konvention af 29.5.2000 om gensidig retshjælp i straffesager mellem Den Europæiske Unions medlemsstater (EFT C 197 af 12.7.2000, s. 1).

Gensidig anerkendelse af nationale tvangsforanstaltninger kunne være tilstrækkeligt til at sikre, at den europæiske anklager kan udøve sit hverv effektivt, hvis blot der findes et tilstrækkeligt fælles grundlag mellem medlemsstaterne. Ud over det faktum, at alle medlemsstaterne skal respektere de grundlæggende rettigheder, giver de foranstaltninger, der er vedtaget eller er under forberedelse under tredje søjle (indefrysning af aktiver[121], midlertidig overførsel af tilbageholdte personer med henblik på bevisførelsen, afgivelse af forklaring ved hjælp af video- eller telekonferencer, overvågede leverancer, opfangelse af telekommunikation[122], den europæiske arrestordre[123] …) anledning til at tro, at dette grundlag er ved at blive kraftigt udbygget, selv om det endnu er for tidligt at sige noget om det nøjagtige indhold.

Hvis medlemsstaterne automatisk gensidigt anerkendte de tvangsforanstaltninger, den europæiske anklager tager i anvendelse, men under den nationale retssikkerhedsdommers kontrol, ville man få løst de problemer, der er forbundet med internationale retsanmodninger og udleveringsanmodninger, fordi det ville give mulighed for at anvende sådanne tvangsforanstaltninger på hele Fællesskabets område.

Mere præcist ville en sådan gensidig anerkendelse, for så vidt angår de *nationale efterforskningsmidler*, den europæiske anklager måtte tage i anvendelse [se punkt b) og c) i det følgende], betyde, at han ikke skulle anmode om en ny godkendelse, hvis han i en medlemsstat ville gennemføre et efterforskningskridt, der i forvejen var godkendt af retssikkerhedsdommeren i en anden medlemsstat.

> Det kan illustreres med et eksempel på en ransagning af tre filialer af én og samme virksomhed, beliggende i medlemsstaterne A, B og C. (I dette tilfælde forudsætter vi, at en ransagning hos en virksomhed kun kræver forudgående godkendelse af en dommer i de to førstnævnte medlemsstater i henhold til deres respektive lovgivning). Den europæiske anklager skal således anmode retssikkerhedsdommeren i medlemsstat A om godkendelse til at foretage ransagning, kan benytte den samme godkendelse i medlemsstat B og kan således foretage ransagning samtidig i de tre filialer i medlemsstaterne A, B og C.

Begrebet gensidig anerkendelse vil også være relevant i forbindelse med anerkendelse af bevismidler, der er fremskaffet ved ovennævnte efterforskningsaktiviteter. Dette er nærmere omhandlet i det følgende[124].

Derimod vil *efterforskningsskridt på fællesskabsplan*, dvs. den europæiske anklagers efterforskningsaktiviteter [beskrevet under punkt a) nedenfor], have samme retlige gyldighed overalt i det fælles område for efterforskning og retsforfølgning, netop fordi der er tale om fællesskabsaktiviteter.

---

[121] Initiativ fra Den Franske Republiks, Kongeriget Sveriges og Kongeriget Belgiens regeringer med henblik på Rådets vedtagelse af en rammeafgørelse om gennemførelse i Den Europæiske Union af kendelser om indefrysning af aktiver eller bevismidler (EFT C 75 af 7.3.2001, s. 3).

[122] Førnævnte konvention af 29.5.2000.

[123] Førnævnte KOM(2001) 522.

[124] Jf. punkt 6.3.4 i det følgende (bevisføringsregler).

a) Efterforskningsskridt på fællesskabsplan, som den europæiske anklager umiddelbart kan benytte: indsamling og beslaglæggelse af oplysninger, høring af forklaringer, afhøring af personer …

Den europæiske anklagers efterforskningsmidler på fællesskabsplan er på ingen måde forbundet med tvang: kopiering eller beslaglæggelse af oplysninger, høring af vidne-forklaringer eller afhøring af anklagede med dennes samtykke. Det bør således overlades til den europæiske anklager selv at vurdere, hvilke midler der skal tages i anvendelse. Spørgsmålet er, om de også bør omfatte besøg i virksomheder, eftersom det langt fra er i alle medlemsstaterne, der kræves en godkendelse af en dommer til sådanne besøg.

Under alle omstændigheder bør disse efterforskningsmidler være undergivet præcise procedureregler, som er fastlagt på fællesskabsplan. I den forbindelse bør forsvarets rettigheder sikres i fuldt omfang. Anklagedes rettigheder kunne i denne sammenhæng baseres på bestemmelserne om beskyttelse af anklagede i de nyeste statutter for internationale straffedomstole: juridisk bistand, oversættelse, ret til ikke at udtale sig, ret til ikke at tilstå, forudgående informering om den pågældendes rettigheder (brug af vedkommendes udtalelser som bevismidler, informering om sigtelser …).

b) Efterforskningsskridt, der er undergivet kontrol af retssikkerhedsdommeren: tvungent fremmøde, ransagning i hjemmet, beslaglæggelse, indefrysning af aktiver, opfangelse af kommunikation, diskrete undersøgelser, kontrollerede eller overvågede leverancer …

Den europæiske anklager skal ligeledes kunne gøre brug af de tvangsforanstaltninger, der kan anvendes i det fælles område for efterforskning og retsforfølgning. Sådanne aktiviteter skal dog være undergivet kontrol af retssikkerhedsdommeren, som er en national dommer[125]. De pågældende foranstaltninger skal derefter bringes i anvendelse af de kompetente myndigheder under den europæiske anklagers overordnede ledelse[126].

Hvad angår dommerens godkendelse, skal den nationale ret i den medlemsstat, hvor retssikkerhedsdommeren har hjemme, være gældende, og når efterforskningsmidlerne bringes i anvendelse, er det den nationale ret i den medlemsstat, hvor den pågældende efterforskningsaktivitet gennemføres, såfremt det ikke er den samme medlemsstat. Medlemsstaterne skal gensidigt anerkende godkendelsen, og de bevismidler, der er indsamlet på dette grundlag, skal kunne anvendes i retten i alle medlemsstaterne.

Det er vigtigt på forhånd at sikre sig, at den nationale ret i de enkelte medlemsstater åbner mulighed for at anvende de samme tvangsforanstaltninger. Gensidig anerkendelse forudsætter et minimum af ensartethed i de nationale bestemmelser om efterforskningsmidler. Det drejer sig ikke om at harmonisere de nationale regler på dette område, men at kontrollere, at der i hver enkelt medlemsstat under alle omstændigheder findes nationale regler vedrørende de efterforskningsmidler, den europæiske anklager kan tage i anvendelse. F.eks. gælder det, at såfremt den europæiske anklager i henhold til den afledte fællesskabsret skal have mulighed for at opfange kommunikation, skal der under alle omstændigheder i samtlige medlemsstater findes nationale retsregler om dette begreb.

---

125 Jf. punkt 6.4 i det følgende (domstolskontrol af overholdelsen af frihedsrettighederne).

126 Jf. punkt 6.2.3.2 i det følgende (arbejdsrelationer med nationale efterforskningstjenester) og punkt 7.3 (OLAF's fremtidige rolle).

De nærmere vilkår for retssikkerhedsdommerens godkendelse (forudgående eller efterfølgende godkendelse, normal procedure eller hasteprocedure osv.), må afgøres af den nationale ret, hvortil der skal henvises. Princippet om gensidig anerkendelse gælder formen og ikke princippet for den kontrol, der udøves af den nationale retssikkerhedsdommer.

> I det foregående eksempel kan man forestille sig, at godkendelsen fra retssikkerhedsdommeren i medlemsstat A er indhentet efter en forenklet procedure, som ikke findes i medlemsstat B, men alligevel anerkendes her ifølge princippet om gensidig anerkendelse. Til gengæld kan den europæiske anklager ikke undlade at søge nogen form for godkendelse i medlemsstat A og B med den begrundelse, at medlemsstat C i sin lovgivning tillader ransagning hos en virksomhed uden en dommers godkendelse.

c) Efterforskningsmidler, der kan iværksættes efter en beslutning eller kendelse fra retssikkerhedsdommeren på begæring af den europæiske anklager: arrestordre, surrogatfængsling, varetægtsfængsling

De principper, der er redegjort for i det foregående, gælder i endnu højere grad for frihedsbegrænsende og frihedsberøvende efterforskningsmidler, som dog i modsætning til de ovenfor omhandlede ikke kan besluttes af den europæiske anklager, men kræver en kendelse fra retssikkerhedsdommeren, fordi de har mere alvorlige virkninger.

For at opnå en anholdelsesbeslutning eller fængslingskendelse (surrogatfængsling eller varetægtsfængsling) skal den europæiske anklager derfor fremsætte begæring herom til dommeren.

Kommissionen mener navnlig, at den europæiske anklager skal kunne anmode alle kompetente nationale retsmyndigheder om udstedelse af en arrestordre på de vilkår, som er fastsat *mutatis mutandis* i Kommissionens forslag til rammeafgørelse om den europæiske arrestordre[127].

Denne europæiske arrestordre, der skal kunne fuldbyrdes inden for hele det fælles område for efterforskning og retsforfølgning, vil give den europæiske anklager mulighed for at anmode om at få den identificerede person eftersøgt, anholdt og udleveret på grundlag af bestyrket mistanke om en begået lovovertrædelse. Hver enkelt europæisk arrestordre skal registreres i Schengen-informationssystemet (SIS). Af hensyn til beskyttelsen af anholdte personers rettigheder, skal arrestordrens fuldbyrdelse kunne kæres til retssikkerhedsdommeren i den medlemsstat, hvori den fuldbyrdes.

Den europæiske arrestordre gør udleveringsproceduren overflødig i forhold til den europæiske anklagemyndigheds kompetenceområde. Navnlig skulle principperne om dobbelt tiltale og forbud mod udlevering af et lands egne statsborgere i princippet ikke længere være relevante i denne sammenhæng. Denne udvikling er i tråd med konklusionerne fra Tammerfors, der tager sigte på at begrænse antallet af udleveringssager og få indført et europæisk tvangsfuldbyrdelsesdokument[128].

<u>Spørgsmål nr. 7</u>: Forekommer listen over foreslåede efterforskningsmidler, som den europæiske anklager kan tage i anvendelse, at være tilstrækkelig til at afhjælpe problemet med den geografiske opsplitning på det strafferetlige område i Europa? Hvilke rammer (gældende ret, kontrol - jf. punkt 6.4) bør der opstilles for sådanne efterforskningsmidler?

---

[127] Førnævnte KOM(2001) 522.

[128] Konklusion nr. 35 og 37.

6.2.3.2. Arbejdsrelationer med de nationale efterforskningstjenester

Forslaget om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed er ikke ensbetydende med, at man vil indføre en form for retsmedhjælpere på fællesskabsplan til at udføre alle de relevante efterforskningsaktiviteter i medlemsstaterne[129]. Den europæiske anklager skal kunne støtte sig til de nationale efterforskningstjenester, dvs. både politi og retsmyndigheder, i givet fald med oprettelsen af fælles efterforskningshold[130] til i praksis at udføre de aktiviteter, der er godkendt eller foranlediget af retssikkerhedsdommeren[131].

Man kan forestille sig flere muligheder med hensyn til disse arbejdsrelationer.

Den første mulighed består i at give den europæiske anklager en direkte undersøgelsesbeføjelse i forbindelse med udøvelsen af hans hverv i forhold til medlemsstaternes efterforskningstjenester.

En anden mulighed kunne være, at medlemsstaternes efterforskningstjenester mere generelt får pligt til at bistå den europæiske anklager. Denne skal kunne anmode om assistance f.eks. fra politiet i den berørte medlemsstat til at foretage en ransagning, og politiet skal ikke kunne nægte at reagere på denne anmodning.

En tredje mulighed kunne bestå i, at man i de enkelte medlemsstater baserer sig på de eksisterende relationer mellem de nationale retsforfølgende myndigheder og de nationale efterforskningsmyndigheder.

> Som eksempel på den sidste mulighed kan man forestille sig, at den befuldmægtigede europæiske anklager i medlemsstat A direkte kan anmode om assistance fra politiet på linje med medlemsstatens egne anklagere, hvorimod han i en anden medlemsstat B, hvor de nationale retsforfølgende myndigheder ikke har den form for beføjelser over for politiet, kun kan rette henstillinger til denne myndighed.

Kommissionen vil foretrække den tredje løsning, under forudsætning af at den dermed forbundne ret for medlemsstaterne til selv at bestemme disse relationer ikke kommer i konflikt med fællesskabsprincipperne om effektivitet og ensartet behandling. De befuldmægtigede europæiske anklagere vil i dette tilfælde få samme beføjelser i forhold til de nationale efterforskningsmyndigheder som de nationale retsforfølgende myndigheder har.

Spørgsmål nr. 8: Hvilke løsninger kan der overvejes for at sikre gennemførelsen af efterforskningsaktiviteter på foranledning af den europæiske anklager?

---

129 Jf. punkt 7.3 i det følgende, for så vidt angår det mere specifikke spørgsmål om efterforskningsaktiviteter inden for fællesskabsinstitutionerne.

130 Artikel 13 i førnævnte konvention af 29.5.2000 om gensidig retshjælp i skattesager.

131 Det falder ganske vist uden for denne grønbogs emne, men det skal understreges, at i visse tilfælde, som er nøje afgrænset i henhold til subsidiaritetsprincippet, vil det forhold, at der kan udøves efterforskningsbeføjelser på europæisk plan, kunne bidrage til at gøre den europæiske anklagemyndigheds indsats mere effektiv. Det drejer sig navnlig om tværnationale sager, der vedrører de direkte udgifter (udgifter, der forvaltes af Fællesskaberne uden om medlemsstaterne myndigheder), f.eks. når Kommissionens medkontrahenter eller underkontrahenter i en sag befinder sig i forskellige medlemsstater. Se også punkt 7.3 i det følgende (OLAF's fremtidige rolle).

6.2.4. Udfaldet af retsforfølgningen

6.2.4.1. Henlæggelse eller opgivelse af sager

Såfremt den europæiske anklager giver afkald på at forfølge en sag, skal der træffes en formel afgørelse om at henlægge eller opgive sagen. Det bør i alle sager være muligt når som helst i den forberedende fase. Der kan altid under en sag, herunder også i den forberedende fase, opstå forhold, som ligger helt uden for den europæiske anklagers indflydelse, og som forårsager bortfald af den offentlige påtale[132].

Det er ikke nødvendigt her at komme ind på det tilfælde, hvor den europæiske anklager efter en vurdering beslutter at henlægge sagen med henvisning til en af undtagelserne fra legalitetsprincippet, som er omhandlet tidligere[133], og hvor det netop sker før, den egentlige retsforfølgning er indledt.

Den europæiske anklager kan også være foranlediget til at træffe afgørelse om henlæggelse eller opgivelse af en sag, efter at retsforfølgningen er indledt.

– Det vil være nødvendigt, hvis der er tale om forhold, der automatisk medfører bortfald af offentlig påtale: forældelsesfristen er overskredet[134], ophavsmanden til de pågældende handlinger er forsvundet eller afgået ved døden, eller der er vedtaget en generel national foranstaltning såsom amnesti eller benådning.

– Det bør desuden være muligt at henlægge sager i ganske bestemte tilfælde: overtrædelsen er ikke konstateret, der foreligger ikke tilstrækkelige beviser, eller det vides ikke, hvem der har begået overtrædelsen.

Formen for denne afgørelse bør fastlægges i henhold til en fællesskabsprocedure. Der kan således fastsættes krav om, at den europæiske anklager motiverer sin afgørelse. Afgørelsen skal meddeles den anklagede, skadelidte - i dette tilfælde Kommissionen som repræsentant for Fællesskaberne - og de nationale retsforfølgende myndigheder inden for rammerne af den dialog, der er omhandlet i det foregående.

Som nævnt tidligere skal det faktum, at den europæiske anklager vurderer, at en sag skal henlægges, ikke kunne forhindre de nationale myndigheder i at forfølge sagen, for så vidt angår nationale overtrædelser, såfremt det ikke strider imod *ne bis in idem*-princippet[135]. Omvendt kan man spørge, hvordan disse myndigheder skal forholde sig, når den europæiske anklager har henlagt en sag som færdigbehandlet. Det ville være naturligt at kræve, at de nationale myndigheder, såfremt de kommer i besiddelse af nye oplysninger, informerer den europæiske anklager.

6.2.4.2. Henvisning til pådømmelse

Den anden mulighed er, at den europæiske anklager efter at have afsluttet sin efterforskning træffer afgørelse om at henvise sagen til pådømmelse. For at gøre dette skal han med den fornødne upartiskhed og omhu have indsamlet tilstrækkeligt bevismateriale til at kunne hævde, at den anklagede har begået en overtrædelse, som falder ind under den europæiske

---

[132] Jf. punkt 6.3.5 i det følgende (årsager til bortfald af offentlig påtale i pådømmelsesfasen).

[133] Jf. punkt 6.2.2.1 i det foregående (legalitetsprincippet og opportunitetsprincippet).

[134] Jf. punkt 5.5 i det foregående (forældelse).

[135] Jf. punkt 6.2.2.2 b) og c) i det foregående (sagsfordeling mellem den europæiske anklagemyndighed og de nationale retsforfølgende myndigheder).

anklagemyndigheds kompetenceområde. På grundlag af det indsamlede belastende bevismateriale bør det i så tilfælde være mere sandsynligt, at den pågældende kendes skyldig, end at han frifindes.

Med hensyn til formen for henvisning af en sag til pådømmelse skal den kompetente befuldmægtigede europæiske anklager opfylde alle krav i relation til den nationale strafferetspleje. Det gælder generelt i strafferetssystemerne, at et anklageskrift altid skal indeholde nøjagtige oplysninger om anklagedes identitet, sagens genstand samt sigtelserne mod den pågældende[136]. Anklageskriftets form og indhold og dommerens kontrol af anklageskriftet bestemmes i fuldt omfang af den nationale ret[137]. Det samme gælder hele pådømmelsesfasen.

<u>Spørgsmål nr. 9</u>: På hvilke betingelser bør den europæiske anklager kunne træffe afgørelse om at henlægge en sag eller henvise den til pådømmelse?

