



Bruxelles, den 17.7.2013
COM(2013) 532 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

**Bedre beskyttelse af Unionens finansielle interesser:
Oprettelse af Den Europæiske Anklagemyndighed og reform af Eurojust**

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

**Bedre beskyttelse af Unionens finansielle interesser:
Oprettelse af Den Europæiske Anklagemyndighed og reform af Eurojust**

Denne meddelelse introducerer en lovpakke, der skal forstærke de institutionelle aspekter i forbindelse med beskyttelsen af Unionens finansielle interesser – og dermed anvendelsen af skatteydernes penge – i overensstemmelse med Kommissionens politik fra 2011¹. Pakken indeholder et forslag til forordning om oprettelsen af Den Europæiske Anklagemyndighed og et forslag til forordning om oprettelse af Det Europæiske Agentur for Strafferetligt Samarbejde ("Eurojust"). Desuden indeholder pakken en meddelelse om styringen af OLAF og styrkelsen af processuelle garantier i forbindelse med undersøgelser set i lyset af oprettelsen af Den Europæiske Anklagemyndighed.

1. DE VIGTIGSTE MÅL DER SØGES NÅET MED OPRETTelsen AF DEN EUROPÆISKE ANKLAGEMYNDIGHED OG EN REFORM AF EUROJUST

- *Bekæmpelse af svig: en prioritet i tider med finanspolitisk konsolidering*

I en tid hvor mange medlemsstater gennemfører finanspolitiske justeringer, som udgør en væsentlig byrde for mange borgere, er det vigtigere end før at sikre, at Den Europæiske Unions finansielle interesser – der stammer fra skatteborgerne – er beskyttet på effektiv vis. Med oprettelse af Den Europæiske Anklagemyndighed, som det foreslås i denne pakke, vil det for første gang være muligt at introducere en enhed, der har de nødvendige beføjelser og ressourcer til at efterforske, retsforfølge og indbringe sager om svig og andre ulovlige aktiviteter, der skader Unionens finansielle interesser, hvad enten de er nationale eller grænseoverskridende, for en domstol.

Anklagemyndigheden vil løse de eksisterende EU-organer og agenturers funktionelle begrænsninger, eftersom den bliver et ægte efterforsknings- og retsforfølgingsorgan, der kan agere i hele Unionen på en ensartet måde.

- *Mere ansvarlig retsforfølgning på EU-plan*

Forslagene i denne pakke benytter sig af bestemmelserne i Lissabontraktaten, der giver Unionen unik kompetence til at skabe et europæisk retsforfølgningssystem til beskyttelse af Unionens finansielle interesser, jf. artikel 86 i TEUF, og styrke Eurojusts effektivitet og den demokratiske kontrol med Eurojusts aktiviteter, jf. artikel 85 i TEUF.

Forslagene søger at opnå større ansvarlighed på to måder. Først og fremmest vil Den Europæiske Anklagemyndighed, omend den bliver fuldt uafhængig, skulle stå til ansvar overfor EU's institutioner og udarbejde årsregnskaber på baggrund af sine aktiviteter. For det andet vil Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter som en følge af Lissabontraktaten i fremtiden være involveret i evalueringen af Eurojusts aktiviteter. Denne forbedring af den demokratiske kontrol med Eurojust er indarbejdet i forslaget til Eurojustforordningen. Den fremtidige europæiske anklagemyndighed skal ligeledes udarbejde en årsberetning om sine

¹ Meddelelse om beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser gennem straffelovgivningen og administrative undersøgelser, KOM(2011) 293 af 26.5.2011.

aktiviteter og fremlægge den for Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter, såvel som for Rådet og Europa-Kommissionen.

- *Beskyttelsen af personer, der er involveret i efterforskninger, skal øges*

Den Europæiske Anklagemyndighed skal oprettes på en sådan måde, at retsstatsprincippet kan opretholdes på alle stadier i efterforskningen og retsforfølgelsen. Med henblik herpå sikrer forslaget, at navnlig de principper, der anerkendes i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, respekteres og søger derfor at skabe et højt niveau af beskyttelse af de enkeltpersoner og virksomheders rettigheder, der er påvirket af efterforskninger og retsforfølgning i forbindelse med sager om svig. Teksten indeholder således en række processuelle garantier på EU-plan, såsom retten til advokatbistand og krav om forudgående retskendelse i forbindelse med særligt indgribende efterforskningsskridt.

2. HVORFOR ER DISSE REFORMER NØDVENDIGE FOR AT OPHÆVE STATUS QUO?

- *Det nuværende system beskytter ikke Unionens finansielle interesser på tilstrækkelig effektivt*

Den nuværende indsats på nationalt plan og på EU-plan tager ikke tilstrækkelig hånd om problemet med svig begået mod Unionens finansielle interesser. Unionen og medlemsstaterne har en forpligtelse til at "bekæmpe svig og enhver anden ulovlig aktivitet, der skader Unionens finansielle interesser" og "yde en effektiv beskyttelse" af disse interesser². Denne forpligtelse er særlig relevant i tider med finanspolitisk konsolidering, hvor hver euro tæller. På trods af denne klare forpligtelse, der følger af EU-traktaterne og Domstolens retspraksis³, er Unionens finansielle interesser stadig ikke tilstrækkelig beskyttet i medlemsstaterne: mængden af svig, korrupcion og andre lovovertrædelser, der skader Unionens budget, er betydelig og retsforfølges i vid udstrækning ikke. Kommissionen har opdaget formodet svig for gennemsnitlig 500 mio. EUR hvert år de seneste tre år, men det faktiske beløb er formentlig væsentlig højere. Manglen på et omfattende og tilsvarende håndhævelsessystem på EU-plan har til en vis grad gjort det muligt for svindlere at undgå straf.

Unionen har i dag så godt som ingen beføjelser til at gribe ind i sager om kriminelt misbrug, der skader Unionens midler. Strafferetlig efterforskning og retsforfølgning i forbindelse med lovovertrædelser, der skader sådanne midler, hører stadig ind under medlemsstaternes enekompetence. Forskning⁴ og statistikker⁵ viser, at strafferetlige efterforskninger vedrørende svig begået mod Unionens finansielle interesser ofte vanskeliggøres af divergerende lovgivning og håndhævelsesindsatser i medlemsstaterne. Andelen af vellykkede retsforfølgelser i forbindelse med lovovertrædelser, der vedrører EU-budgettet, varierer betydeligt rundt om i EU (fra ca. 20 % til over 90 %)⁶, delvist som følge af sagernes stigende kompleksitet, manglen på tilstrækkelige lokale ressourcer og et hyppigt behov for at indsamle beviser uden for nationalt territorium. Dette viser, at der er et væsentligt hul i de nationale retshåndhævelsessystemers effektivitet hvad angår svig begået mod Unionens finansielle interesser.

Disse mangler kan ikke imødekommes inden for de eksisterende nationale eller europæiske strukturer. De nationale retshåndhævelsesmyndigheder og -agenturer kan kun agere inden for

² Artikel 325 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde ("TEUF").

³ Dom af 21. september 1989, sag 68/88, Kommissionen mod Grækenland, Sml. 2965.

⁴ Euroneeds-undersøgelse. En foreløbig rapport om denne undersøgelse kan hentes på webstedet for Max Planck Institute for Foreign and International Criminal Law (<http://mpicc.de>).

⁵ OLAF's 10-årige aktivitetsrapport.

⁶ OLAF's årsberetning 2011 - tallene omfatter ikke medlemsstater med andele på 0 og 100 %. EU's gennemsnit: 43 %.

de nationale grænser. Det begrænser deres mulighed for at imødekomme grænseoverskridende kriminalitet. Og selvom EU's agenturer har kompetence i hele EU, har de ikke beføjelser til at udføre efterforskninger og retsforfølgning i medlemsstaterne. Europæiske organer, såsom Eurojust, Europol og OLAF, kan kun agere inden for rammerne af deres respektive kompetencer og funktioner som fastsat i traktaten, og det ændres der ikke på med de kommende reformer. Ingen af disse organer har eller kan tildeles beføjelse til at udføre strafferetlige efterforskninger eller retsforfølge lovovertrædere.