6.3.Pådømmelsesfasen

I henhold til den af Kommissionen foreslåede artikel 280a i EF-traktaten, skal den europæiske anklager » *i forbindelse med [overtrædelser, som skader Fællesskabets finansielle interesser] fungere som anklager ved medlemsstaternes kompetente domstole i henhold til* « regler, der fastsættes af Fællesskabets lovgivende myndighed[138].

6.3.1. I hvilken medlemsstat skal en sag pådømmes?

Når det drejer sig om blandede sager, der involverer flere medlemsstater, bør den europæiske anklager afgøre, i hvilken eller hvilke af disse stater sagen skal henvises til pådømmelse.

Selv når den førnævnte konvention af 25. juli 1995 med tilhørende protokoller er blevet ratificeret[139], vil der altid kunne opstå tilfælde, hvor flere medlemsstater hævder at have kompetence til at pådømme samme sag om en overtrædelse, der skader Fællesskabets finansielle interesser. De kriterier for domstolskompetence, som EU's medlemsstater har vedtaget inden for rammerne af tredje søjle, har primært til formål at sikre, at der altid findes *mindst* én medlemsstat, som har kompetence til at pådømme de pågældende overtrædelser[140]. Disse kriterier er dog ikke tilstrækkelige til at udpege én *enkelt* medlemsstat, hvortil det vil være oplagt for den europæiske anklagemyndighed at henvise sagen til pådømmelse.

Princippet om en central styring af retsforfølgningen indebærer logisk, at det er den europæiske anklager, der blandt de medlemsstater, der har kompetence i henhold til aftalemæssige instrumenter, udpeger den medlemsstat, hvortil en sag skal henvises til pådømmelse. Dermed undgår man alle former for positive kompetencekonflikter, hvor flere medlemsstater hver fører deres egen retssag om samme genstand. I denne forbindelse skal den europæiske anklager kunne henvise en sag til pådømmelse i én enkelt medlemsstat, men skal ligeledes kunne opdele den offentlige påtale for at kunne henvise særskilte dele af en

---

136 Se f.eks. artikel 58, stk. 3, i statutten for Den Internationale Straffedomstol.

137 Jf. punkt 6.4 i det følgende (dommer med beføjelse til at kontrollere sagens henvisning til pådømmelse).

138 Jf. bilag 2, tredje skema.

139 I førnævnte forslag til direktiv af 23.5.2001 er ikke medtaget de bestemmelser i konventionen og protokollerne, som er omfattet af undtagelsen i EF-traktatens artikel 280, stk. 4, om anvendelsen af medlemsstaternes strafferet og retsplejeregler. Disse bestemmelser træder først i kraft, når konventionen og protokollerne er ratificeret af samtlige medlemsstater.

140 Artikel 4 i konventionen af 25.7.1995 og artikel 6 i tillægsprotokollen af 27.9.1996.

kompleks sag til alle de medlemsstater, hvor det er relevant. Disse to muligheder skal kunne kombineres.

Spørgsmålet om, i hvilken medlemsstat en sag skal henvises til pådømmelse, er dog ikke fuldstændigt neutralt i et retsområde, som kun er delvist harmoniseret, fordi det er afgørende for ikke blot, på hvilket sprog en sag skal føres, hvordan sagen føres i praksis (høring af vidner, transport på stedet m.m.), hvilken dommer der har kompetence til at pådømme sagen, men også hvilken national ret der er gældende ud over det fælles retsgrundlag. Der er derfor to spørgsmål, som er meget væsentlige, nemlig efter hvilke kriterier den pågældende medlemsstat skal udvælges, og hvordan dette valg skal kontrolleres.

Valget skal være baseret på bestemte kriterier, men samtidig skal den europæiske anklager have mulighed for et vist skøn for at kunne tage hensyn til behovene i relation til den pågældende sag. Disse kriterier, som skal fastsættes af Fællesskabets lovgivende myndighed, kan bl.a. være det sted, hvor overtrædelsen er begået, anklagedes nationalitet, anklagedes bopæl (hvis det er en fysisk person) eller administrative adresse (hvis det er en juridisk person), det sted, hvor bevismidlerne findes, eller det sted, hvor den anklagede tilbageholdes. Under alle omstændigheder bør valget af en national retssikkerhedsdommer under sagens forberedelse ikke på forhånd være bestemmende for, i hvilken medlemsstat sagen skal pådømmes[141].

Disse kriterier bør afvejes nøje, eftersom et enkelt kriterium kan pege på flere steder. I stedet for at være opstillet i en bestemt rækkefølge bør kriterierne kombineres efter, hvad der forekommer mest relevant. Der bør principielt være en vis sammenhæng mellem overtrædelsen og den domstol, der vælges, samtidig med at den europæiske anklager skal have en vis handlefrihed til at kunne vælge den domstol, der forekommer bedst egnet under hensyn til en forsvarlig retspleje[142].

Hvad angår spørgsmålet om kontrollen med dette valg, kan en <u>første mulighed</u> bestå i at overlade det fulde ansvar for valget til den europæiske anklager. Princippet om gensidig anerkendelse er i dag i EU baseret på tillid til alle de nationale retssystemer. Disse bygger på et solidt grundlag af fælles principper, som bl.a. - ud over *ne bis in idem*-reglen, der her finder anvendelse på pådømmelsesfasen - omfatter legalitetsprincippet, princippet om, at ingen kan straffes for noget, som ikke udgjorde en forbrydelse på det tidspunkt, handlingen blev begået, og princippet om proportionalitet mellem lovovertrædelse og straf[143].

Alle medlemsstaterne accepterer det kontradiktoriske princip i forbindelse med retssager. Også retten til effektive retsmidler og adgang til en uafhængig og upartisk domstol, som er oprettet ved lov, anerkendes[144]. Til de grundlæggende rettigheder, der er nævnt i det foregående i forbindelse med sagens forberedende fase, kommer så under selve sagens behandling navnlig principperne om, at tvivl skal komme den anklagede til gode, og princippet om, at det skal være uden for al rimelig tvivl, at den anklagede er skyldig, for at han kan dømmes.

---

141 Jf. punkt 6.4 i det følgende (domstolskontrol).

142 Begrebet "forsvarlig retspleje" vedrører respekt for principperne om rimelig frist, retfærdig rettergang og adgang til effektive retsmidler.

143 Artikel 49 i EU's charter om grundlæggende rettigheder og artikel 7 i den europæiske menneskerettighedskonvention.

144 Artikel 47, stk. 1 og 2, i førnævnte charter og artikel 6, stk. 1, i menneskerettighedskonventionen.

Den anklagedes, skadelidtes og vidnernes rettigheder er sikret i alle de nationale systemer. Navnlig retten til ikke at udtale sig for ikke at skade sin egen sag[145], samt retten til at blive rådgivet og forsvaret og lade sig repræsentere[146] holdes stærkt i hævd.

Der kan dog også argumenteres til fordel for kontrol med valget af den medlemsstat, hvori en sag skal pådømmes. I det omfang, den almindelige strafferet ikke er harmoniseret, og den europæiske anklager får den nødvendige mulighed for at foretage et selvstændigt skøn, må han dog ikke misbruge det ved udvælgelsen af den kompetente domstol, dvs. systematisk undgå at henvise sager til pådømmelse i de medlemsstater, hvis retssystem kan forekomme mindre hensigtsmæssigt. Hvis det derfor findes nødvendigt at udøve kontrol med valget af kompetent domsret, kan det kun overlades til en dommer.

Den anden mulighed består i at føre kontrol med, hvordan den europæiske anklager vælger, i hvilken medlemsstat en sag skal pådømmes, og overlade denne kontrol til en national dommer. Den dommer, der skal kontrollere anklageskriftet, vil helt naturligt også kunne kontrollere overholdelsen af legalitetsprincippet, navnlig med hensyn til kompetencen i relation til den nationale ret. Spørgsmålet er, om denne kontrol bør udvides til også at omfatte et åbenbart fejlskøn i forhold til fællesskabsretten med hensyn til, i hvilken medlemsstat en sag skal pådømmes (førnævnte kriterier). Selv uden at den nationale dommer får beføjelse til at omgøre den europæiske anklagers valg af domsret, vil kontrollen med, hvorvidt der er tale om misbrug af en beføjelse eller et åbenbart fejlskøn, i sin yderste konsekvens indebære risiko for, at den samme sag helt eller delvis kan afvises af en eller flere medlemsstater. De kriterier for domstolskompetence, som er fastsat i konventionen af 25. juli 1995, skulle teoretisk set udelukke en sådan situation. Med denne anden valgmulighed vil der dog i praksis kunne opstå tilfælde, hvor domstole frasiger sig kompetence, og der kan ligefrem blive tale om negative kompetencekonflikter. Sådanne konflikter bør afgøres af en retsinstans på fællesskabsplan, og det kan i den nuværende situation kun være Domstolen[147].

En tredje mulighed består i at oprette en særlig retsinstans på fællesskabsplan til at føre kontrol med, hvordan den europæiske anklager vælger, i hvilken medlemsstat en sag skal pådømmes. Det skyder dog langt over målet for Kommissionens forslag. For at skabe større klarhed i debatten er denne teoretiske mulighed imidlertid behandlet nærmere i det følgende i tilknytning til spørgsmålet om kontrollen af selve henvisningsafgørelsen[148].

Spørgsmål nr. 10: Efter hvilke kriterier skal den eller de medlemsstater, hvori en sag skal pådømmes, vælges? Skal den europæiske anklagers valg af den eller de pågældende medlemsstater kontrolleres? I bekræftende fald, hvem skal udøve denne kontrol?

6.3.2. Tiltalerejsning

Det er den europæiske anklager, der skal rejse tiltale som offentlig anklager ved de nationale domstole i henhold til national ret.

---

145 Navnlig retten til ikke at udtale sig for ikke at skade sin egen sag forudsætter, at den europæiske anklager ikke gør brug af bevismidler, der er opnået gennem tvang eller ved pression, eller hvortil den anklagede har bidraget mod sin vilje (Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Funke mod Frankrig, 25.2.1993, præmis 44). Den europæiske anklager skal dog kunne gøre brug af oplysninger, der er tilvejebragt fra den anklagede ved brug af tvangsmæssige beføjelser, men som eksisterer uafhængigt af dennes vilje (Menneskerettighedsdomstolen, Saunders mod Det Forenede Kongerige, 17.12.1996, præmis 69).

146 Artikel 47, stk. 2, i ovennævnte charter og artikel 6, stk. 3, i menneskerettighedskonventionen

147 Jf. punkt 8 i det følgende (retsmidler).

148 Jf. punkt 6.4.3 i det følgende (udpegning af den dommer, der skal kontrollere henvisningen til pådømmelse).

Ligesom Kommissionens forslag på ingen måde tager sigte på oprettelse af en ny europæisk retsinstans, er formålet heller ikke at indføre en særlig strafferetlig forfølgning på fællesskabsplan. Forslaget er desuden fuldstændigt neutralt i forhold til den måde, hvorpå domsretterne er organiseret i medlemsstaterne. Det er klart, at den komplekse karakter af finansielle og grænseoverskridende sager gør det tvivlsomt, om det er hensigtsmæssigt at lade dommere uden særlig ekspertise i sådanne sager afgøre dem[149]. Det spørgsmål bør imidlertid efter Kommissionens opfattelse afgøres af den enkelte medlemsstat i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet.

Den europæiske anklager, og det vil i praksis sige den befuldmægtigede europæiske anklager i den medlemsstat, hvori en sag skal pådømmes, skal rejse tiltale i overensstemmelse med retssystemets opbygning og retsplejereglerne i den pågældende medlemsstat. Selv om retskilderne i relation til strafferetsplejen varierer mellem medlemsstaterne, er der langt mindre forskelle under selv retssagen end i den forberedende fase.

Behovet for en central styring af hensyn til effektiviteten berører således ikke selve pådømmelsesfasen. Det vil principielt være den nationale ret, der er gældende, med forbehold af nogle begrænsede ændringer, som er nødvendige, for at den europæiske anklager kan rejse tiltale i de sager, som berører Fællesskabets finansielle interesser.

6.3.3. Det Europæiske Fællesskab som skadelidte i henhold til almindelige retsregler

Der er stor forskel mellem medlemsstaterne på skadelidtes stilling i en straffesag. I nogle medlemsstater skal skadelidte anlægge civilt søgsmål for at opnå erstatning for den forvoldte skade, og det kan ligefrem betyde, at retsforfølgning kan iværksættes på skadelidtes foranledning. Det forhold, at skadelidte optræder som civil part, har den fordel, at der ikke er behov for at indlede en ny civilretssag. Andre medlemsstater tillader skadelidte at fremkomme med sin sagkyndige vurdering under retssagen som *amicus curiae*.

I det foreliggende tilfælde vil Det europæiske Fællesskab, såfremt det kun er den europæiske anklagemyndighed, der kan rejse tiltale, ikke desto mindre have interesse i at medvirke i retssagen, eftersom den europæiske anklagemyndighed er en fuldstændigt uafhængig instans. Der er forskellige teoretiske muligheder, der kan have betydning for forsvaret af Fællesskabets finansielle interesser, som f.eks. at lade Fællesskabet, repræsenteret ved Kommissionen, optræde som civil part, sagkyndig eller endog som vidne, med indkaldelse af ansatte i OLAF eller andre tjenestegrene.

Kommissionen går ikke ind for, at Fællesskabet skal have samme stilling som skadelidte i alle de sager, der vedrører Fællesskabets finansielle interesser. Kommissionen ønsker blot, at Fællesskabet i alle medlemsstaterne sikres samme rettigheder som alle andre skadelidte.

6.3.4. Bevisføringsregler

Det forhold, at beviser, der er lovligt tilvejebragt i en medlemsstat, ikke automatisk anerkendes i hele EU, gør det ofte vanskeligt at gennemføre en effektiv retsforfølgning i tværnationale sager. Det gør det også vanskeligt at udnytte den foretagne efterforskning, når straffesagen føres, og det vil i høj grad hæmme mulighederne for at sikre en central styring af retsforfølgningen, således som det ellers skulle være muligt med oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed. Hvis denne myndighed skal kunne udøve sit hverv effektivt, og det vil

---

[149] Der kan bl.a. henvises til den ændrede formulering af artikel 26, stk. 1, CJ.

sige under selv retssagen kunne udnytte alle de bevismidler, der har kunnet fremskaffes, må dette problem løses.

6.3.4.1. Bevismidlers antagelighed

En simpel henvisning til den nationale ret løser ikke i sig selv problemet omkring bevismidlers antagelighed inden for et europæisk område for efterforskning og retsforfølgning. De beviser, der er fremskaffet i én medlemsstat, skal kunne accepteres af domstole i alle andre medlemsstater, for at retsforfølgningen kan koncentreres i den medlemsstat, hvori sagen skal pådømmes. Selv om bevisføringsreglerne hviler på et fælles principielt grundlag, er de detaljerede bestemmelser alt for forskelligartede til at underbygge den europæiske anklagers arbejde.

Desuden vil den europæiske anklager let komme i den beklagelige situation, at han enten misbruger sine beføjelser til at vælge domsret (ved altid at henvise sager til pådømmelse i den eller de medlemsstater, som har de mest lempelige regler om bevisførelse), eller at mange lovovertrædere ikke straffes, og retfærdigheden ikke sker fyldest (resultatløs retsforfølgning på grund af forskellene i bevisføringsregler).

Det er imidlertid ikke rimeligt, at dette problem skulle indebære, at der i stedet må foreslås helt ensartede fællesskabsregler om bevisførelse. Et sådant forslag, som ville være ensbetydende med at påbegynde en generel kodificering af strafferetten på europæisk plan, ville være helt ude af proportioner med det specifikke formål, som kun er at opnå en mere effektiv retsforfølgning af bestemte lovovertrædelser, der skader grundlæggende fælles interesser. Det ville desuden indebære risiko for at komplicere forholdene yderligere, hvis der på samme tid skulle bestå to parallelle ordninger for bevisførelse i form af særlige fællesskabsregler og nationale regler.

Gensidig anerkendelse af bevismidlers antagelighed forekommer at være den mest realistiske og tilfredsstillende løsning på problemet, og det indebærer hverken fuldstændig ensretning i form af en komplet fælles kodeks for bevismidlers antagelighed eller simpel henvisning til national ret. Med gensidig anerkendelse af bevismidlers antagelighed vil alle nationale domstole, der skal realitetsbehandle en straffesag, som vedrører Fællesskabets finansielle interesser, være forpligtet til i den pågældende sag at acceptere alle beviser, der er lovligt fremskaffet i henhold til den nationale ret i en anden medlemsstat. Med det forslag om gensidig anerkendelse, som blev fremsat af Det Europæiske Råd i Tammerfors, bør » *bevismateriale, der på lovlig vis er indsamlet af myndigheder i en medlemsstat […] kunne fremlægges for domstolene i de øvrige medlemsstater under hensyn til de der gældende regler* «[150].

Desuden bør det overvejes, om det er hensigtsmæssigt at indføre en europæisk forhørsprotokol eller vidneforklaringsprotokol, som den europæiske anklager kan bruge som model, hvis han selv skal varetage sådanne opgaver i stedet for de nationale efterforskningsmyndigheder. Af hensyn til anklagedes rettigheder bør fællesskabsretten i så fald give mulighed for, at den europæiske anklager kan benytte sig af metoder, som er særligt velegnede til efterforskning på tværs af grænserne: en officiel europæisk protokol udarbejdet på grundlag af en vidneforklaring og en europæisk forhørsprotokol udarbejdet på grundlag af anklagedes egne udtalelser, i begge tilfælde eventuelt ved hjælp af videokonferencer[151].

---

[150] Formandskabets konklusion nr. 36 fra Det Europæiske Råd i Tammerfors.

[151] Jf. bl.a. artikel 32 CJ.

6.3.4.2. Afvisning af bevismidler, der ikke er fremskaffet på lovlig vis

En nødvendig forudsætning for gensidig anerkendelse af bevismidlers antagelighed skal være, at de er fremskaffet på lovlig vis i den medlemsstat, hvor de findes. Det er så et spørgsmål, om bevismateriale, der er fremskaffet i strid med retsreglerne, skal afvises.

De retsregler, der skal gælde med hensyn til afvisning af bevismateriale, skal primært være den nationale ret det sted, hvor bevismaterialet findes. Samtlige medlemsstaters nationale ret respekterer principperne i EU-traktatens artikel 6, EU's charter om grundlæggende rettigheder og den europæiske menneskerettighedskonvention. Det omfatter også visse fællesskabsregler såsom reglerne vedrørende den europæiske arrestordre og den europæiske officielle protokol, for så vidt disse indgår i bevisførelsen.