Hertil kommer, at bekæmpelse af svig begået mod Unionens finansielle interesser ikke er anerkendt som en prioritet på nationalt plan. Dette problem er særlig akut hvad angår sager om grænseoverskridende svig. Det kan endda være tilfældet, at der udelukkende eksisterer præventive foranstaltninger i forbindelse med nationale sager: prioriteter fastsættes på nationalt eller regionalt plan, hvor de disponible retshåndhævelsesressourcer og den disponible ekspertise fokuserer på andre former for kriminalitet. Som en følge heraf er der meget lidt pres for at dæmme op for svig begået mod Unionens finansielle interesser og den strafferetlige retshåndhævelsescyklus bryder derfor sammen. De overtrædelser, der opdages, efterforskes ikke, eller opgives, så snart der opstår vanskeligheder i forbindelse med efterforskningen.

- *Eurojust bør reformeres*

Eurojust bør reformeres med henblik på at rette op på manglerne i gennemførelsen af den nuværende struktur og dermed forbedre den måde Eurojust generelt fungerer på samt gøre organet mere operationelt. Reformen skelner klart mellem Eurojustkollegiets operationelle opgaver⁷ og de administrative ansvarsområder, hvilket gør det muligt at fokusere på de operationelle opgaver uden samtidig at skulle tage højde for administrative spørgsmål. Der vil blive oprettet en bestyrelse, som skal yde bistand til kollegiet i forbindelse med de administrative opgaver. Omdannelsen af afgørelsen om Eurojust til en forordning i overensstemmelse med TEUF giver også mulighed for at sikre, at de nationale medlemmers beføjelser harmoniseres yderligere, og tilpasse Eurojustforordningen til standarderne i den fælles tilgang til EU's decentraliserede agenturer, som Europa-Parlamentet, Rådet og Parlamentet godkendte i juli 2012.

- *Oprettelsen af Den Europæiske Anklagemyndighed og reformen af Eurojust bør bygge på Lissabontraktaten*

Forslagene i denne pakke benytter sig af de muligheder, der gives i Lissabontraktaten, særlig artikel 85 og 86 i TEUF. Lissabontraktaten giver som noget nyt mulighed for, at Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter deltager i evalueringen af Eurojusts aktiviteter. Denne forbedring af den demokratiske kontrol med Eurojust er indarbejdet i forslaget til Eurojustforordningen.

Når der gøres brug af begge artikler samtidig, skal der opnås bedst mulig synergi mellem Den Europæiske Anklagemyndighed og det reformerede Eurojust. Dette er ikke blot nødvendigt, fordi artikel 86 i TEUF fastsætter, at Den Europæiske Anklagemyndighed skal oprettes "ud fra Eurojust", men også fordi de to organer vil skulle arbejde meget tæt sammen om sager, der hører ind under deres respektive kompetencer.

Eftersom formålet med denne pakke er at forbedre beskyttelsen af Unionens finansielle interesser, betragtes gennemførelsen af artikel 86 i TEUF i samspil med et effektivt fungerende Eurojust at være den optimale løsning. Oprettelsen af en europæisk

⁷ Kollegiet består af nationale medlemmer, ét fra hvert af Den Europæiske Unions medlemsstater. Kollegiet er ansvarlig for Eurojusts organisation og funktion. Eurojust udfører sine opgaver ved hjælp af et eller flere af de nationale medlemmer eller som et kollegium.

anklagemyndighed i henhold til artikel 86 i TEUF er den eneste løsning, der giver adgang til alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at kunne efterforske og retsforfølge svindel med EU-midler. Den Europæiske Anklagemyndighed vil f.eks. have beføjelse til ikke blot at indlede efterforskninger, men også få dem udført under dens tilsyn og ansvar. Den Europæiske Anklagemyndigheds beføjelser vil gå ud over, hvad Eurojust nogensinde ville have mulighed for, også selvom artikel 85 i TEUF blev udnyttet fuldt ud.