Beslutningen om at afvise bevismateriale bør efter Kommissionens opfattelse, som er nærmere begrundet ovenfor, tilfalde den dommer, der forestår kontrollen af henvisningen til pådømmelse (hvem det end måtte være afhængigt af, hvilken medlemsstat der er tale om)[152]. Det er reglerne i den medlemsstat, hvori bevismaterialet er indsamlet, der er afgørende for spørgsmålet om afvisning. Det betyder, at alle nationale domstole med domskompetence i sager, der vedrører den strafferetlige beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, er nødsaget til at kende bevisreglerne i de øvrige medlemsstater. Denne situation er velkendt inden for international privatret. De praktiske problemer i denne forbindelse burde kunne overvindes takket være de fremskridt, der er gjort med henblik på etableringen af et netværk mellem medlemsstaternes retssystemer (forbindelsesdommere. Det europæiske retlige netværk).

På samme måde bør anvendelse i selve straffesagen af bevismateriale, der er fremskaffet ved en administrativ fællesskabsprocedure, være betinget af, at strafferetsplejereglerne (forsvarets rettigheder) er overholdt allerede i den administrative fase, hvis der foreligger forhold, der giver mistanke om en strafbar handling. Bevismateriale, der er fremskaffet i forbindelse med en intern administrativ undersøgelse i fællesskabsinstitutionerne, vil således kunne forlanges antaget af de nationale domstole, hvis blot materialet er indsamlet uden krænkelse af de grundlæggende rettigheder[153].

Materialets værdi som bevismiddel, dvs. hvorvidt det virker overbevisende på dommeren, overlades naturligvis helt til domstolenes skøn i overensstemmelse med gældende national ret.

<u>Spørgsmål nr. 11</u>: Mener De, at princippet om, at bevismateriale, der er fremskaffet på lovlig vis i en medlemsstat, skal antages ved domstole i alle andre medlemsstater, i relation til den europæiske anklagers virke vil kunne løse de problemer, der er forbundet med meget forskelligartede regler for bevismidlers antagelighed?

---

[152] Jf. punkt 6.4.3 i det følgende (udpegelse af den dommer, der skal kontrollere henvisningen til pådømmelse).

[153] F.eks. må den pligt, ansatte i Fællesskaberne har til at samarbejde med OLAF i forbindelse med interne administrative undersøgelser, ikke betragtes som stridende imod den tidligere nævnte grundlæggende ret til ikke at medvirke til at skade sin egen sag (Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, førnævnte sag, Saunders mod Det Forenede Kongerige).

6.3.5. Forhold, der medfører tiltalefrafald

Bortset fra de sager, der henlægges efter den europæiske anklagemyndigheds afgørelse[154], vil retsforfølgningen automatisk være afsluttet, når domstolen har afsagt sin kendelse, hvad enten der er tale om domfældelse eller frifindelse.

Medens sagen føres, vil der dog altid blive tale om tiltalefrafald af de grunde, som er omhandlet ovenfor i forbindelse med sagens forberedelse. Som nævnt kan forældelsesfristen være overskredet[155], anklagede kan være afgået ved døden, hvis det drejer sig om en fysisk person, eller forsvinde, hvis det drejer sig om en juridisk person, eller der kan være vedtaget en generel national foranstaltning, der forhindrer videre retsforfølgning, såsom amnesti eller benådning. Normalt vil det være de nationale retsregler, der finder anvendelse på selve retssagen, der er afgørende for, at tiltalen eventuelt må frafaldes under sagens pådømmelse.

6.3.6. Dommens fuldbyrdelse

Kommissionen forestiller sig ikke, at den europæiske anklagemyndighed skal have noget at gøre med den endelige doms fuldbyrdelse til forskel fra, hvad der normalt gælder for nationale anklagemyndigheder på dette felt[156]. Det skulle være lettere her at henvise til den nationale ret på grund af de tiltag, der er iværksat i forlængelse af Det Europæiske Råd i Tammerfors.

6.4.Domstolskontrol

Handlinger og afgørelser fra den europæiske anklagers side, som har betydning for den enkeltes grundlæggende rettigheder, bør på forhånd være kontrolleret af en dommer, hvis rolle skal præciseres nærmere. I denne forbindelse har Kommissionen foreslået, at det indføjes i EF-traktaten, at Fællesskabets lovgivende myndighed kan » *fastsætte vilkårene for den europæiske anklagers udøvelse af sit hverv, bl.a. […] c) regler om domstolskontrol med de proceshandlinger, som den europæiske anklager foretager under udøvelsen af sit hverv.*«

6.4.1. Dommerens opgaver

Generelt må enhver dommer, der får til opgave at kontrollere den europæiske anklagers afgørelser og handlinger, forventes at give alle et retsorgans garantier. Det bør være en kompetent, uafhængig og upartisk dommer i overensstemmelse med de generelle principper, som alle medlemsstaterne anerkender[157].

Den dommer, der får til opgave at kontrollere den europæiske anklagemyndigheds handlinger og afgørelser, udøver domstolskontrollen. I denne sammenhæng må der sondres mellem to funktioner:

---

154 Jf. punkt 6.2.4.1 i det foregående (henlæggelse).

155 Jf. punkt 5.5 i det foregående (forældelse).

156 Vedrørende den modsatte mulighed henvises bl.a. til artikel 23 CJ.

157 Artikel 47 i EU's charter om grundlæggende rettigheder og artikel 6, stk. 1, i den europæiske menneskerettighedskonvention.

– I den forberedende fase er det *den dommer, der varetager kontrollen med tvangsforanstaltningerne, den såkaldte retssikkerhedsdommer*, der efter at have kontrolleret, at legalitetsprincippet og proportionalitetsprincippet er overholdt, godkender handlinger og afgørelser fra den europæiske anklagers side, som indebærer en begrænsning af grundlæggende rettigheder, samt i givet fald på begæring af den europæiske anklager træffer anholdelsesbeslutning eller afsiger fængslingskendelse (jf. punkt 6.4.2).

– Efter den forberedende fase er det *den dommer, der kontrollerer den europæiske anklagemyndigheds afgørelse om sagens henvisning til pådømmelse*, der bekræfter de sigtelser, på grundlag af hvilke den europæiske anklager vil rejse tiltale, og t sagen er korrekt anlagt ved den pågældende domstol. Han skal undersøge, om beviserne er tilstrækkelige og antagelige og om de gældende retsplejeregler er overholdt, så man undgår en retssag i strid med gældende lov og deraf følgende vanære for anklagede (jf. punkt 6.4.3.).

6.4.2. Udpegelse af retssikkerhedsdommeren

Af *formelle* hensyn kunne man teoretisk forestille sig, at der samtidig med oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed etableres en fælleskabsretsinstans, som skal udøve hvervet som retssikkerhedsdommer, men hvilken lovgivning skal den være baseret på, hvis der ikke findes fællesskabslovgivning på området? Denne løsning vil betyde, at der bliver nødvendigt at vedtage en fælles lovgivning om efterforskningsmidler, dvs. en *komplet* europæisk lovgivning om ransagning, beslaglæggelse, opfangelse af kommunikation, tvungent fremmøde, anholdelse, domstolskontrol, varetægtsfængsling osv., og det ønsker Kommissionen ikke.

I stedet kan retssikkerhedsdommeren være en national dommer[158]. Det kræver ikke, at der oprettes en europæisk instans til formålet. Medlemsstaterne vil fortsat være frit stillet med hensyn til, hvor mange retssikkerhedsdommere de vil udpege, og hvordan de skal være organiseret. Medlemstaterne kan f.eks. udpege dommere, som er tilknyttet domstolene de steder, hvor de tilsvarende befuldmægtigede europæiske anklagere virker. I overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis bør disse dommere ikke samtidig kunne sidde i de pågældende domsretter[159].

I *praksis* vil den nationale retssikkerhedsdommer virke i samme medlemsstat som den kompetente befuldmægtigede europæiske anklager. Der kan således medvirke flere nationale retssikkerhedsdommere i en og samme sag, hvis den europæiske anklager skal foretage retsforfølgning i flere medlemsstater.

I denne sammenhæng er der tre muligheder. Den <u>første mulighed</u> går ud på, at den europæiske anklager skal henvende sig til retssikkerhedsdommeren i alle de medlemsstater, hvor han ønsker at gennemføre en efterforskningsaktivitet.

Den <u>anden mulighed</u> går ud på, at den europæiske anklager kun behøver at henvende sig til en enkelt national retssikkerhedsdommer, som så godkender de aktiviteter, der er nødvendige for efterforskningen, og som kan iværksættes på hele Fællesskabets område i henhold til princippet om gensidig anerkendelse.

---

[158] Dog under overholdelse af bestemmelserne i EF-traktatens artikel 234 og af EF-Domstolens retspraksis "Foto-Frost" (sag C-314/85, Sml. 1987, s. 4199).

[159] Jf. bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 24.5.1989 i sagen Hauschildt mod Danmark, serie A nr. 54, og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 24.8.1993 i sagen Nortier mod Nederlandene, serie A, nr. 267.

Endelig er der den tredje mulighed, som består i at overlade det til den europæiske anklager selv i det omfang, det er fastsat i den afledte ret, at kombinere de to ovennævnte muligheder. Hvis det drejer sig om at anmode retssikkerhedsdommeren om at afsige kendelse om eller godkende aktiviteter, hvor stedet for gennemførelsen er kendt på forhånd, bør den europæiske anklager henvende sig til den nationale retssikkerhedsdommer i den medlemsstat, hvor de pågældende aktiviteter skal gennemføres. Hvis det derimod drejer sig om aktiviteter, hvor gennemførelsesstedet ikke er kendt på forhånd, kan den europæiske anklager vælge at indgive en samlet anmodning til en enkelt national retssikkerhedsdommer, som så træffer en afgørelse, der anerkendes på hele Fællesskabets område.

> Det kan f.eks. være nødvendigt for den europæiske anklager dels at foretage ransagning i anklagedes bil og på hans bopæl i medlemstat A, dels at opfange visse af hans opkald fra en mobiltelefon. Med henblik herpå vil anklageren kunne anmode retssikkerhedsdommeren i medlemsstat A om godkendelse af alle de ovenfor nævnte aktiviteter og foretage ransagning på bopælen i medlemsstat A. Han vil desuden med samme godkendelse, som er gensidigt anerkendt i alle medlemsstaterne, kunne foretage ransagning af anklagedes køretøj og opfange hans mobiltelefonsamtaler, selv om anklagede i mellemtiden er rejst til en anden medlemsstat B.

Kommissionen vil foretrække en af de to første muligheder. Kun disse to muligheder er i overensstemmelse med princippet om oprettelse af et fælles område for efterforskning og retsforfølgning. Af hensyn til en effektiv retsforfølgning bør afgørelser truffet af en retssikkerhedsdommer i en hvilken som helst medlemsstat anerkendes overalt inden for dette område. Den nationale retssikkerhedsdommer bidrager med sit virke i realiteten til princippet om gensidig anerkendelse. Hvis anklagemyndigheden skal kunne gennemføre sin efterforskning på hele Fællesskabets område, bør de aktiviteter, der godkendes af de nationale retssikkerhedsdommere, eller hvorom de afsiger kendelse, kunne gennemføres overalt i EU.

Også her er gensidig anerkendelse mulig, fordi medlemsstaterne har et vist retligt fundament tilfælles. De efterforskningsmidler, der er omhandlet her, figurerer i alle medlemsstaternes retsplejeregler, og det gælder overalt, at de ikke må stride imod principperne i EU's charter om grundlæggende rettigheder og den europæiske menneskerettighedskonvention. Bevarelsen af nationale lovgivninger side om side er således ingen hindring for gensidig anerkendelse af de afgørelser, der træffes af de nationale retssikkerhedsdommere.

Den internationale retsanmodning bliver overflødig, for så vidt angår beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser. Fællesskabsretten skal blot sikre, at de aktiviteter, som den nationale retssikkerhedsdommer har godkendt eller afsagt kendelse om, har gyldighed på hele EU's område. I øvrigt er det den nationale ret, der finder anvendelse på hele proceduren for godkendelsen og afsigelsen af kendelser.

> Hvis der f.eks. skal foretages en ransagning i en medlemsstat A på grundlag af en godkendelse fra en national retssikkerhedsdommer i en anden medlemsstat B, vil der ikke kunne nedlægges forbud mod ransagningen, men den skal under alle omstændigheder gennemføres i henhold til retsreglerne i medlemsstat A.

Spørgsmål nr. 12: Hvem skal varetage kontrollen med efterforskningsaktiviteter, der udføres på foranledning af den europæiske anklager?

6.4.3. Udpegelse af den dommer, der skal kontrollere en sags henvisning til pådømmelse

Ud fra et *formelt* synspunkt kan man forestille sig flere muligheder med hensyn til, hvilken dommer der skal kontrollere en sags henvisning til pådømmelse. Der er således to muligheder, alt efter om dommeren virker på europæisk plan eller på nationalt plan.

Den første mulighed vedrørende kontrollen med henvisningen af en sag til pådømmelse består i, at der oprettes en forberedende retsinstans på europæisk plan. Denne mulighed er tidligere nævnt i forbindelse med kontrollen med afgørelsen om, i hvilken medlemsstat en sag skal føres[160]. I denne sammenhæng kunne man efterligne de ordninger, der er vedtaget inden for visse internationale straffedomstole ("forberedelsesdommeren" ved Den Internationale Straffedomstol for det tidligere Jugoslavien[161] eller endog "forberedelsesinstansen" under Den Internationale Straffedomstol[162]).

En sådan retsinstans skulle have kompetence til at behandle den europæiske anklagers afgørelse om at henvise en sag til pådømmelse. Denne kontrol skulle ikke blot vedrøre valget af domstol, men også hvorvidt bevismaterialet kan anses for tilstrækkeligt. Den pågældende retsinstans kunne enten få alle sager forelagt automatisk eller udelukkende på begæring af anklagede.

Oprettelsen af en fællesskabsretsinstans, som skulle føre tilsyn med sagens forberedelse, eventuelt i form af en særlig afdeling under Domstolen, ville have den fordel, at det var en bestemt retsinstans, der skulle kontrollere en sags henvisning til pådømmelse, og det ville direkte sikre fuldstændigt ensartet anvendelse af retsreglerne. Oprettelse af en sådan instans vil imidlertid kræve en revision af traktaten, og det ligger uden for Kommissionens bidrag til regeringskonferencen, hvorfor der må foretrækkes en anden løsning.

Ifølge den anden mulighed skal den dommer, der kontrollerer en sags henvisning til pådømmelse, være en national dommer, udpeget af den enkelte medlemsstat og udstyret med denne særlige kompetence. Denne løsning gør det således ikke nødvendigt at oprette en ny retsinstans. Der kan være stor forskel mellem medlemsstaterne på, hvilken type retsinstans der i givet fald udpeges. Afhængigt af hvilken medlemsstat det drejer sig om, kan den retsinstans, der generelt kontrollerer anklageskriftet og sikrer, at der ikke foreligger ugyldighedsgrunde, være en særlig instans til dette formål eller selve domsretten. Denne løsning, som respekterer forskellene i retssystemerne, giver mulighed for, at medlemsstaterne kan udpege meget forskellige retsinstanser til at varetage denne funktion.

Kommissionen foretrækker sidstnævnte mulighed. Den kræver ikke, at der oprettes en ny fællesskabsretsinstans, hvis blot Domstolen som tidligere nævnt afgør kompetencekonflikter, som må forventes at opstå yderst sjældent i praksis. Under alle omstændigheder bør der gives mulighed for en vis fleksibilitet i valget af, hvilken retsinstans der skal kontrollere afgørelsen om en sags henvisning til pådømmelse, idet det skal kunne være en instans i en anden medlemsstat end den, hvori retssikkerhedsdommeren virker.

---

[160] Jf. punkt 6.3.1 i det foregående (i hvilken medlemsstat skal en sag pådømmes?).

[161] Artikel 65b i procesreglementet og bevisføringsreglerne for Den Internationale Straffedomstol for det tidligere Jugoslavien af 11.2.1994, ændret 10.7.1998.

[162] Artikel 56 ff i førnævnte statut for Den Internationale Straffedomstol.

I *praksis* skal den europæiske anklager forelægge sagen for den instans, der skal kontrollere afgørelsen om en sags pådømmelse, i den medlemsstat, hvori sagen efter hans opfattelse bør føres. Hans valg skal være i overensstemmelse med de ovenfor omhandlede fællesskabskriterier, der er bestemmende for, i hvilken medlemsstat en sag skal føres, i givet fald suppleret med gældende national ret under efterfølgende kontrol fra Domstolens side[163].

Spørgsmål nr. 13: Hvem skal kontrollere afgørelsen om en sags henvisning til pådømmelse?

***

Spørgsmål nr. 14: Mener De, at den enkeltes grundlæggende rettigheder er tilstrækkeligt beskyttet under hele den procedure, der foreslås for den europæiske anklagemyndigheds virke? Er der navnlig tilstrækkelig sikkerhed for ikke at blive retsforfulgt to gange for samme overtrædelse (jf. punkt 6.2.1)?

[163] Jf. punkt 8 i det følgende (retsmidler).

7. RELATIONER MED DE ØVRIGE AKTØRER

Den europæiske anklagemyndigheds indplacering i den nuværende institutionelle kontekst er meget vigtig, navnlig på baggrund af den igangværende udvikling på det retlige område inden for EU.

7.1.Samarbejde med medlemsstaternes myndigheder

Oprettelsen af den europæiske anklagemyndighed vil på ingen måde bringe forstyrrelse i de nationale efterforsknings- og retsforfølgningssystemer. Det skal her ganske kort gentages, at følgende fortsat vil være rent nationale anliggender:

– kriminalpolitiets indsats

– domstolskontrollen (retssikkerhedsdommeren og i givet fald den dommer, der kontrollerer en sags henvisning til pådømmelse)

– sagens pådømmelse

– dommens fuldbyrdelse.

Derfor bliver der - ud over den kompetancefordeling, der tidligere er omhandlet - behov for et permanent samarbejde mellem den europæiske anklagemyndighed og medlemsstaternes myndigheder. Karakteren af relationerne mellem den europæiske anklagemyndighed og de nationale politi- og retsmyndigheder bør defineres nærmere i den afledte fællesskabsret.

For det første bør den tidligere nævnte dialog mellem den europæiske anklagemyndighed og de nationale retsforfølgende myndigheder struktureres og udbygges i praksis, navnlig i forbindelse med behandlingen af blandede sager, for at lette gensidige konsultationer, udveksling af informationer og gensidig bistand[164].

For det andet er der i forbindelse med gennemførelsen af de efterforskningsaktiviteter, der er godkendt eller foranlediget af retssikkerhedsdommeren, redegjort for forskellige muligheder i det foregående[165], men formålet skal fortsat være, at den europæiske anklagemyndighed kan få hjælp fra de nationale efterforskningsmyndigheder.

7.2.Relationer med de øvrige aktører i det strafferetlige samarbejde i EU

Den europæiske anklagemyndigheds beføjelser er begrænset til beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser, så der skulle ikke være problemer med at sikre komplementariteten mellem disse funktioner, som både er mere integrerede og mere specialiserede, og de funktioner, der udøves af de instanser, som i øvrigt deltager i det strafferetlige samarbejde. På baggrund af den igangværende udvikling på dette område i EU (tredje søjle) er det på nuværende tidspunkt kun muligt at skitsere nogle generelle retningslinjer til videre overvejelse. Det vil navnlig være relevant at overveje mulighederne for en afbalanceret og effektiv samarbejdsmekanisme med følgende parter:

---

[164] Jf. punkt 6.2.2.2 i det foregående (sagsfordeling)

[165] Jf. punkt 6.2.3.2 i det foregående (samarbejdet med de nationale efterforskningstjenester).

7.2.1. Eurojust

Der vil i meget nær fremtid blive oprettet en europæisk enhed for strafferetligt samarbejde (Eurojust) inden for rammerne af tredje søjle, som bl.a. har til formål at lette samarbejdet mellem medlemsstaternes retsmyndigheder og bidrage til en effektiv koordinering af retsforfølgningen i sager om grov kriminalitet, navnlig organiseret kriminalitet. Oprettelsen af Eurojust indgår i konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Tammerfors[166] og er fastsat i Nice-traktaten[167]. Ved Rådets afgørelse af 14. december 2000 er der allerede nu oprettet en foreløbig enhed ("Pro Eurojust"), som begyndte sit virke den 1. marts 2001[168]. I forbindelse med den foreliggende grønbog kan der ikke på nuværende tidspunkt siges noget nøjagtigt om, hvilken rolle Eurojust vil få, men følgende hovedtræk i forslaget er relevant i den foreliggende kontekst:

Den europæiske anklagemyndighed skal være en fællesskabsinstans med egne beføjelser til at foretage retsforfølgning inden for det specifikke område, som er beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser, hvorimod Eurojust efter planen skal have beføjelser i relation til det retlige samarbejde på et meget stort kompetenceområde[169]. Det vil være naturligt, at Eurojust med oprettelsen af den europæiske anklagemyndighed i givet fald bevarer sin kompetence til at tage sig af sager om økonomisk kriminalitet under forudsætning af, at den europæiske anklagemyndigheds kompetence får forrang, når det drejer sig om beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser. Denne klare kompetencefordeling bør ledsages af et aktivt samarbejde i sager, der går på tværs af søjlerne[170]. De to instansers funktioner bliver derfor komplementære, idet den europæiske anklagemyndighed og Eurojust i henhold til hver sin metode og inden for hver deres område skal arbejde på opfyldelsen af den generelle målsætning om et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

Denne komplementaritet forudsætter i praksis, at den europæiske anklagemyndighed og Eurojust samarbejder meget tæt og regelmæssigt inden for rammerne af deres respektive beføjelser, navnlig om udveksling af alle relevante oplysninger. En sådan udveksling bør foregå uden at krænke principperne om beskyttelse af data.

> Der vil helt sikkert i praksis kunne opstå sager, der går på tværs af søjlerne, f.eks. kombineret narkotikahandel (tredje søjle) og smugling af cigaretter, som vedrører Fællesskabets egne indtægter (første søjle).

Når der er tale om sager på tværs af søjlerne, der omfatter andet og mere end beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser, bør begge instanser bibringe indsatsen en merværdi gennem udveksling af informationer, således at dialogen mellem den europæiske

---

166 Formandskabets konklusion nr. 46.

167 Artikel 29 og 31 i den ændrede EU-traktat (EFT C 80 af 10.3.2001).

168 EFT L 324 af 21.12.2000, s. 2.

169 Kommissionens meddelelse om oprettelsen af Eurojust, 22.11.2000 (KOM(2000) 746), udkast til Rådets afgørelse om oprettelse af Eurojust af 19.10.2001 (dok. EUROJUST 12 nr. 12727).

170 I denne grønbog sondres der mellem på den ene side blandede sager - som vedrører overtrædelser, der er defineret i relation til beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser, men også nationale overtrædelser - og sager på tværs af søjlerne, som både vedrører Fællesskabets finansielle interesser og overtrædelser henhørende under tredje søjle, som Eurojust skal have kompetence til at behandle. Sager på tværs af søjlerne er således en særlig kategori af blandede sager: alle blandede sager forudsætter et samarbejde med de nationale retsforfølgende myndigheder, men sager på tværs af søjlerne forudsætter desuden et samarbejde inden for rammerne af Eurojust.

anklagemyndighed og de nationale retsforfølgende myndigheder udvides til også at omfatte enheden Eurojust[171].

7.2.2. Europol

Den europæiske politienhed (Europol), der er oprettet under tredje søjle ved Europol-konventionen af 26. juli 1995[172], og som har været i funktion siden den 1. juli 1999, skal bidrage til forebyggelsen og bekæmpelsen af organiseret kriminalitet, bl.a. gennem udveksling og behandling af informationer fra medlemsstaternes politimyndigheder. Der er drøftelser i gang med henblik på at udvide Europols kompetenceområde og give enheden beføjelser af mere operationel karakter. Der kan således ikke i dag siges noget om, hvilken rolle Europol helt nøjagtigt vil få.

På det nuværende stadium er der forudset et samarbejde mellem Europol og Kommissionen, som også omfatter OLAF med henblik på at sikre udveksling af informationer og komplementaritet mellem instansernes respektive funktioner. Der bør ligeledes sikres den fornødne komplementaritet mellem den europæiske anklagemyndighed og Europol.

Der bør skabes grundlag for en effektiv gensidig udveksling af informationer i fuld respekt for principperne om beskyttelse af data. Et sådant effektivt samarbejde skulle give den europæiske anklagemyndighed adgang til alle data af relevans for beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser.

> Som eksempel kan man forestille sig et tilfælde, hvor en kriminel organisation, som er afsløret af Europol, beskæftiger sig med ulovlige aktiviteter såsom menneskesmugling, men også med smugling af spiritus; i så fald skal den europæiske anklagemyndighed informeres om de aspekter af sagen, der vedrører Fællesskabets egne indtægter.

Omvendt bør samarbejdet også betyde, at den europæiske anklagemyndighed fremsender alle oplysninger til Europol om forhold, der hører under Europols kompetence.

> F.eks. bør den europæiske anklagemyndighed i forbindelse med en sag om smugling af landbrugsprodukter i tilknytning til et system for indsamling og hvidvaskning af det ulovlige udbytte herfra informere Europol om et sådant systems eksistens, hvis der er mistanke om, at det anvendes til andre ulovlige formål som f.eks. et europæisk netværk for handel med stjålne biler.

7.2.3. Europæisk retligt netværk

Den europæiske anklager bør ved hjælp af de befuldmægtigede europæiske anklagere etablere et specialiseret retligt netværk, der imødekommer den europæiske anklagemyndigheds egne behov. Der bør dog samtidig tilstræbes den fornødne synergi med de eksisterende generelle mekanismer. Den europæiske anklager vil kunne samarbejde sag for sag med de retsembedsmænd, som fungerer som forbindelsespersoner i henhold til den fælles aktion af 22. april 1996[173].

---

[171] Jf. punkt 6.2.2.2.c) i det foregående (dialog mellem den europæiske anklagemyndighed og de nationale retsforfølgende myndigheder).

[172] EFT C 316 af 27.11.1995, s. 1.

[173] Fælles aktion af 22.4.1996 vedtaget af Rådet. Den opstiller rammerne for udveksling mellem medlemsstaterne, i henhold til bilaterale eller multilaterale aftaler, af retsembedsmænd, som er særligt sagkyndige i de procedurer, der anvendes i det retlige samarbejde (EFT L 105 af 27.4.1996, s. 1.).

Det vil måske være endnu mere hensigtsmæssigt at etablere samarbejdsrelationer i nødvendigt omfang med det europæiske retlige netværk. Dette netværk har primært til opgave at lette kontakterne og samarbejdet mellem de direkte og lokalt kompetente myndigheder gennem medvirken til formidling af generel information om de retsregler og procedureregler, der er gældende i forbindelse med tværnational efterforskning. Dette netværk blev etableret under tredje søjle ved en fælles aktion vedtaget af Rådet den 29. juni 1998[174] og består af kontaktpersoner. Disse kontaktpersoner er embedsmænd ansat i de kompetente myndigheder i medlemsstaterne og dækker enten hele den pågældende medlemsstats område eller en del af det.

Det europæiske retlige netværk tager primært sigte på direkte bilaterale relationer mellem de kompetente myndigheder, og dets funktioner er således forskellige fra og komplementære med den europæiske anklagemyndigheds. Kontaktpersonerne i det europæiske retlige netværk vil kunne formidle nyttige informationer til den europæiske anklager og navnlig til de befuldmægtigede europæiske anklagere, specielt for så vidt angår de blandede sager, som både vedrører Fællesskabets interesser og nationale interesser[175]. I praksis kan man forestille sig, at de befuldmægtigede europæiske anklagere deltager i visse af netværkets møder efter invitation fra dette.

<u>Spørgsmål nr. 15</u>: Hvordan kan der sikres de fornødne tætte forbindelser mellem den europæiske anklagemyndighed og de aktører i det strafferetlige samarbejde, som er etableret i EU-regi (tredje søjle)?

7.3.Relationer med fællesskabsinstitutioner og -organer

7.3.1. Generelt

De institutioner og organer, der er oprettet i henhold til EF-traktaten og Euratom-traktaten, samt de ansatte i disse institutioner og organer, bør have pligt til at underrette den europæiske anklagemyndighed om alle forhold, hvortil de får kendskab, såfremt disse forhold kan formodes at udgøre en overtrædelse, som hører under den europæiske anklagemyndigheds kompetenceområde[176].

Spørgsmålet er nu, hvorvidt også OLAF fortsat skal have disse oplysninger, således som det er fastsat i den gældende lovgivning[177].

7.3.2. OLAF's fremtidige rolle

Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF), har ifølge Fællesskabets lovgivende myndighed til opgave at beskytte Fællesskabets interesser mod ulovlig virksomhed, som kan give anledning til disciplinærsager eller straffesager. OLAF fik ved oprettelsen beføjelser til at gennemføre undersøgelser af administrativ karakter og fik samtidig til opgave at formidle en del af resultaterne af sit praktiske arbejde videre til de nationale retsmyndigheder. I

---

174 EFT L 191 af 7.7.1998, s. 4.

175 Jf. punkt 6.2.2.2 i det foregående (sagsfordeling).

176 Disse institutioner er ifølge EF-traktates artikel 7 Europa-Parlamentet, Rådet, Kommissionen, Domstolen og Revisionsretten. Organerne er alle de øvrige fællesskabsinstanser.

177 Artikel 7 i førnævnte forordning nr. 1073/1999 og 1074/1999 samt artikel 2 i den modelafgørelse, der er knyttet som bilag til førnævnte interinstitutionelle aftale af 25.5.1999.

henhold til afgørelsen om oprettelse af OLAF samarbejder kontoret "*direkte med politi- og retsmyndighederne*".[178].

Oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed med beføjelser til at beskytte Fællesskabets finansielle interesser vil således helt klart komme til at berøre OLAF's nuværende rolle i det omfang, efterforskningen og retsforfølgningen på dette felt dermed skal iværksættes på foranledning af en fællesskabsinstans. Da OLAF's og den europæiske anklagemyndigheds materielle beføjelser ("indsamling af oplysninger") til dels overlapper hinanden, må der sikres den nødvendige sammenhæng mellem de to instanser[179].

OLAF's nuværende informationspligt bør tilpasses under hensyntagen til det foreslåede princip om, at den europæiske anklagemyndighed skal have forelagt alle relevante sager og oplysninger. For at undgå enhver form for dobbeltarbejde i efterforskningsindsatsen bør den europæiske anklagemyndighed i forbindelse med behandlingen af sine egne sager kunne gøre brug af resultaterne af OLAF's undersøgelsesarbejde[180]. Det forudsætter, at OLAF får pligt til at fremsende oplysningerne til den europæiske anklagemyndighed.

De eksisterende fællesskabsregler vedrørende administrative kontrolforanstaltninger bør opretholdes, men OLAF's statut og opgaver bør tages op til fornyet overvejelse på baggrund af de beføjelser, den europæiske anklagemyndighed skal have. Her er der flere muligheder, men en detaljeret redegørelse for disse ligger uden for emnet for denne grønbog. Kommissionen vil således foretrække at få mulighed for først at evaluere den nuværende ordning, således som det også kræves i lovgivningen[181]. Nedenfor nævnes derfor blot nogle grundlæggende valg, der nødvendigvis må træffes.

Det er først og fremmest et spørgsmål, om OLAF i givet fald skal have beføjelser til at foretage retlig efterforskning inden for Fællesskabets institutioner og organer, fordi der med oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed, der er undergivet kontrol fra en national retssikkerhedsdommer eller en særlig afdeling under Domstolen, bliver mulighed for at udøve domstolskontrol med OLAF.

I denne forbindelse kunne man undersøge, om OLAF's nuværende dobbelte funktion - en tjenestegren under Kommissionen, som samtidig er uafhængig i relation til undersøgelsesfunktionen - bør opretholdes, eller om man tværtimod skal udskille en del af OLAF fuldstændigt fra Kommissionen. Disse spørgsmål kan under alle omstændigheder først besvares, når Kommissionen i henhold til gældende lovgivning har foretaget en evaluering af de nuværende regler for OLAF's virke.

<u>Spørgsmål nr. 16</u>: Hvilke faktorer i relation til sammenhængen mellem OLAF og den europæiske anklagemyndighed forekommer Dem relevante med henblik på den evaluering af statutten for OLAF, som Kommissionen skal foretage?

---

178 Artikel 2, stk. 6, i førnævnte kommissionsafgørelse af 28.4.1999.

179 Jf. punkt 6.1 i det foregående (informering og forelæggelse af sager).

180 Jf. punkt 6.3.4 i det foregående (bevisføringsregler).

181 Den foreliggende grønbog berører ikke den evalueringsrapport om anvendelsen af førnævnte forordning nr. 1073/1999 og 1074/1999, som er fastsat i artikel 15 i de pågældende forordninger, og som Kommissionen vil udarbejde under hensyntagen til planerne om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed.

7.4.Relationer med tredjelande

Den europæiske anklagemydighed bør inden for sit kompetenceområde arbejde direkte sammen med tredjelandenes myndigheder med kompetence på området for gensidig retlig bistand.

Den gensidige retlige bistand i forhold til tredjelande er imidlertid styret af konventioner, der er bindende for medlemsstaterne og ikke for Fællesskabet. Det kan dog tænkes, at der vil blive indgået konventioner, der er direkte bindende for Fællesskabet i forhold til disse lande. Det vil være praktisk, om sådanne aftaler gav den europæiske anklager mulighed for at fremsætte internationale retsanmodninger til signatarlandenes retsmyndigheder.

I den nuværende situation kunne den mest enkle løsning imidlertid være at give den europæiske anklager ret til at anmode de kompetente retsforfølgende myndigheder i medlemsstaterne om at fremsætte en anmodning om gensidig retlig bistand direkte til det pågældende tredjeland i henhold til gældende folkeret. De samme myndigheder skulle eventuelt have pligt til at behandle anmodningen hurtigt.

I de tilfælde, hvor der er tale om et mere regelmæssigt samarbejde med visse tredjelande, kunne den europæiske anklager have fordel af en central kontaktperson i de pågældende lande med henblik på behandlingen af sager i tilknytning til beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser.

I forholdet til tredjelande er relationerne med alle de lande, der søger om optagelse i EU, særligt vigtige. Disse lande modtager og vil fortsat modtage omfattende støtte fra fællesskabs-budgettet. Sagkyndige fra de nuværende kandidatlande har da også været inddraget i det forberedende arbejde med *Corpus Juris*-værket[182].

***Spørgsmål nr. 17*: Hvilke relationer bør den europæiske anklagemyndighed have med tredjelande, navnlig ansøgerlandene, med det formål at forbedre bekæmpelsen af ulovlige handlinger, der skader Fællesskabets finansielle interesser?**

[182] *Étude sur les sanctions pénales et administratives, le recouvrement, la dénonciation et le Corpus Juris dans les pays candidats,* generel rapport udarbejdet af Ch. Van den Wingaert, 19.9.2001 (under udgivelse).

8. DOMSTOLSKONTROL MED DEN EUROPÆISKE ANKLAGEMYNDIGHEDS HANDLINGER OG AFGØRELSER

Kommissionen har foreslået, at det i EF-traktaten indføjes, at Fællesskabets lovgivende myndighed kan » *fastsætte vilkårene for den europæiske anklagers udøvelse af sit hverv, bl.a. […] c) regler om domstolskontrol med de proceshandlinger, som den europæiske anklager foretager under udøvelsen af sit hverv* «.

Som nævnt tidligere vil den europæiske anklagemyndighed blive undergivet forskellige former for specifik kontrol. Dels vil retssikkerheden være garanteret ved den forudgående kontrol, der foretages af den nationale retssikkerhedsdommer og den dommer, der kontrollerer en sags henvisning til pådømmelse[183]. Dels vil den europæiske anklager kunne stilles til ansvar rent disciplinært[184]. Tilbage bliver overvejelserne omkring retsmidlerne.

Der bør være adgang til at kære alle handlinger og afgørelser fra den europæiske anklagemyndigheds side, som indebærer en begrænsning af den enkeltes grundlæggende rettigheder, til en retsinstans.