Pakken supplerer og styrker de foranstaltninger, som Kommissionen allerede har fremlagt for at gøre Unionen i stand til at forebygge og bekæmpe svig og andre lovovertrædelser, der skader dens finansielle interesser ("svig begået mod Unionens finansielle interesser"). Disse foranstaltninger omfatter et forslag til direktiv om harmonisering af de relevante overtrædelser og minimumssanktioner⁸ samt Kommissionens strategi til bekæmpelse af svig⁹. Denne pakke tager navnlig fat på de spørgsmål, der blev taget op i Kommissionens meddelelse fra 2011 om strafferetlig retsforfølgning¹⁰. To år efter offentliggørelsen af denne vigtige meddelelse er der endnu større behov for, at der tages fat på disse problemer.

3. FORDELENE VED EN EUROPÆISK ANKLAGEMYNDIGHED

De vigtigste aspekter ved Den Europæiske Anklagemyndighed

Europa-Kommissionens lovforslag har til formål at oprette Den Europæiske Anklagemyndighed ud fra Eurojust, som et kontor under Unionen, der er *uafhængigt, ansvarligt og effektivt*.

Den Europæiske Anklagemyndighed vil få karakter af en decentraliseret struktur bestående af den europæiske anklager og europæiske delegerede anklagere i medlemsstaterne. Med henblik på at gøre Den Europæiske Anklagemyndighed effektiv sikrer den europæiske anklager central styring af og udsteder instrukser til de europæiske delegerede anklagere, der arbejder direkte under førstnævnte med lovovertrædelser, der hører ind under Den Europæiske Anklagemyndigheds kompetence, samtidig med at de fortsat er integreret i retssystemet i medlemsstaterne ("dobbeltrolle"). Dette vil sikre ensartethed, koordinering, hurtig gennemførelse og fortsat kontrol med igangværende efterforskninger og retssager. Den Europæiske Anklagemyndighed arbejder decentralt: sager behandles på det mest passende plan, hvilket i de fleste tilfælde vil sige hos de europæiske delegerede anklagere i medlemsstaterne. Valget af en decentral struktur, der integreres i medlemsstaternes retssystemer, sikrer, at Den Europæiske Anklagemyndighed arbejder hurtigt, pålideligt og effektivt for at beskytte skatteborgernes interesser samt integreres gnidningsløst i de nationale retssystemer og kan trække på disses ekspertise og ressourcer.

Den Europæiske Anklagemyndighed vil henholde sig til en lille samling regler, der dækker hele EU – for så vidt angår lovovertrædelser, der hører ind under dens kompetence¹¹, ensartede beføjelser og beskyttelse af processuelle rettigheder – og på national ret for så vidt angår udførelsen af dens opgaver.

Den Europæiske Anklagemyndigheds uafhængige struktur garanterer, at ingen uretmæssigt kan gribe ind i dens efterforskninger og retsforfølgning. Som ansvarligt organ står Den

⁸ Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions finansielle interesser, COM(2012) 363 af 11.7.2012.

⁹ KOM (2011) 376.

¹⁰ Kommissionens meddelelse om beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser gennem straffelovgivningen og administrative undersøgelser, KOM(2011) 293 af 26.5.2011.

¹¹ Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions finansielle interesser, COM(2012) 363 af 11.7.2012.

Europæiske Anklagemyndighed til ansvar overfor EU's institutioner og udarbejder årsregnskaber på baggrund af sine aktiviteter til fremlæggelse for disse.

Oprettelse af Den Europæiske Anklagemyndighed "ud fra Eurojust" betyder, at der skabes optimale synergier mellem den nye anklagemyndighed og det reformerede Eurojust.

- *Afhjælpning af institutionelle svagheder på nationalt plan og EU-plan*

Den Europæiske Anklagemyndighed får de nødvendige beføjelser og ressourcer til at efterforske, retsforfølge og indbringe sager, hvad enten de er nationale eller grænseoverskridende, for en domstol. Anklagemyndigheden vil løse de eksisterende EU-agenturers funktionelle begrænsninger: den bliver et ægte efterforsknings- og retsforfølgingsorgan, der kan agere i hele Unionen på en ensartet måde. Idet de nationale procedurer for strafferetlig efterforskning dog fortsat finder anvendelse, betragtes Unionen som ét retligt område, hvor Den Europæiske Anklagemyndighed kan agere uden at være nødt til at ty til gensidig retshjælp. Dette vil udløse betydelige gevinster hvad angår tid og effektivitet i forbindelse med efterforsknings- og retsforfølgingsprocessen i forhold til den nuværende situation.