8.1.Mulighed for at kære handlinger og afgørelser fra den europæiske anklagemyndigheds side

8.1.1. Frihedsbegrænsende eller frihedsberøvende efterforskningsaktiviteter

Blandt alle de efterforskningsaktiviteter, den europæiske anklager gør brug af, bør de frihedsbegrænsende eller frihedsberøvende kunne kæres til en retsinstans. Det vil netop være de aktiviteter, hvortil den europæiske anklager skal have en kendelse fra retssikkerhedsdommeren: anholdelsesbeslutning, varetægtsfængsling og surrogatfængsling.

I alle medlemsstaterne har anklagede i dag ret til at kære sådanne afgørelser via de kanaler, der er fastsat i den nationale ret, i overensstemmelse med artikel 5, stk. 4, i den europæiske menneskerettighedskonvention. Oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed vil således ikke tilføje noget nyt på dette punkt, og det burde være tilstrækkeligt at henvise til nationale retsregler.

8.1.2. Andre efterforskningsaktiviteter

Hvad angår de efterforskningsaktiviteter, den europæiske anklager iværksætter efter godkendelse fra retssikkerhedsdommeren (beslaglæggelse, indefrysning af aktiver, opfangelse af kommunikation, diskrete undersøgelser, kontrollerede leverancer m.m.), er det Kommissionens opfattelse, at oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed hverken bør medføre flere muligheder for forhalingsmanøvrer på grund af øget klageadgang eller indskrænkning af den eksisterende klageadgang på nationalt plan.

De nationale klagemuligheder over for de foranstaltninger, det drejer sig om her, er meget forskellige medlemsstaterne imellem. De nuværende klagemuligheder bør opretholdes også i relation til den europæiske anklagemyndighed.

---

[183] Jf. punkt 6.4.2 i det foregående (retssikkerhedsdommer).

[184] Jf. punkt 4.1.2.2 og 4.2.1.1 i det foregående (disciplinærordninger for henholdsvis den europæiske anklager og de befuldmægtigede europæiske anklagere).

Hvis f.eks. der skal foretages ransagning i en medlemsstat A på grundlag af en kendelse fra en retssikkerhedsdommer i en anden medlemsstat B, vil klagemulighederne både i medlemsstat B og medlemsstat A - hvis de eksisterer - kunne udnyttes over for henholdsvis selve kendelsen (anfægtelse af retten til at foretage ransagning) og afgørelserne om den praktiske gennemførelse (tidspunktet og de nærmere vilkår for ransagningen).

Af effektivitetshensyn vil det dog utvivlsomt være ønskeligt, at der i forbindelse med et minimum af harmonisering af de interne klagemuligheder fastsættes et princip om, at sådanne klager ikke kan få opsættende virkning.

Den europæiske anklagers selvstændige afgørelser om efterforskningsaktiviteter (bevismateriale, høring af forklaringer, afhøring m.m.) skal i princippet ikke kunne kæres.

8.1.3. Afgørelser om henlæggelse af sager eller tiltalefrafald

Afgørelsen om at henlægge en sag skal være overladt til den europæiske anklagers skøn inden for lovens rammer. Spørgsmålet er, om Fællesskabet som den skadelidte ikke - i hvert fald i visse sager - bør have ret til at kære en afgørelse om henlæggelse, som er baseret på den europæiske anklagers eget skøn.

Eftersom den europæiske anklagemyndighed optræder som en uafhængig instans, kunne Fællesskabet være af den opfattelse, at det var vigtigt at foretage retsforfølgning i en sag, som den europæiske anklager tværtimod har ment at kunne henlægge.

Denne forskel i parternes vurdering kunne f.eks. dreje sig om, hvorvidt det indsamlede bevismateriale anses for tilstrækkeligt. Det kunne også være tilfældet, hvis der er mulighed for forlig[185], og hvor den europæiske anklager indgår forlig på en efter Kommissionens opfattelse lovstridig måde.

Fællesskabets rettigheder som skadelidte vil dog rent teoretisk[186] normalt være bestemt af det nationale strafferetssystem i den medlemsstat, hvori sagen er henvist til pådømmelse, og spørgsmålet er derfor, hvori disse rettigheder består, såfremt der overhovedet ikke foretages retsforfølgning i nogen medlemsstat. Hvis der indrømmes Fællesskabet ret til at kære en afgørelse om henlæggelse truffet af den europæiske anklagemyndighed, bør de nærmere vilkår for denne klageadgang dog overvejes: administrativ rekurs? adgang til domstolsprøvelse? og i så fald, ved hvilken domstol?

8.1.4. Henvisning af en sag til pådømmelse

Der skal gælde samme klagemuligheder ved de nationale domstole for afgørelsen om henvisning af en sag til pådømmelse som dem, der er fastsat i den nationale ret for tilsvarende afgørelser truffet af en national retsforfølgende myndighed. I denne forbindelse efterprøver alle domsretter ved et søgsmål i princippet, om de har kompetence til at behandle sagen i henhold til de internationale kompetenceregler.

---

185 Jf. punkt 6.2.2.1 i det foregående (forlig).

186 Jf. 6.3.3 i det foregående (Fællesskabet som skadelidte i henhold til almindelige retsregler).

Det eneste specifikke spørgsmål i forbindelse med den europæiske anklagers henvisning af en sag til pådømmelse drejer sig om, hvorvidt anklagede skal kune begære valget af en bestemt medlemsstat blandt flere, der formodes at have kompetence til at pådømme sagen, prøvet ved en domstol. Rent faktisk kunne anklagede rejse indsigelse under henvisning til, at det er den pågældende medlemsstat, der bestemmer, hvor retssagen skal føres, efter hvilke retsregler den skal pådømmes, og på hvilket sprog der skal procederes[187].

Der er dog ingen af disse argumenter, der behøver at stå uimodsagt. Med hensyn til den geografiske afstand kan der henvises til, at det er af relativ begrænset betydning, når man samtidig tager i betragtning, at anklagede selv har forårsaget problemet ved at operere i flere medlemsstater. Hvad angår de gældende retsregler, betyder princippet om gensidig anerkendelse og det fælles fundament af grundlæggende rettigheder, som er håndhævet i alle medlemsstaternes retsplejeregler, at indvendingen med rimelighed kan afvises. Og endelig løses sprogproblemet automatisk ved, at det i henhold til artikel 6, stk. 3, litra e), i menneskerettighedskonventionen er fastsat, at anklagede har krav på en autoriseret tolk.

Omvendt medfører det at give anklagede mulighed for at kære afgørelsen om, i hvilken medlemsstat en sag skal pådømmes, flere ulemper. Det vil således være nødvendigt at afgøre, hvilken retsinstans der skal have kompetence til at behandle kæremålet, hvilket fører tilbage til spørgsmålet om oprettelse af en særlig fællesskabsretsinstans. Det kan ikke automatisk forudsættes, at afgørelsen om sagens pådømmelse vedrører anklagede direkte og personligt, hvilket normalt er en forudsætning for, at et individuelt kæremål antages til behandling. Indførelsen af en sådan klagemulighed vil i realiteten svække princippet om et fælles område for efterforskning og retsforfølgning. Den vil betyde, at forsvaret systematisk kan kære alle afgørelser blot med det formål at forhale sagen. Derfor bør en sådan mulighed i givet fald kun eksistere inden for snævre retlige rammer.

<u>Spørgsmål nr. 18</u>: Hvilke retsmidler bør der overvejes over for handlinger og afgørelser, som den europæiske anklager iværksætter eller træffer eller begærer iværksat eller truffet i forbindelse med udøvelsen af sit hverv?

8.2.Retsmidler

Mere generelt bør hele ordningen (europæisk anklagemyndighed, retssikkerhedsdommer, dommer, der kontrollerer sagens henvisning til pådømmelse, domsret) indgå i de eksisterende retssystemer både på nationalt plan og på fællesskabsplan.

8.2.1. Nationale regler om klageadgang

8.2.1.1. Under sagens forberedelse

Den nationale retssikkerhedsdommers afgørelser skal naturligvis kunne kæres i henhold til de gældende regler i den pågældende medlemsstat. Det samme gælder indsigelser, ikke mod selve det efterforskningsskridt, som dommeren har godkendt, men udelukkende de nærmere vilkår for, hvordan den europæiske anklager iværksætter det. Desuden skal der være en klagemulighed for en tredjepart, som berøres af sådanne efterforskningsskridt, og som ikke på forhånd har kunnet gøre indsigelse over for retssikkerhedsdommeren (f.eks. ophavsmanden til beslaglagt korrespondance).

---

[187] I denne forbindelse henvises til artikel 28, stk. 1, litra d), CJ.

Afgørelser truffet af den dommer, som selv skal kontrollere sagens henvisning til pådømmelse, skal kunne kæres enten via reglerne i den pågældende medlemsstat, hvis der er tale om en national dommer, eller i henhold til fællesskabsreglerne, hvis der er oprettet en forberedende retsinstans på fællesskabsplan.

Kommissionen vil principielt foretrække, at der henvises til den nationale ret.

8.2.1.2. Under sagens pådømmelse

Forslaget om at oprette en europæisk anklagemyndighed bør ikke gribe forstyrrende ind i de nationale retssystemer. Kommissionen er derfor af den opfattelse, at forslaget ikke bør berøre de nationale regler om klageadgang.

Kravet om ensartet beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser overalt i EU kan naturligvis gøre det berettiget at tilstræbe en vis tilnærmelse af de forskellige regler om klageadgang i medlemsstaterne på dette felt. Man kunne i så fald overveje at fastsætte visse fælles principper herfor på fællesskabsplan[188]. Medlemsstaterne kan f.eks. forpligte sig til at give mulighed for at anke alle førsteinstanskendelser eller, hvis domfældte ønsker at appellere, udelukke muligheden for en skærpelse af straffen. Sådanne retningslinjer ville dog ikke være en nødvendig forudsætning for den europæiske anklagers virke, og Kommissionen ønsker at centrere sine forslag omkring den forberedende fase af retssagen.

Det vil være bedre i overensstemmelse med det tilsigtede formål at lade den europæiske anklagers virke integrere harmonisk i de nationale retssystemer. Det indebærer, at der skal være samme klagemuligheder for ham, som der er for de nationale anklagemyndigheder i henhold til den gældende nationale ret. Navnlig bør den europæiske anklager i princippet kunne anke alle frifindelsesdomme.

8.2.2. Indbringelse af klager for Domstolen

Af hensyn til den nuværende balance mellem fællesskabskompetencen og medlemsstaternes kompetence mener Kommissionen, at Domstolen ikke bør have kompetence til at anfægte kendelser afsagt af de nationale domstole i straffesager. Det er dog vigtigt at placere den foreslåede ordning i forhold til Fællesskabets retssystem, eftersom der er en vis sammenhæng[189].

I henhold til traktaten skal Domstolen værne om lov og ret ved fortolkningen og anvendelsen af fællesskabsretten. Det følger heraf, at Domstolen, for så vidt angår den europæiske anklagemyndighed, på de i EF-traktatens artikel 234 fastsatte betingelser bør have kompetence til at afgøre *præjudicielle spørgsmål* om fortolkningen af EF-traktatens artikel 280a og de fællesskabsregler, der er vedtaget med henblik på dens anvendelse.

Oprettelsen af den europæiske anklagemyndighed skal ikke berøre mulighederne for at anlægge *traktatbrudssag* (EF-traktatens artikel 226, 227 og 228) og *passivitetssøgsmål* (EF-traktatens artikel 232), eftersom den europæiske anklagemyndighed ikke kan betragtes som en institution, men som et fællesskabsorgan, og eftersom Kommissionen fortsat vil være traktaternes vogter. Det skal derfor udelukkende være Kommissionen eller medlemsstaterne, der kan indbringe en tvist for Domstolen i henhold til EF-traktatens artikel 280a og de fællesskabsregler, der vedtages med henblik på dennes anvendelse, og på de betingelser, der er fastsat i de gældende almindelige retsregler.

---

188 Se navnlig artikel 27 CJ.

189 Førnævnte KOM(2000) 34, punkt 5 "Unionens retssystem".

I henhold til EF-traktatens artikel 178 og 288 om Fællesskabets *ansvar uden for kontrakt-forhold* skal Fællesskabet erstatte skader forvoldt af den europæiske anklagemyndighed eller dennes ansatte under udøvelsen af deres hverv[190].

Hvis retten til at anlægge *annulationssøgsmål* i henhold til EF-traktatens artikel 230 udvides til også at omfatte visse af den europæiske anklagemyndigheds afgørelser og handlinger, vil det kræve en revision af traktaten på dette punkt. Kommissionen er imidlertid af den opfattelse, at domstolskontrollen i videst muligt omfang bør ligge hos medlemsstaterne, og at klager over den europæiske anklagemyndigheds afgørelser og handlinger derfor bør afgøres ved en national domstol[191].

Tilbage står, afhængigt af de valgte modeller, at Domstolens kompetence eventuelt kunne udvides til at omfatte visse former for tvister. F.eks. er der tidligere peget på den teoretiske mulighed for, at anklagede skal kunne anfægte den europæiske anklagemyndigheds *valg af medlemsstat, hvori en sag skal pådømmes*, og i så fald bør der være direkte klageadgang, formentlig ved De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans.

En anden mulighed, som også er nævnt tidligere, kunne bestå i at give Domstolen beføjelse til at afgøre *kompetencespørgsmål*, som indbringes af den europæiske anklagemyndighed eller de nationale domstole, hvad enten der er tale om konflikter mellem medlemsstater eller mellem disse og Fællesskabet. Navnlig skulle den europæiske anklagemyndighed i det tilfælde, hvor den nationale dommer, der kontrollerer en sags henvisning til pådømmelse, også har kompetence til at kontrollere, hvorvidt den europæiske anklagemyndighed har foretaget et åbenbart fejlskøn ved valget af domstol, kunne indbringe en klage for Domstolen over afvisninger eller negative kompetencekonflikter under behørig hensyntagen til princippet om, at en retssag skal gennemføres inden for en rimelig tidsfrist.

Ingen af disse muligheder vil under nogen omstændigheder være i strid med princippet om, at den materielle domstolskompetence i straffesager ligger hos de nationale domstole.

---

190 Domstolens dom af 2.12.1992 i sag C-370/89, *SGEEM et Etroy mod BEI*, Sml. 1992, s. 6211.

191 Jf. punkt 6.4.2 i det foregående (retssikkerhedsdommere).

9. KONKLUSION

Afslutningsvis vil Kommissionen gerne vide, hvad de berørte kredse mener om de nærmere vilkår for forslagets gennemførelse, for at kunne drage sine konklusioner og i givet fald forelægge et nyt bidrag i forbindelse med forberedelsen af den næste revision af traktaterne.

Det forslag, Kommissionen fremsatte i 2000, er blevet lidt nærmere præciseret i denne grønbog. De præferencer, Kommissionen på dette stadium selv har givet udtryk for i relation til nogle af valgmulighederne, kunne give anledning til at foreslå, at de nuværende bestemmelser i traktaten suppleres med et retsgrundlag, som giver mulighed for:

- udnævnelse af en uafhængig europæisk anklager, som på centralt hold skal lede efterforskning og retsforfølgning og således optræde som anklagemyndighed ved medlemsstaternes kompetente domstole i sager, der vedrører beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser

- vedtagelse af specifikke regler herom, navnlig med henblik på at fastlægge:

  - statutten for den europæiske anklagemyndighed, som skal være karakteriseret ved en meget dekoncentreret organisation baseret på befuldmægtigede europæiske anklagere og assistance fra de nationale efterforskningsmyndigheder i medlemsstaterne

  - de materielle strafferetlige regler for den europæiske anklagemyndigheds virke, hvoraf de mest specifikke regler skal være fælles for alle medlemsstaterne (definitioner af de overtrædelser, der falder ind under den europæiske anklagemyndigheds kompetence, dertil svarende straffe, forældelsesregler) eller blot harmoniserede (juridiske personers ansvar), medens de øvrige regler, som er langt de fleste, defineres ved henvisning til national ret

  - de strafferetsplejeregler, den europæiske anklagemyndighed skal følge i respekt for de grundlæggende rettigheder, er primært baseret på gensidig anerkendelse af de efterforskningsmidler, der er tilladt i henhold til national ret (ransagning m.m.), i givet fald harmoniseret på europæisk plan (den europæiske arrestordre m.m.) under kontrol af en national retssikkerhedsdommer, og subsidiært baseret på visse specifikke fællesskabsregler (åbning af sager, henlæggelse, europæisk officiel protokol m.m.)

  - undtagelser fra legalitetsprincippet i relation til retsforfølgning samt sagsfordelingen, navnlig i relation til blandede sager, i forhold til de retsforfølgende myndigheder

  - regler for bevismidlers anvendelighed baseret på princippet om, at bevismidler, der er indsamlet på lovlig vis i én medlemsstat, skal anerkendes af domstolene i alle de øvrige medlemsstater

  - den europæiske anklagemyndigheds relationer med de øvrige aktører på europæisk og internationalt plan, navnlig mulighederne for udveksling af informationer under overholdelse af kravet om beskyttelse af data

  - klagemuligheder over for handlinger eller afgørelser fra den europæiske anklagemyndigheds side, dvs. primært de nationale regler om klageadgang og subsidiært vedtagelse af regler om indbringelse af klager for Domstolen, hvis det måtte være nødvendigt.

Domtolenes organisering (retssikkerhedsdommer, dommer, der kontrollerer en sags henvisning til pådømmelse, domsret) og retssagens gennemførelse samt fuldbyrdelsen af straffe vil fortsat i fuldt omfang være undergivet national ret med forbehold af princippet om den europæiske anklagemyndigheds beføjelse til at rejse tiltale.

Formålet med forslaget om på fællesskabsplan at centralisere ledelsen af efterforskning og retsforfølgning i sager, som specifikt vedrører beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser, er at sikre en effektiv og ensartet bekæmpelse af sådanne overtrædelser inden for et fælles område. Hermed lægges forslaget ud til bred debat, og der sættes ingen andre grænser for overvejelserne, end at de grundlæggende rettigheder, subsidiaritetsprincippet og proportionalitetsprincippet skal respekteres.

BILAG 1
Europa-Kommissionens supplerende bidrag til regeringskonferencen om institutionelle reformer
29. september 2000

Strafferetlig beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser: en europæisk anklagemyndighed[192]

INDLEDNING

I Kommissionens udtalelse af 26. januar 2000 « Tilpasning af institutionerne med henblik på udvidelsen »[193] foreslås vedrørende beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser, at der i traktaten skabes et retsgrundlag for indførelse af et system af regler om overtrædelser og straffe, om de nødvendige procedurebestemmelser for at kunne retsforfølge disse overtrædelser og om bestemmelser om beføjelser og opgaver for en europæisk anklagemyndighed, der inden for hele Unionen skal have til opgave at undersøge tilfælde af svig og fungere som anklager ved de nationale domstole. Kommissionen har som led i sin ny strategi til bekæmpelse af svig bekræftet, at den ønsker at styrke beskyttelsen af Fællesskabernes finansielle interesser på dette punkt.

Svig og uregelmæssigheder imod Fællesskabets finansielle interesser drejede sig i 1998 om et beløb, som både medlemsstaterne og Kommissionen anslår til over 1 milliard EUR[194]. Det forhold, at organiseret kriminalitet er impliceret i svig, der skader Fællesskabernes finansielle interesser, og at denne kriminalitet er transnational, gør det påkrævet med et samarbejde mellem femten retssystemer, som anvender forskellige substans- og procedureregler. De nuværende samarbejdsmetoder viser sig ofte ikke at være tilstrækkelige til at overvinde de vanskeligheder, retsmyndighederne og politiet støder på i forbindelse med deres bekæmpelse af denne svig.

Disse vanskeligheder vil vokse med antallet af nye medlemsstater og antallet af aktører og forvaltninger, der er impliceret i forvaltningen af fællesskabsmidler.

De beføjelser, som i denne meddelelse foreslås overdraget til den europæiske anklagemyndighed, er snævert begrænset til at vedrøre beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser således som nu defineret og afgrænset i EF-traktatens artikel 280, stk. 1.

I meddelelsen foreslås det også, at kun de vigtigste bestemmelser om den europæiske anklagemyndighed (udnævnelse, afskedigelse, opgaver, uafhængighed) skal indgå i traktaten, idet de nærmere regler og bestemmelser om dens virke skal fastsættes i den afledte ret.

---

192 KOM(2000) 608 endelig udg.

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

194 *Beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser og bekæmpelse af svig - Årsberetning 1998,* punkt 1.3 KOM(1999) 590.

1. PROBLEMER, SOM MÅ LØSES MED HENSYN TIL FÆLLESSKABETS SPECIFIKKE ANSVAR FOR BESKYTTELSEN AF SINE EGNE FINANSIELLE INTERESSER

Svaghederne i de nuværende bestemmelser beror først og fremmest på den geografiske opsplitning i EU på det strafferetlige område, hvilket igen beror på, at de nationale politi- og retsmyndigheder kun har beføjelse til at handle på deres eget geografiske område. De traditionelle metoder, der anvendes på området gensidig retlig bistand og politisamarbejde, fungerer stadig trægt og er ofte ikke egnede til effektivt at bekæmpe svig over grænserne. Erfaringen viser, hvor vanskeligt det er at sikre, at sagerne forelægges domstolene i de tilfælde, hvor de administrative undersøgelser har vist, at der er grundlag for strafferetlig forfølgelse.

Fællesskabets finansielle interesser skal sikres på et højt og ensartet niveau i alle medlemsstaterne, eftersom der er tale om fælles midler. Hertil kommer, at det er både Fællesskabets og medlemsstaternes ansvar at beskytte de finansielle interesser. I den forbindelse skal Den Europæiske Union kunne garantere medlemsstaterne og deres borgere, at tilfælde af svig og korruption faktisk retsforfølges.

1.1.Den geografiske opsplitning i EU på det strafferetlige område

Det fremgår af unionstraktatens artikel 280, at foranstaltninger, der vedtages efter den fælles beslutningsprocedure, og som har til formål at bekæmpe ulovlig aktivitet, der skader Fællesskabets finansielle interesser, « *ikke berører anvendelsen af medlemsstaternes strafferet eller retsplejeregler* ». EF-traktaten giver således ikke i sin nuværende udformning mulighed for at indføre et europæisk strafferetligt område med en fælles anklagemyndighed.

Undertegnelsen af konventionen om beskyttelsen af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser den 26. juli 1995 og dens tillægsprotokoller var et første skridt i retning af en strafferetlig beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser. Disse retsakter, der er udarbejdet som led i det mellemstatslige samarbejde under "søjle 3", betegner et stort fremskridt, eftersom de definerer, hvilke handlinger der betragtes som svig, underslæb og korruption og kan forfølges strafferetligt i alle medlemsstaterne.

Konventionen og tillægsprotokollerne er imidlertid endnu ikke trådt i kraft, fordi de ikke er blevet ratificeret af alle de kontraherende parter. Når de træder i kraft, vil der fortsat bestå en vis usikkerhed om, hvordan de vil blive gennemført i den nationale lovgivning af alle parter. I øvrigt vil disse bestemmelser heller ikke være tilstrækkelige til i sig selv at overvinde den geografiske opsplitning i EU på det strafferetlige område, eftersom straffesager fortsat vil blive rejst på nationalt plan.

De femten forskellige strafferetlige systemer giver således Fællesskabet meget begrænsede muligheder for at sikre en effektiv og ensartet beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser i medlemsstaterne som krævet i traktaten. Uanset hvor effektiv Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig er til at varetage koordinationen af foranstaltninger i den administrative fase, er og bliver den strafferetlige forfølgning i den nuværende situation usikker. Fællesskabet har ingen instrumenter til at supplere det forebyggende arbejde og de administrative undersøgelser med en retsforfølgning på det strafferetlige område.

> Eksempel:
>
> Opsplitningen mellem medlemsstaternes retsmyndigheder betyder, at der sker enten dobbelt, ufuldstændig eller overhovedet ingen retsforfølgning.

Forbuddet mod eksport af oksekød fra visse områder i EU på grund af BSE-infektion er blevet omgået af aktører i tre medlemsstater i forbindelse med eksport til et tredjeland. Kommissionens undersøgelse og opdagelsen af denne omfattende svindel med landbrugstilskud har efterfølgende medført, at de samme personer er blevet retsforfulgt i flere medlemsstater for samme forhold. Retsprocedurerne blev indledt i midten af 1997, men indtil nu har kun en enkelt af de pågældende medlemsstater afsagt dom i sagen.

Denne situation er uacceptabel, specielt når det gælder områder af EU's politik, hvor der er tale om store tilskud som f.eks. den fælles landbrugspolitik.

1.2.De traditionelle metoder for retligt samarbejde mellem medlemsstaterne er tunge og uhensigtsmæssige

De nationale bestemmelser danner grundlaget for den strafferetlige beskyttelse mod tværnational kriminalitet og er stadig absolut nødvendige. Der findes også allerede former for internationalt strafferetligt samarbejde, som nu styrkes gennem det øgede retlige samarbejde inden for rammerne af tredje søjle.

Men udviklingen af organiseret kriminalitet, der skader Fællesskabernes finansielle interesser, gør de traditionelle instrumenter for gensidig juridisk bistand uhensigtsmæssige, ligesom fremskridtene med hensyn til retligt samarbejde er utilstrækkelige. Med traktaten i dens nuværende udformning er der nemlig ingen muligheder for samarbejde mellem de myndigheder, der behandler straffesager henholdsvis på EU-plan og nationalt.

Eksempel:

Svaghederne i medlemsstaternes strafferetlige samarbejde fører til forsinkelser, klager med det formål at forhale en sag og ustraffede overtrædelser. Alt for ofte medfører de i sager om grænseoverskridende finansiel svig, at bevismidlerne tilintetgøres, og at de mistænkte flygter. Dette er særlig skadeligt, når man forsøger at opspore de finansielle transaktioner i forbindelse med svig, som skader Fællesskabernes finansielle interesser.

I forbindelse med en offentlig høring i Europa-Parlamentet understregede en anklager fra en medlemsstat således, at han havde måttet tage sig af indtil 60 successive klager i den anmodede medlemsstat i én og samme sag, hvor Fællesskabets finansielle interesser stod på spil. Klagerne blev indgivet én ad gangen for hver gang at kunne udnytte den tid, det tager dommeren at afvise sagen. Under sådanne omstændigheder er en anmodning om international retlig bistand i reglen blevet værdiløs, før den kan efterkommes.

1.3.Vanskeligheder ved at følge administrative undersøgelser op med retsforfølgning

EU's erfaringer de seneste år, baseret på en lang række enkelttilfælde, viser således, at der stadig er hindringer på et område, hvor Fællesskabets og medlemsstaternes særlige ansvar netop nødvendiggør en klar opfattelse af, hvilke interesser der skal beskyttes, og større effektivitet i retsforfølgningen på Fællesskabets område.

Eksempel:

Formidlingen af oplysninger mellem medlemsstaterne indbyrdes og fra Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) til medlemsstaterne hindres af, at der gælder forskellige regler for retsforfølgning i de forskellige medlemsstater. Hvis undersøgelsen af bestemte forhold i visse medlemsstater overlades til en dommer og i andre til en administrativ myndighed, viser den direkte kontakt mellem parterne sig oftest at være umulig både af praktiske og retlige grunde. På grund af forskellige nationale regler specielt vedrørende tavshedspligt med hensyn til skattesager, forretningsoplysninger og strafferetlig efterforskning har de pågældende nationale myndigheder heller ikke alle samme adgang til oplysninger.

Eksempel:

Her følger et tydeligt eksempel hentet fra virkeligheden. To medlemsstater, A og B, forsøgte at retsforfølge bagmændene bag en omfattende international smuglervirksomhed, som var til skade for Fællesskabets egne indtægter. De nationale toldmyndigheder forelagde sagen for en dommer i en tredje medlemsstat, C, hvor den anklagede var bosat, og dommeren afviste sagen, blandt andet med henvisning til, at meddelelsen fra myndighederne i medlemsstat A var utilstrækkelig til at begrunde retsforfølgning i medlemsstat C. Meddelelsen bekræftede imidlertid, at den konstaterede overtrædelse var strafbar i henhold til lovgivningen i medlemsstat A og henviste til den straf, gerningsmænd udsatte sig for i denne medlemsstat. I henhold til retsreglerne i medlemsstat C kunne dommeren ikke godtage den meddelelse, der var udstedt af toldmyndighederne i medlemsstat A.

***

2. FORESLÅEDE BESTEMMELSER

De nuværende bestemmelser er legitime og uerstattelige, men manglen på en særlig institutionel struktur på fællesskabsplan hindrer politiets og dommernes arbejde og er en fordel for forbryderne. På baggrund af EF-traktatens nuværende udformning anbefaler Kommissionen derfor, at den nuværende situation løses ved, at den primære fællesskabsret suppleres, så det bliver muligt at indføre en europæisk anklagemyndighed, mens myndighedens organisation og opgaver reguleres af Fællesskabets afledte ret. Denne ændring skal være begrænset til beskyttelsen af Fællesskabernes finansielle interesser.

2.1.Modne og indgående overvejelser

Kommissionens forslag til regeringskonferencen bygger på et grundigt forberedende arbejde. En gruppe eksperter i strafferet fra alle medlemsstaterne har i snart ti år efter anmodning fra Europa-Parlamentet og Kommissionen arbejdet med spørgsmålet om den strafferetlige beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser. Deres arbejde er blevet udmøntet i et forslag til regler om strafferetlig beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser, der er kendt under navnet *Corpus Juris*[195]. I forslaget anbefales det, at der indføres et europæisk retsområde for den forberedende behandling af straffesager netop ved at supplere de nationale retssystemer med en europæisk anklagemyndighed, uden at den dømmende magt i strafferetlige søgsmål derved på nogen måde overføres til EU-plan[196].

Forfatterne til *Corpus Juris* anfører, at oprettelsen af en uafhængig europæisk anklagemyndighed kunne være en hensigtsmæssig løsning, når det gælder om at lede undersøgelser vedrørende beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser, at retsforfølge sager ved medlemsstaternes kompetente domstole og at koordinere indsatsen med medlemsstaternes nationale procedurer.

Der skulle her være tale om en meget decentraliseret struktur. Den europæiske anklagemyndighed skulle i medlemsstaterne bistås af befuldmægtigede europæiske anklagere,

---

[195] *Corpus Juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne (Corpus Juris om strafferetlige bestemmelser til beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser)*, under ledelse af fr. Delmas-Marty, Economica, Paris, 1997. *Corpus Juris* findes også på Internet-adressen http://www.law.uu.nl/wiarda/corpus/index1.htm.

[196] Efter disse henstillinger har ekspertgruppen for nylig afsluttet en omfattende sammenlignende undersøgelse af, om forslaget *Corpus Juris* er nødvendigt, legitimt og gennemførligt: *La mise en œuvre du Corpus Juris dans les États membres (gennemførelsen af corpus juris i medlemsstaterne)*, fr. Delmas-Marty / J.A.E. Vervaele, Intersentia, Utrecht, 2000. Det undersøges heri, hvordan en europæisk anklagemyndighed vil kunne påvirke de nationale strafferetsordninger.

for at EU-bestemmelserne på området skulle kunne fungere sammen med de nationale retssystemer.

2.2.Sigtet med reformen

Med det for øje anbefaler Kommissionen, at der indføres en uafhængig europæisk anklagemyndighed for at beskytte Fællesskabernes finansielle interesser.

Denne tilføjelse skulle udvide den reform af EU's domstolsordning, som Kommissionen fremsatte forslag om i sit supplerende oplæg til regeringskonferencen den 1. marts 2000[197], med et retligt organ, der skulle fungere som anklagemyndighed ved de kompetente domstole i medlemsstaterne og på Fællesskabets geografiske område udøve løbende strafferetlig kontrol med efterforskningen for at sikre, at fællesskabsretten overholdes, og at Fællesskabernes finanser beskyttes. Det er dog ikke hensigten at overføre den dømmende magt i strafferetlige søgsmål til EU; denne skal fortsat ligge hos de nationale myndigheder.

2.3.Reformens udformning

Efter Kommissionens opfattelse er det tilstrækkeligt, at traktaten ændres gennem en ny artikel 280 a med bestemmelser om, hvordan den europæiske anklager skal udnævnes og afskediges samt dennes vigtigste arbejdsopgaver. Traktaten skal henvise til den afledte ret med hensyn til bestemmelser om den europæiske anklagers statut og funktion.

2.3.1. Udnævnelse af en europæisk anklager (ny artikel 280 a, stk. 1 og 2)

Kommissionen foreslår, at den europæiske anklager udnævnes af Rådet med kvalificeret flertal, på Kommissionens forslag og med Europa-Parlamentets samtykke. På baggrund af Kommissionens særlige ansvar for beskyttelsen af Fællesskabernes finansielle interesser bør Kommissionen have ret til at forelægge forslag, f.eks. i form af en kandidatliste, hvorfra Rådet kan udvælge den europæiske anklager. Kommissionen finder det endvidere hensigtsmæssigt at fastsætte betingelserne for, hvordan den europæiske anklager kan afskediges (*ny artikel 280a, stk. 2*). Med hensyn til mandatets løbetid foreslår Kommissionen en seksårsperiode, som ikke kan forlænges (*ny artikel 280a, stk. 1*). Det bør specielt understreges, at et vigtigt kendetegn for den europæiske anklagemyndighed er dens uafhængighed som justitsorgan (*ny artikel 280a, stk. 2)*. Ud over disse grundlæggende bestemmelser om den europæiske anklagemyndighed bør den reviderede traktat indeholde en henvisning til, at dens vedtægter (sammensætning, hjemsted m.m.) fastlægges i den afledte ret efter fremgangsmåden i EF-traktatens artikel 251 (kvalificeret flertal i Rådet, fælles beslutningstagning med Parlamentet).

2.3.2. Vilkårene for udøvelse af hvervet som europæisk anklager (ny artikel 280a, stk. 3)

For at den europæiske anklager skal kunne udøve sit hverv tilfredsstillende, er det nødvendigt med særskilte bestemmelser både om den materielle strafferet og om strafferetlige procesregler, som kan begrænses til sådan virksomhed, som skader Fællesskabernes finansielle interesser. Bestemmelserne bør vedtages af Rådet efter den fælles beslutningsprocedure.

For at klargøre anklagemyndighedens beføjelser bør overtrædelser til skade for Fællesskabernes finansielle interesser (svig, korruption, hvidvaskning osv.) og straffen herfor

---

[197] *Kommissionens supplerende oplæg til regeringskonferencen om de institutionelle reformer - Reform af EU's domstolsordning* (KOM/2000/0109 endelig udg.).

således defineres klarere på EU-plan. Den strafferetlige rigiditet og de eksisterende forskelle inden for Fællesskabet gør det vanskeligt at sikre en effektiv og ensartet beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser. De overtrædelser, der fastlægges på EU-plan, bør derfor kunne behandles ensartet af de nationale strafferetlige instanser, når disse fungerer som domstole under fællesskabsretten, hvilket forudsætter vedtagelsen af særlige bestemmelser. I denne henseende giver de instrumenter, der er forhandlet om inden for rammerne af ovennævnte konvention af 26. juli 1995 og dens tillægsprotokoller, nu et godt grundlag, som medlemsstaterne er enige om.

Det er endvidere absolut nødvendigt at fastsætte procesretlige regler (f.eks. regler for, hvorledes sager skal forelægges for den europæiske anklagemyndighed, efterforsknings-beføjelser, indledning og afslutning af efterforskning) og regler for domstolskontrol med den europæiske anklagemyndigheds embedsførelse (f.eks. kontrol med de handlinger, som anklageren udfører med eller uden fuldmagt fra den nationale retssikkerhedsdommer). I den forbindelse skal "*Corpus Juris*" udarbejde en ikke-udtømmende række muligheder for procesregler og regler for koordination med de kompetente nationale myndigheder. Under alle omstændigheder skal sådanne regler fastlægges på grundlag af forslag til afledt ret og under overholdelse af de nationale retssystemer og traditioner på retsområdet. Det er derfor nødvendigt, i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 251, at vedtage følgende:

- bestemmelser om overtrædelser (*ny artikel 280a, stk. 3, litra a))*
- procesregler for anklagerens virksomhed og bevisføringsregler (*ny artikel 280a, stk. 3, litra b))*
- bestemmelser om domstolskontrol med de handlinger, som anklageren er nødt til at foretage i forbindelse med udøvelsen af hans eller hendes hverv (*ny artikel 280a, stk. 3, litra c)).*

I bestemmelserne i den afledte ret bør man også fastlægge, hvordan fællesskabs-bestemmelserne skal fungere sammen med de nationale retssystemer.