- *Mere effektiv retsforfølgning*

Den Europæiske Anklagemyndighed vil sikre ensartethed og sammenhæng i hele retshåndhævelsescyklussen: når der opdages en sag, der hører ind under dens kompetence, følger Den Europæiske Anklagemyndighed systematisk op på denne, indtil sagen er indbragt for en domstol. Anklagemyndigheden genopretter retshåndhævelsescyklussen og sikrer, at sagen køres igennem de forskellige faser, indtil der kan rejses en sag ved en domstol. Den Europæiske Anklagemyndigheds efterforskninger og retsforfølgning, i forbindelse med hvilke anklagemyndigheden kan benytte sig af Europols analyser og efterretninger, vil hvile på en fælles europæisk politik på retsforfølgingsområdet, der bygger på EU-dækkende kompetence. Arbejdet med grænseoverskridende sager bliver således mere effektivt, idet denne EU-kompetence vil gøre det muligt at styre og koordinere håndhævels tiltag og sikre, at de disponible ressourcer anvendes optimalt¹².

- *Forbedring af den afskrækkende effekt af strafferetlig retsforfølgning*

Den Europæiske Anklagemyndighed sikrer, at de retshåndhævende myndigheder systematisk og effektivt følger op på alle formodede lovovertrædelser, der skader Unionens finansielle interesser. Den afskrækkende effekt øges som følge af systematisk retsforfølgning af svindlere, hvilket øger chancerne for domfældelse og inddrivning af udbytte fra strafbare forhold ved hjælp af konfiskation. Endelig vil de sager, som Den Europæiske Anklagemyndighed indbringer for en domstol, også have en præventiv effekt og gradvist reducere omfanget af skader for Unionens finansielle interesser som følge af sådanne lovovertrædelser.

- *Udførelse af efterforskninger og retsforfølgning i forbindelse med svig i overensstemmelse med retsstatsprincippet*

Forslaget om Den Europæiske Anklagemyndighed sikrer, at navnlig de principper, der anerkendes i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, respekteres, og forslaget søger derfor at skabe et højt niveau af beskyttelse af de enkeltpersoner og virksomheders rettigheder, der er påvirket af efterforskninger og retsforfølgning i forbindelse

¹² Europa-Parlamentet opfordrer i sin beslutning af 11. juni 2013 om "Organiseret kriminalitet, korruption og hvidvaskning af penge: henstillinger om foranstaltninger og initiativer" til oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed, idet det understreges, at "en kommende europæisk anklagemyndighed bør få en smidig og enkel struktur ...".

med sager om svig i Unionen. Forslaget indeholder en række processuelle garantier på EU-plan, såsom retten til advokatbistand, retten til uskyldsformodning og retten til retshjælp. Det kræver også, at efterforskningskridt underlægges forudgående retskendelse afsagt af den kompetente nationale domstol. Den Europæiske Anklagemyndigheds databeskyttelsesordning giver en meget høj beskyttelse af personoplysninger på linje med Eurojusts databeskyttelsesordning. Samlet set giver alle disse foranstaltninger et enestående højt niveau af retlig beskyttelse for mistænkte og andre personer, der er involveret i Unionens bestræbelser på at bekæmpe svig begået mod Unionens finansielle interesser, og fremmer et efterforsknings- og retsforfølgningssystem, der bygger på retsstatsprincippet.

4. HOVEDELEMENTERNE I FORSLAGET OM DEN EUROPÆISKE ANKLAGEMYNDIGHED

Kompetencen har fokus på svig begået mod Unionens finansielle interesser: i overensstemmelse med artikel 86, stk. 1, i TEUF beskæftiger Den Europæiske Anklagemyndighed sig udelukkende med "lovovertrædelser, der skader Unionens finansielle interesser". Den Europæiske Anklagemyndighed vil få enekompetence på dette område, således at den kan sikre ensartethed og føre tilsyn med efterforskninger på EU-plan. Dette vil betyde, at sådanne sager ikke længere hører ind under OLAF's administrative undersøgelser, og såfremt de gør, skal de overføres til anklagemyndigheden, såfremt der opstår mistanke om, at der er foregået noget kriminelt.

Uafhængighed og ansvarlighed: Den Europæiske Anklagemyndigheds uafhængighed vil blive beskyttet af adskillige sikkerhedsforanstaltninger, navnlig ved hjælp af anklagemyndighedens udnævnelses- og afskedigelsesprocedurer, samt regler om funktionsperioder og interessekonflikter. Anklagemyndighedens ansvarlighed reguleres på en sådan måde, at ansættelsesmyndigheden (EU's institutioner) holdes informeret om Den Europæiske Anklagemyndigheds arbejde og kan anmode Domstolen om at fjerne den europæiske anklager i tilfælde af grov tjenesteforseelse.

Ophævelse af immuniteter: hvor det er nødvendigt for efterforskningen, vil Den Europæiske Anklagemyndighed få beføjelse til at anmode om ophævelse af immunitet, hvad enten det er på nationalt plan eller på EU-plan, i overensstemmelse med de gældende regler.

Decentraliseret og integreret struktur: Den Europæiske Anklagemyndighed organiseres som et decentralt kontor og er derfor tilstede i medlemsstaterne, hvor den også har handleevne. De europæiske delegerede anklagere vil være integreret i retssystemerne i medlemsstaterne og derfor kunne videregive, koordinere og udføre den europæiske anklagers instrukser i medlemsstaten. Den Europæiske Anklagemyndighed vil arbejde tæt sammen med de nationale retshåndhavende myndigheder og retsinstanser. Der er således mange fordele ved den decentrale struktur, navnlig integrationen i de nationale retssystemer (viden om de nationale retssystemer, viden om det lokale sprog, anerkendelse af og integration i den lokale retsforfølgningsstruktur, erfaring med lokale retssager osv.) Den decentrale struktur vil også blive afspejlet i den måde, hvorpå Den Europæiske Anklagemyndighed vedtager interne regler, idet det sikres, at de europæiske delegerede anklagere deltager i vedtagelsesproceduren.

Stærke bånd mellem den europæiske anklager og de europæiske delegerede anklagere: som samlet kontor understøttes Den Europæiske Anklagemyndighed af en hierarkisk struktur. Kontoret ledes af den europæiske anklager, der har myndighed til at udstede instrukser til de europæiske delegerede anklagere (der udøver en dobbeltrolle) i medlemsstaterne, når disse arbejder på sager, der hører ind under Den Europæiske Anklagemyndigheds kompetence.

Effektivitet: den europæiske anklager, der assisteres af dennes stedfortrædere og de europæiske delegerede anklagere, træffer den endelige beslutning om retsforfølgning. Klare

hierarkiske linjer vil sikre en hurtigt beslutningsproces og hæve det nuværende lave prioritetsniveau hvad angår bekæmpelse af svindel med EU-midler. Den Europæiske Anklagemyndighed vil desuden kunne samle efterforsknings- og retsforfølgingsressourcer med henblik på behovet i en givet situation, hvilket gør den europæiske og nationale retshåndhævelse mere effektiv.

Ensartede efterforskningsbeføjelser: Den Europæiske Anklagemyndighed vil kunne benytte en lang række efterforskningsskridt i forbindelse med efterforskningen af svig. Disse efterforskningsskridt kan iværksættes i alle medlemsstater med henblik på at sikre, at svig bekæmpes på ensartet vis i hele Unionen. De specifikke vilkår vedrørende og udøvelsen af disse skridt reguleres fortsat af national ret. Eftersom forskellene i national ret vedrørende indsamlingen af beviser ofte fører til problemer i forbindelse med anerkendelsen af bevismidler, der er indsamlet i en anden medlemsstat, fastsættes det, at beviser, der lovligt er indsamlet i én medlemsstat, skal anerkendes i alle medlemsstater, medmindre dette har indvirkning på princippet om en retfærdig rettergang eller på retten til forsvar.