***

Afslutningsvis foreslår Kommissionen, at regeringskonferencen supplerer traktatens nuværende bestemmelser om beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser med et retsgrundlag, som gør det muligt:

- at udnævne en uafhængig europæisk anklager, der skal fungere som anklager ved de kompetente domstole i medlemsstaterne i spørgsmål om beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser og inden for rammerne af specifikke regler, som vedtages med dette for øje - og
- i den afledte ret senere at fastlægge:
  - anklagerens statut
  - materielle retsregler om den europæiske anklagers beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser (overtrædelser, straffe)
  - straffeprocesretlige regler, herunder bevisføringsregler, og
  - bestemmelser om domstolskontrol af de handlinger, anklageren foretager i forbindelse med udøvelsen af sit hverv.

EF-traktatens nuværende ordlyd	Forslagets ordlyd
Artikel 280	*Ny artikel 280*
1. Fællesskabet og medlemsstaterne bekæmper svig og enhver anden ulovlig aktivitet, der skader Fællesskabets finansielle interesser, ved hjælp af foranstaltninger, der træffes i overensstemmelse med denne artikel, som virker afskrækkende og er af en sådan art, at de yder en effektiv beskyttelse i medlemsstaterne.	1. Fællesskabet og medlemsstaterne bekæmper svig og enhver anden ulovlig aktivitet, der skader Fællesskabets finansielle interesser, ved hjælp af foranstaltninger, der træffes i overensstemmelse med denne artikel, som virker afskrækkende og er af en sådan art, at de yder en effektiv beskyttelse i medlemsstaterne.
2. Medlemsstaterne træffer de samme foranstaltninger til bekæmpelse af svig, der skader Fællesskabets finansielle interesser, som til bekæmpelse af svig, der skader deres egne finansielle interesser.	2. Medlemsstaterne træffer de samme foranstaltninger til bekæmpelse af svig, der skader Fællesskabets finansielle interesser, som til bekæmpelse af svig, der skader deres egne finansielle interesser.
3. Med forbehold af andre bestemmelser i denne traktat samordner medlemsstaterne deres optræden med henblik på at beskytte Fællesskabets finansielle interesser mod svig. Med henblik herpå tilrettelægger de sammen med Kommissionen et snævert, løbende samarbejde mellem de kompetente myndigheder.	3. Med forbehold af andre bestemmelser i denne traktat samordner medlemsstaterne deres indsats til beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser mod svig. Med henblik herpå tilrettelægger de sammen med Kommissionen et snævert, løbende samarbejde mellem de kompetente myndigheder.
4. Rådet vedtager efter fremgangsmåden i artikel 251 og efter høring af Revisionsretten de nødvendige foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af svig, der skader Fællesskabets finansielle interesser, med henblik på at yde en effektiv og ensartet beskyttelse i medlemsstaterne. Disse foranstaltninger berører ikke anvendelsen af medlemsstaternes strafferet eller retsplejeregler.	4. Rådet vedtager efter fremgangsmåden i artikel 251 og efter høring af Revisionsretten de nødvendige foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af svig, der skader Fællesskabets finansielle interesser, med henblik på at yde en effektiv og ensartet beskyttelse i medlemsstaterne. Disse foranstaltninger vedrører ikke anvendelsen af den nationale strafferet eller administrationen af retsvæsenet i medlemsstaterne, jf. dog artikel 280 a.
5. Kommissionen aflægger, i samarbejde med medlemsstaterne, årligt rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om de foranstaltninger, der er truffet for at gennemføre denne artikel.	5. Kommissionen aflægger, i samarbejde med medlemsstaterne, årligt rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om de foranstaltninger, der er truffet for at gennemføre denne artikel.

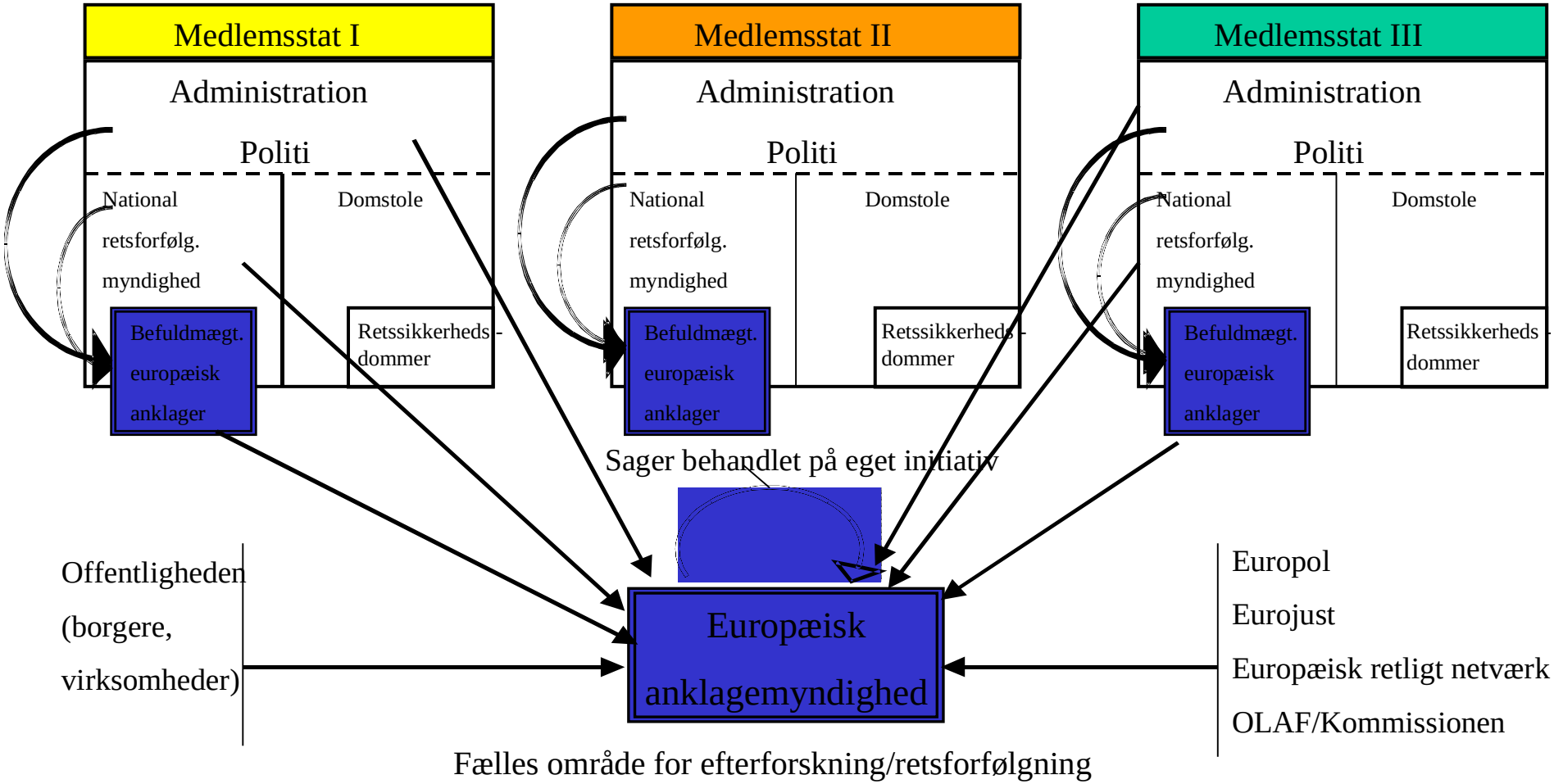
	Artikel 280a **1. For at bidrage til virkeliggørelsen af målene i artikel 280, stk. 1, skal Rådet, på forslag af Kommissionen og efter samstemmende udtalelse fra Europa-Parlamentet, med kvalificeret flertal udnævne en europæisk anklager for en seksårsperiode, som ikke kan forlænges. Den europæiske anklager skal efterspore og retsforfølge gerningsmænd og medskyldige i overtrædelser, som skader Fællesskabets finansielle interesser, og i forbindelse med sådanne overtrædelser fungere som anklager ved medlemsstaternes kompetente domstole i henhold til reglerne i stk. 3.** **2. Den europæiske anklager skal udvælges blandt personer, hvis uafhængighed ikke kan drages i tvivl, og som opfylder betingelserne for udøvelse af de højeste dommerembeder i hjemlandet. Ved udøvelsen af sine opgaver må den europæiske anklager hverken indhente eller modtage instrukser af nogen art. Hvis anklageren ikke længere opfylder de krav, som stilles for udøvelsen af hans eller hendes hverv, eller har begået en alvorlig forseelse, kan Domstolen på begæring af Europa-Parlamentet, Rådet eller Kommissionen afskedige ham eller hende. Rådet skal fastsætte den europæiske anklagers statut i henhold til proceduren i artikel 251.** **3. Rådet skal i overensstemmelse med proceduren i artikel 251 fastsætte vilkårene for den europæiske anklagers udøvelse af sit hverv, bl.a.** **a) regler om fastlæggelse af kriterierne for strafferetlige overtrædelser vedrørende svig og al anden ulovlig virksomhed, som skader Fællesskabets finansielle interesser, og af de straffe, som hver af dem medfører** **b) procesretlige regler for den europæiske anklagers virksomhed og bevisføringsregler** **c) regler om domstolskontrol med de proceshandlinger, som den europæiske anklager foretager under udøvelsen af sit hverv.**

BILAG 2

Forenklede procedureskemaer

De følgende skemaer er en oversigt over de vigtigste elementer i den procedure, den europæiske anklagemyndighed eventuelt skal følge. De afspejler hverken alle situationer eller alle de muligheder, der er skitseret i grønbogen. De er blot tænkt som en hjælp til forståelsen af teksten, men kan ikke træde i stedet for denne.

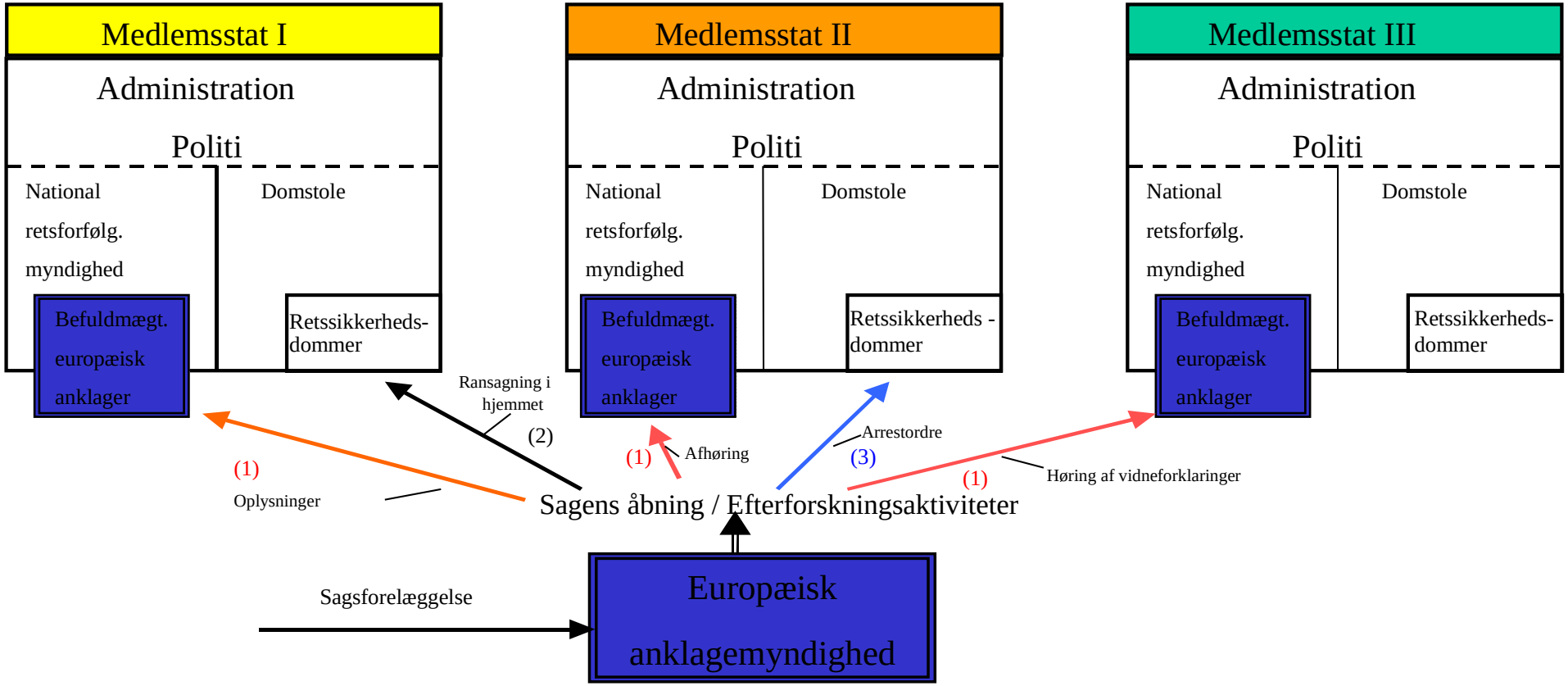
Strukturen i den europæiske anklagemyndighed
1. Sagsforelæggelse/informering



Fælles område for efterforskning/retsforfølgning

Dette skema afspejler ikke en organisk, men derimod en funktionel struktur i medlemsstaterne. Der er således ikke taget stilling til, hvilken national myndighed der har ansvar for retsforfølgning, eller hvilken instans der fungerer som retssikkerhedsdommer

2. Efterforskningsfasen



(1) = Efterforskningsaktiviteter, den europæiske anklagemyndighed kan iværksætte efter eget skøn / Retsvirkning i det fælles område

(2) = Efterforskningsaktiviteter, der skal godkendes af retssikkerhedsdommeren

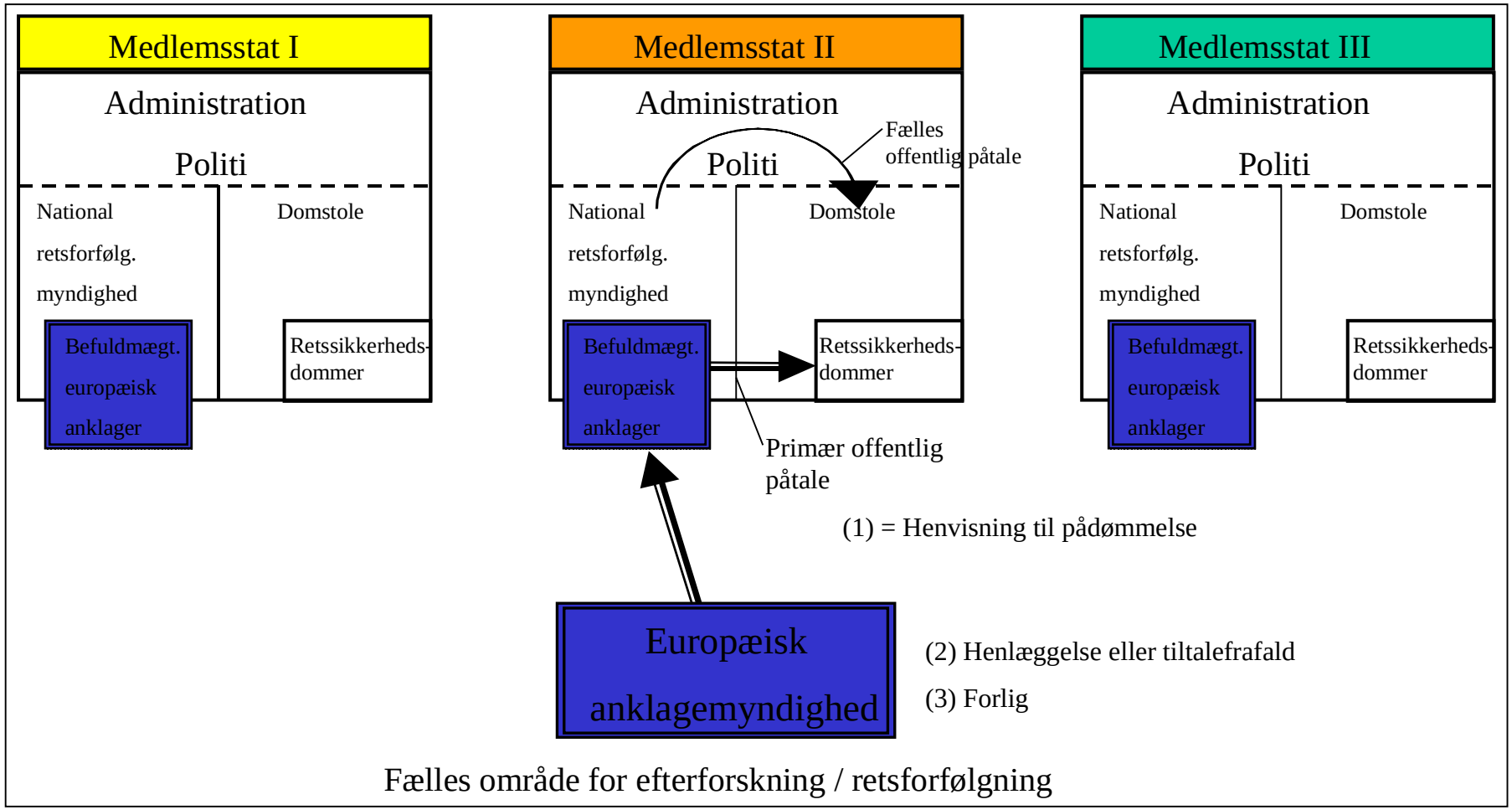
(3) = Efterforskningsaktiviteter, der kun kan iværksættes med en dommerkendelse

} Gensidig anerkendelse i medlemsstaterne

Fælles område for efterforskning / retsforfølgning

De nævnte efterforskningsaktiviteter er at betragte som eksempler

3. Retsforfølgningsfasen



Forenklet skema: Sagen føres for én domstol. Den europæiske anklagemyndighed kunne også henvise en sag til pådømmelse i flere medlemsstater

BILAG 3

En fiktiv sag om svig, som forelægges for den europæiske anklagemyndighed

Det følgende eksempel på svig er - og det gælder både navne og kendsgerninger - helt fiktivt og har kun til formål at illustrere de problemstillinger, der er omhandlet i denne grønbog.