Garantier og domstolsprøvelse: udøvelsen af efterforskningsbeføjelser skal ledsages af et system til domstolsprøvelse og foranstaltninger til beskyttelse af den mistænkte, vidnerne og ofrenes rettigheder. Hvad angår en række af de mest indgribende efterforskningsskridt (såsom ransagning og beslaglæggelse, opfang af telekommunikation og skjult efterforskning), bliver der på EU-plan fastsat et krav om, at Den Europæiske Anklagemyndighed kun efter forudgående retskendelse kan iværksætte sådanne skridt. Det garanteres, at de mennesker, der er involveret i Den Europæiske Anklagemyndigheds efterforskninger, ydes beskyttelse af deres rettigheder gennem anvendelsen af EU-lovgivning og national ret samt de nationale domstole. Endnu en gang har dette den fordel, at både de europæiske delegerede anklagere og de involverede personers retlige repræsentanter arbejder i et velkendt system, hvilket sikrer, at de involverede personers rettigheder er beskyttet på en måde, som de er vant til.

Udnyttelse af eksisterende ressourcer: Den Europæiske Anklagemyndighed vil ikke medføre nye omkostninger af væsentlig størrelse for Unionen eller medlemsstaterne, eftersom de administrative funktioner udføres af Eurojust og personalebehovet dækkes af eksisterende enheder, såsom OLAF, idet denne enhed ikke længere vil skulle gennemføre administrative undersøgelser i forbindelse med strafferetlige sager, der vedrører Unionens finansielle interesser. Denne ændring vil også have indvirkning på OLAF's personalebehov: det forventes, at en betydelig andel af OLAF's personale overflyttes til Den Europæiske Anklagemyndighed, hvilket reducerer omkostningerne ved oprettelsen af sidstnævnte. På trods af denne personalereduktion forbliver en passende andel hos OLAF med henblik på udførelsen af de opgaver, der resterer hos OLAF¹³. De samlede udgifter til retshåndhævelse vil være mere balancerede som følge af effektivitetsgevinster (overlap undgås, efterforskningstiden forkortes og problemer i forbindelse med gensidig bistand fjernes).

5. SYNERGIER MELLEM DEN EUROPÆISKE ANKLAGEMYNDIGHED OG EUROJUST

Artikel 86 i TEUF fastsætter, at Den Europæiske Anklagemyndighed skal oprettes "ud fra Eurojust", og der er gode grunde til at skabe et privilegeret partnerskab mellem de to:

- Overførsel af Eurojusts sager om svig begået mod Unionens interesser til Den Europæiske Anklagemyndighed. Eftersom Den Europæiske Anklagemyndighed får enekompetence på området for svig og andre lovovertrædelser, der skader Unionens finansielle interesser, overføres Eurojusts kompetencer på dette område ligeledes

¹³ Forslag til forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1073/1999 om undersøgelser, der foretages af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF), og om ophævelse af forordning (Euratom) nr. 1074/1999, KOM(2011) 135 af 17.3.2011.

(koordinering af retligt samarbejde i forbindelse med grænseoverskridende sager) for at skabe konsekvens.

- Behandlingen af hybridsager kræver daglig operationel koordination. Der er og vil altid være sager, hvor både Den Europæiske Anklagemyndighed og Eurojust skal involveres, navnlig sager hvor de mistænkte både er involveret i lovovertrædelser, der skader Unionens finansielle interesser, såvel som i andre former for kriminalitet. Dette betyder, at der vil være behov for fortsat tæt samarbejde. For at sikre dette, indeholder både forordningen om Den Europæiske Anklagemyndighed og forordningen om Eurojust bestemmelser om, at anklagemyndigheden kan anmode Eurojust eller dennes nationale medlemmer om at gribe ind, koordinere eller på anden måde gøre brug af deres beføjelser i en given sag. I hybridsager hvor der er tale om kompetenceoverlap, kan Eurojust desuden yde bistand i forbindelse med spørgsmål om retlig kompetence.
- Omkostningseffektivitet kræver deling af ressourcer. Det er meningen, at Eurojust skal levere støttetjenester til Den Europæiske Anklagemyndighed for så vidt angår administrative spørgsmål, såsom personale, finansiering og IT. Denne tilgang giver betydelige omkostningsbesparelser og modvirker unødvendige overlap. Et eksempel på sådanne omkostningsbesparelser er, at Den Europæiske Anklagemyndighed vil kunne udnytte Eurojusts IT-infrastruktur, herunder sagsforvaltningssystemet, midlertidige elektroniske sagsmapper og fortegnelsen. Detaljerne omkring disse ordninger fastsættes i en aftale mellem Den Europæiske Anklagemyndighed og Eurojust.

6. DEN EUROPÆISKE ANKLAGEMYNDIGHEDS BETYDNING FOR OLAF

Eftersom Den Europæiske Anklagemyndighed får enekompetence i forbindelse med lovovertrædelser, der skader Unionens finansielle interesser, vil OLAF ikke længere skulle udføre administrative undersøgelser vedrørende svig i sager, hvor der er mistanke om strafbare handlinger. Det betyder også, at OLAF i fremtiden indrapporter eventuel mistanke om strafferetlige lovovertrædelser, så hurtigt som muligt og på baggrund af en umiddelbar vurdering af de forhold, kontoret får kendskab til i henhold de gældende retlige rammer, til Den Europæiske Anklagemyndighed. Denne ændring vil lette efterforskningsprocessen og medvirke til at undgå, at de samme administrative og strafferetlige efterforskningskridt udføres to gange. På denne måde spares der på ressourcerne, og chancerne for en mere effektiv retsforfølgning øges. Der vil blive fremlagt forslag til yderligere tilpasninger af OLAF's retlige rammer for at tage højde for oprettelsen af Den Europæiske Anklagemyndighed, som forventes at træde i kraft på samme tid som forordningen om oprettelse af Den Europæiske Anklagemyndighed.

I mellemtiden opnås der betydelige fordele ved den reviderede OLAF-forordning, der træder i kraft inden længe. Inspireret af den betydelige styrkelse af de processuelle garantier, der følger af oprettelsen af Den Europæiske Anklagemyndighed, påtænker Kommissionen desuden at foreslå yderligere systematiske forbedringer af OLAF-forordningen, endnu inden Den Europæiske Anklagemyndighed er oprettet. Disse mulige foranstaltninger, navnlig de processuelle garantier vedrørende undersøgelser, beskrives yderligere i meddelelsen om styringen af OLAF.

7. VEDTAGELSESPROCEDUREN FOR FORSLAGET OM DEN EUROPÆISKE ANKLAGEMYNDIGHED

Artikel 86 i TEUF fastsætter en særlig lovgivningsprocedure for oprettelsen af Den Europæiske Anklagemyndighed, der kræver enstemmighed i Rådet og godkendelse i Europa-Parlamentet. Desuden skal de nationale parlamenter høres i henhold til protokol nr. 1 og 2 i Lissabontraktaten. Kommissionen vil tage størst muligt hensyn til disse høringer.

Artikel 86 i TEUF fastsætter desuden en alternativ procedure baseret på "forstærket samarbejde", såfremt der ikke kan opnås enstemmighed i Rådet om Kommissionens oprindelige forslag. Denne procedure gør det muligt for en gruppe på mindst ni medlemsstater at anmode om, at udkastet til forordning forelægges Det Europæiske Råd, der enten når til konsensus om teksten, eller efter fire måneder, vurderes at have givet godkendelse til gruppen af de ni medlemsstater, der ønsker at gå videre med et forstærket samarbejde. Denne procedure adskiller sig fra det "almindelige" forstærkede samarbejde ved, at den ikke kræver formel godkendelse af Rådet. Derudover gælder de relevante traktatbestemmelser (artikel 326-334 i TEUF). De deltagende medlemsstater skal vedtage forslaget med enstemmighed.

8. KONKLUSION

Den lovpakke, der fremlægges af Kommissionen sammen med denne meddelelse, er både ambitiøs og fremadskuende. Den vil ændre det nuværende retshåndhævelses- og strafferetlige område i Unionen og dens medlemsstater. Når den er vedtaget, vil pakken få betydelig og langsigtet indvirkning på de retlige og institutionelle rammer for Unionens område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Kommissionen vil i rette tid sørge for at følge op på, i hvilken udstrækning målene med foranstaltningerne er nået. Denne evaluering vil også omfatte Den Europæiske Anklagemyndigheds mandat og de retlige rammer, der gælder for dens aktiviteter.