KENDSGERNINGERNE

Virksomheden "Meat International med hjemsted i London har i årevis beskæftiget sig med import og eksport af kød. Efter en fødevarekrise i denne sektor har virksomheden øget importen af kvalitetskød fra Sydamerika, navnlig Brasilien og Argentina, ganske betydeligt. Den har samtidig eksporteret betydelige mængder EU-kød til Rusland. Importen foregik via havnene i Antwerpen og Lissabon, og eksporten via havnen i Rotterdam.

Import af kød

På importsiden har "Meat International" udvist stor opfindsomhed for i videst muligt omfang at undgå at betale told (fællesskabsindtægt).

- For det første har virksomheden snydt med kødets kvalitet. 20% af det importerede kvalitetskød er blevet deklareret som "slagteaffald", der er belagt med meget lav told.

- Desuden har virksomheden snydt med kødets oprindelse for uretmæssigt at få fordel af præferencetoldsatser. Argentina har således ret til at eksportere en vis mængde kvalitetskød, "Hilton Beef", til EU til en præferencesats (nultold eller meget lav told). For at få denne toldmæssige fordel skal importøren have ægthedserklæringer fra det argentinske landbrugsministerium. Virksomheden "Meat International" har systematisk importeret kød af ringere kvalitet fra Paraguay og udgivet det for at være "Hilton Beef"-kød. Til dette formål har virksomheden fået udstedt falske ægthedserklæringer mod at betale 5 000 USD pr. container til den ansvarlige embedsmand i Argentina.

- De pågældende containere blev importeret og bragt i fri omsætning inden for EU via havnene i Antwerpen og Lissabon. Virksomhederne "Meat International Antwerp" og "Meat International Lisboa" udfyldte toldangivelsesblanketterne som afsendere. Transportvirksomheden "Transeurope" i Madrid stod for distributionen fra Antwerpen og Lissabon til kunder i hele Europa.

Eksport af kød

På eksportsiden modtog "Meat International" uretmæssigt tilskud (fællesskabsudgifter).

- I Det Forenede Kongerige opkøbte virksomheden til symbolske priser store mængder britisk kød, som hverken måtte sælges på fællesskabsmarkedet eller eksporteres til tredjelande (eksportforbud). Dette kød blev frosset og transporteret ulovligt til Antwerpen, hvor virksomheden "Label International" mærkede kødet som værende af belgisk oprindelse. Derefter blev kødet eksporteret til Rusland med eksportstøtte fra Fællesskabet i form af eksportrestitutioner.

- Toldangivelserne blev udfærdiget af afsenderen, som var "Meat International Antwerp". En del blev eksporteret til Rusland med skib fra havnen i Rotterdam, mens resten blev transporteret med lastbil af "Transeurope".

Finansielle tab

Virksomheden tjente store penge ved at undlade at betale told og ved uretmæssigt at modtage eksportrestitutioner. For at dække over det store udbytte oprettede virksomheden i Argentina, Europa og Karibien en række selskaber uden reel aktivitet, som skulle udfærdige falske fakturaer. Gennem disse selskaber købte virksomheden bl.a. aktier på børsen i London og nogle ejendomme i Lugano. På denne måde snød virksomheden også for store dele af selskabsskatten.

SAGENS VIDERE FORLØB: UDEN DEN EUROPÆISKE ANKLAGEMYNDIGHED

- Toldembedsmændene i Antwerpen opdager en container, der i stedet for det angivne slagteaffald indeholder kvalitetskød fra Argentina. Det giver dem mistanke om falske toldangivelser for at undgå at betale told. Ved kontrollen af regnskaberne hos "Meat International Antwerp", der står som afsender, viser det sig, at denne trafik har stået på et stykke tid.

- Toldvæsenet indbringer sagen for den belgiske undersøgelsesdommer. Denne anmoder kriminalpolitiet om at afhøre lederne af "Meat International" i London og lederne og chaufførerne i "Transeurope" i Madrid; han ønsker også at foretage ransagning i virksomhederne. Der fremsættes internationale retsanmodninger. Fem måneder senere får undersøgelsesdommeren resultaterne. Han opdager, at "Transeurope" og "Meat International Antwerp (afsenderen) ejes af "Meat International", og at det altså drejer sig om et netværk af mere permanent art med kriminelle formål.

- De belgiske retsmyndigheder indleder en strafferetlig forundersøgelse mod "Meat International Antwerp" og "Meat International". Kriminalretten i Antwerpen idømmer direktørerne for de to virksomheder store bøder og betingede fængselsdomme.

- Fuldbyrdelsen af straffene viser sig dog at være vanskelig, for ikke at sige umulig. Advaret af den foretagne efterforskning sælger "Meat International" sine værdier på børsen i London og geninvesterer dem via sine offshore-selskaber i ejendomme i Lugano. Direktøren, som også har schweizisk statsborgerskab, har bosat sig i Lugano efter ransagningen. Direktøren for "Meat International Antwerp" har taget flugten medbringende alt, hvad der var i virksomheden af let omsættelige aktiver.

- Samtidig hermed opdager det nederlandske politi i forbindelse med en rutinemæssig kontrol, at en lastbil fra "Transeurope" indeholder belgisk mærket kød på vej til Rusland, som vækker deres mistanke. I betragtning af omstændighederne beslaglægger de kødet. Den fysiske kontrol bekræfter, at det i virkeligheden drejer sig om kød af britisk oprindelse, som er undergivet eksportforbud.

- De nederlandske retsmyndigheder fremsætter internationale retsanmodninger til Belgien og Spanien for at indsamle mere bevismateriale i "Meat International", "Meat International Antwerp" og "Transeurope". Dette materiale viser, at "Transeurope" har forbindelse med "Meat International Lisboa", og at de falske etiketter er påsat af "Label International".

- Bevismaterialet meddeles de portugisiske retsmyndigheder, som via det europæiske retlige netværk eller Eurojust informeres om sagen. De nederlandske myndigheder beslutter at henlægge sagen, eftersom den kun har ringe tilknytning til Nederlandene, og der ikke har været fortilfælde.

- Desværre må anklagemyndigheden i Portugal konstatere, at bevismaterialet ikke er indsamlet under fuldbyrdelsen af de internationale retsanmodninger, således som det kræves i henhold til portugisisk strafferetspleje. Beviserne er indsamlet af kriminalpolitiet og ikke af anklagemyndigheden eller en undersøgelsesdommer, hvilket indebærer, at bevismaterialet må afvises i Portugal.

- Endelig foretager politi- og retsmyndighederne i Det Forenede Kongerige ikke andet end at fuldbyrde de internationale retsanmodninger. Der indledes ingen undersøgelser af "Meat International".

SAGENS VIDERE FORLØB MED DEN EUROPÆISKE ANKLAGEMYNDIGHED (I HENHOLD TIL DEN MODEL, EUROPA-KOMMISSIONEN FORETRÆKKER)

- De belgiske toldmyndigheder underretter den europæiske anklagemyndighed om deres mistanke mod de virksomheder, som har indsendt falske toldangivelser for at undgå at betale told. Det nederlandske politi underretter samtidig den europæiske anklagemyndighed om det falsk mærkede kød, som giver mistanke om svindel med eksportrestitutioner. Det viser sig, at "Transeurope", "Meat International Antwerp" (afsenderen) og "Meat International" er involveret i begge sager.

- Takket være koordineringen og den centrale styring af disse informationer har den europæiske anklager fordel af på grundlag af de spredte elementer at kunne danne sig et samlet billede af, hvad der i virkeligheden viser sig at være én og samme sag. Dels bliver det klart, at der er forbindelse mellem de to led, om ikke andet så fordi de samme virksomheder er involveret. Dels foreligger der nu tilstrækkelige oplysninger til at konkludere, at det drejer sig om en omfattende tværnational sag om svig med fællesskabs-midler, som omfatter transaktioner i flere lande, hvilket berettiger den europæiske anklagemyndighed til at foretage efterforskning. Sagen henvises således ikke umiddelbart til de nationale retsmyndigheder.

- Først anmoder den europæiske anklagemyndighed de befuldmægtigede europæiske anklagere i de berørte medlemsstater om supplerende oplysninger om de pågældende virksomheder. De oplysninger, som politi og retsmyndigheder ligger inde med, føjes til sagens akter. Det fremgår nu klart, at "Meat International" også importerer kød via havnen i Lissabon, hvor "Meat International Lisboa" sørger for den videre distribution. Desuden fremgår det af de indhentede oplysninger, at "Meat International Antwerp", "Meat International Lisboa" og "Transeurope" alle ejes af "Meat International".

- Den europæiske anklager har derfor mistanke om, at der er tale om en kriminel organisation med det formål at begå økonomisk kriminalitet til skade for Fællesskabets budget. For at underbygge mistanken beslutter han at iværksætte aflytning og overvågning af organisationen (telefon, fax, elektronisk post). Han forelægger denne afgørelse for undersøgelsesdommeren i Det Forenede Kongerige, hvor moderselskabet har hjemsted. Med godkendelse fra undersøgelsesdommeren gennemfører de kompetente myndigheder i de berørte medlemsstater overvågning og aflytning under ledelse af den europæiske anklager. Den engelske undersøgelsesdommers godkendelse anerkendes gensidigt i hele det fælles område for efterforskning og retsforfølgning. Denne aflytning og overvågning giver ret hurtigt tydelige beviser på netværkets eksistens, omfanget af dets kriminelle

aktiviteter, de finansielle strømme og det faktum, at direktøren for "Meat International" er den vigtigste bagmand i sagen.

- Den europæiske anklager anmoder i sin egenskab af ansvarlig for koordineringen og ledelsen af kriminalefterforskningen om en tværnational efterforskning med det formål 1) at afhøre nøglepersonerne i de berørte virksomheder, 2) beslaglægge virksomhedernes regnskaber, 3) indefryse virksomhedernes aktiver og 4) arrestere lederne af "Meat International". De befuldmægtigede anklagere iværksætter de pågældende efterforsknings-aktiviteter.

- Afgørelsen om indefrysning af aktiver og begæringen om udstedelse af arrestordre forelægges for undersøgelsesdommeren i Det Forenede Kongerige. Han godkender indefrysningen af aktiverne og udsteder en europæisk arrestordre mod direktøren for "Meat International". Denne godkendelse og arrestordren gælder som eksekutions-fundament i hele det fælles område for efterforskning og retsforfølgning, uanset hvor aktiverne og den pågældende person befinder sig.

- Via de efterforskningsaktiviteter, der gennemføres i flere medlemsstater, fremskaffes der bevismateriale om svindelen med import og eksport, fordelingen af opgaverne mellem virksomhederne, fordelingen af udbyttet mellem lederne samt de finansielle strømme med henblik på hvidvaskning af udbyttet. I London indefryses omfattende aktiver, og i Antwerpen og Lissabon indefryses mere beskedne beløb. Det fremgår af bevismaterialet, at "Meat International" ejer ejendomme i Lugano. For at kunne beslaglægge disse ejendomme fremsætter den befuldmægtigede europæiske anklager i London en international retsanmodning til de schweiziske myndigheder på grundlag af Europarådets konvention om gensidig retshjælp i straffesager med tillægsprotokol eller (rent hypotetisk) på grundlag af en europæisk konvention om retlig bistand mellem den europæiske anklagemyndighed og Schweiz.

- Efter at forberedelsesfasen er afsluttet, beslutter den europæiske anklagemyndighed at rejse tiltale mod forbrydelsernes bagmænd, som dels er juridiske personer ("Meat International", "Meat International Antwerp", "Meat International Lisboa", "Transeurope" og "Label International"), dels visse fysiske personer i disse virksomheder, der er ansvarlige for lovovertrædelserne. De anklages for svig mod Fællesskabet og hvidvaskning af penge med den forbryderiske sammenslutning som en skærpende omstændighed.

- Eftersom hovedbagmanden er varetægtsfængslet i Det Forenede Kongerige, moder-selskabet har hjemsted i denne medlemsstat, og størsteparten af aktiverne er indefrosset der, beslutter den europæiske anklagemyndighed på grundlag af kriterierne om domstolens forrang at henvise sagen til pådømmelse ved kriminalretten i London. En national dommer, udpeget af Det Forenede Kongerige, kontrollerer henvisningen. Han undersøger følgende tre spørgsmål: 1) Er bevismaterialet fremskaffet på lovlig vis? 2) Er det bevismateriale, som er fremskaffet på lovlig vis, tilstrækkeligt til at indbringe sagen for kriminalretten? 3) Har kriminalretten i London kompetence til at pådømme sagen? I det foreliggende tilfælde besvarer den nationale dommer, der kontrollerer sagens henvisning, bekræftende på alle tre spørgsmål. Da der er tale om et fælles område for efterforskning og retsforfølgning, kan den europæiske anklager derefter forelægge hele sagen for kriminalretten i London.

- Den europæiske anklagemyndighed optræder som offentlig anklager i relation til fællesskabsovertrædelserne. Den nationale retsforfølgende myndighed har mulighed for selv at føre sag om skattesvig i form af unddragelse af selskabsskat. Den engelske domstol

idømmer de pågældende virksomheder store bøder og konfiskerer deres aktiver. Lederne af "Meat International" idømmes en frihedsstraf på fire år, og lederne af de øvrige virksomheder idømmes straffe på to år.

- De straffe, som kriminalretten i London idømte, er gyldige i hele det fælles område for efterforskning og retsforfølgning. De fuldbyrdes i Det Forenede Kongerige og på grundlag af princippet om gensidig anerkendelse også i Belgien, Portugal og Spanien. Hvad angår konfiskationen af ejendommene i Lugano, fremsættes der en fuldbyrdelsesanmodning til Schweiz i henhold til de eksisterende internationale konventioner.

BILAG 4

Gentagelse af de stillede spørgsmål

Generelt spørgsmål: Hvordan vil De vurdere hovedtrækkene i forslaget om den europæiske anklagemyndighed, dvs.:

- den europæiske anklagemyndigheds arbejdsområde (udelukkende begrænset til det finansielle aspekt af Fællesskabets interesser)?
- den europæiske anklagemyndigheds beføjelser?
- den europæiske anklagemyndigheds sammenhæng med de nationale strafferetssystemer?

Spørgsmål nr. 1: Hvad mener De om den struktur og interne organisation, der er foreslået for den europæiske anklagemyndighed? Skal de befuldmægtigede europæiske anklagere udelukkende arbejde for den europæiske anklagemyndighed, eller skal dette hverv kunne kombineres med hvervet som anklager i det nationale retssystem?

Spørgsmål nr. 2: Hvilke strafbare forhold bør den europæiske anklagemyndighed have kompetence til at retsforfølge? Bør de definitioner af strafbare forhold, der indgår i Den Europæiske Unions regelværk, suppleres?

Spørgsmål nr. 3: Bør der i forbindelse med oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed vedtages visse supplerende fælles regler om:

- sanktioner?
- ansvar?
- forældelse?
- andet?

I bekræftende fald, i hvilket omfang?

Spørgsmål nr. 4: Hvilke sager bør der være pligt til at forelægge den europæiske anklagemyndighed, og hvem bør være omfattet af denne pligt?

Spørgsmål nr. 5: Skal den europæiske anklagemyndighed basere sig på legalitetsprincippet, således som Kommissionen foreslår, eller på opportunitetsprincippet? Hvilke undtagelser bør der fastsættes i begge tilfælde?

Spørgsmål nr. 6: Hvilken kompetencefordeling mellem den europæiske anklagemyndighed og de nationale retsforfølgende myndigheder, navnlig med henblik på behandlingen af blandede sager, vil De foreslå på baggrund af de skitserede muligheder i denne grønbog?

Spørgsmål nr. 7: Forekommer listen over foreslåede efterforskningsmidler, som den europæiske anklager kan tage i anvendelse, at være tilstrækkelig til at afhjælpe problemet med den geografiske opsplitning på det strafferetlige område i Europa? Hvilke rammer (gældende ret, kontrol - jf. punkt 6.4) bør der opstilles for sådanne efterforskningsmidler?

Spørgsmål nr. 8: Hvilke løsninger kan der overvejes for at sikre gennemførelsen af efterforskningsaktiviteter på foranledning af den europæiske anklager?

Spørgsmål nr. 9: På hvilke betingelser bør den europæiske anklager kunne træffe afgørelse om at henlægge en sag eller henvise den til pådømmelse?

Spørgsmål nr. 10: Efter hvilke kriterier skal den eller de medlemsstater, hvori en sag skal pådømmes, vælges? Skal den europæiske anklagers valg af den eller de pågældende medlemsstater kontrolleres? I bekræftende fald, hvem skal udøve denne kontrol?

Spørgsmål nr. 11: Mener De, at princippet om, at bevismateriale, der er fremskaffet på lovlig vis i en medlemsstat, skal antages ved domstole i alle andre medlemsstater, i relation til den europæiske anklagers virke vil kunne løse de problemer, der er forbundet med meget forskelligartede regler for bevismidlers antagelighed?

Spørgsmål nr. 12: Hvem skal varetage kontrollen med efterforskningsaktiviteter, der udføres på foranledning af den europæiske anklager?

Spørgsmål nr. 13: Hvem skal kontrollere afgørelsen om en sags henvisning til pådømmelse?

Spørgsmål nr. 14: Mener De, at den enkeltes grundlæggende rettigheder er tilstrækkeligt beskyttet under hele den procedure, der foreslås for den europæiske anklagemyndigheds virke? Er der navnlig tilstrækkelig sikkerhed for ikke at blive retsforfulgt to gange for samme overtrædelse (jf. punkt 6.2.1)?

Spørgsmål nr. 15: Hvordan kan der sikres de fornødne tætte forbindelser mellem den europæiske anklagemyndighed og de aktører i det strafferetlige samarbejde, som er etableret i EU-regi (tredje søjle)?

Spørgsmål nr. 16: Hvilke faktorer i relation til sammenhængen mellem OLAF og den europæiske anklagemyndighed forekommer Dem relevante med henblik på den evaluering af statutten for OLAF, som Kommissionen skal foretage?

Spørgsmål nr. 17: Hvilke relationer bør den europæiske anklagemyndighed have med tredjelande, navnlig ansøgerlandene, med det formål at forbedre bekæmpelsen af ulovlige handlinger, der skader Fællesskabets finansielle interesser?

Spørgsmål nr. 18: Hvilke retsmidler bør der overvejes over for handlinger og afgørelser, som den europæiske anklager iværksætter eller træffer eller begærer iværksat eller truffet i forbindelse med udøvelsen af sit hverv?