



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 06.07.2004
KOM(2004)457 slutlig

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

**om införlivande av rådets beslut av den 28 februari 2002 om inrättande av Eurojust
för att stärka kampen mot grov brottslighet**

{SEK(2004)884}

1. INLEDNING

Enligt artikel 31.2 i EU-fördraget, ändrad genom Nicefördraget, skall rådet uppmuntra till samarbete genom Eurojust, särskilt genom att möjliggöra för Eurojust att underlätta en god samordning mellan medlemsstaternas nationella åklagarmyndigheter. Eurojust är en viktig beståndsdel i området med frihet, säkerhet och rättvisa (artikel 29 i EU-fördraget).

Eurojust inrättades som ett EU-organ genom rådets beslut av den 28 februari 2002¹ (nedan ”Eurojust-beslutet”) för att främja och förbättra samordningen av brottsutredningar och rättsliga åtgärder i medlemsstaterna, förbättra samarbetet mellan de behöriga nationella myndigheterna samt stödja dessa.

Eurojust-beslutet syftar inte i sig, till skillnad från rambeslut enligt artikel 34.2 b i EU-fördraget, till en tillnärmning av nationella lagar. Det kan dock bli nödvändigt för vissa medlemsstater att ändra sin nationella lagstiftning för att få den att överensstämma med beslutet. Enligt artikel 42 i Eurojust-beslutet skall detta göras utan dröjsmål, dock senast den 6 september 2003.

Både Europeiska rådet och ministerrådet har vid flera tillfällen upprepat den viktiga roll Eurojust intar i kampen mot terrorism. Ett exempel är rådets beslut av den 19 december 2002, i vilket föreskrivs att nationella kontaktpersoner till Eurojust skall utses för frågor som rör terrorism.²

Efter terroristattacker den 11 mars 2004 i Spanien betonade Europeiska rådet vid sitt möte den 25 mars 2004 återigen Eurojusts avgörande roll i sitt uttalande om bekämpande av terrorism. Europeiska rådet uppmanade medlemsstaterna att vidta de åtgärder som krävs för att genomföra Eurojustbeslutet i dess helhet senast i juni 2004 och uppmanade dem att ”se till att befintliga EU-organ används optimalt och synnerligen effektivt, särskilt Europol och Eurojust för att främja samarbetet i kampen mot terrorism” och att Eurojust ”används i så stor utsträckning som möjligt” för det ändamålet.³ Förutom det särskilda fallet kampen mot terrorism är Eurojust ett väsentligt stöd vid tillämpningen av många allmänna EU-instrument om rättsligt samarbete, vilket särskilt framgår av artikel 16 i rambeslutet om en europeisk arresteringsorder.⁴

¹ EGT L 63, 6.3.2002, s. 1.

² EGT L 16, 22.1.2003, s. 68.

³ Rådets handling 7906/04 JAI 100 osv., s. 4 ff., s. 16.

⁴ EGT L 190, 18.7.2002, s. 1.

Det följer av artiklarna 41 och 42 i Eurojust-beslutet att det inte finns någon allmän, på alla medlemsstater tillämplig regel som säger vilka bestämmelser som skall införlivas genom nationell lagstiftning, på vilket sätt det skall ske och i vilken omfattning. Det är medlemsstaterna som skall granska sin nationella lagstiftning för att konstatera eventuella problem som avser tillämpningen och att vidta de åtgärder som behövs. Vissa medlemsstater måste kanske anta särskild lagstiftning om Eurojust, medan det för andra kanske räcker med att ta in vissa bestämmelser i sin lagstiftning om rättsligt samarbete eller dataskydd, eller de behöver kanske inte alls vidta några lagstiftningsåtgärder.

När rådet antog Eurojust-beslutet utgick det ifrån att de åtgärder som är nödvändiga för en sund tillämpning av beslutet i princip borde vidtas omedelbart. Detta framgår klart av ovannämnda sammanhang, särskilt av rådets slutsatser om händelserna den 11 september 2001, där det sades att Eurojust bör inleda sin verksamhet i början av 2002.

En sådan tolkning följer entydigt av lydelsen i artikel 42 och artikel 41.2 i beslutet. Artikel 41.2 tillåter undantagsvis att medlemsstaterna skjuter upp tillämpningen av vissa bestämmelser till högst den 6 september 2003 genom att avge en förklaring om att den nationella lagstiftningen och Eurojust-beslutet är oförenliga med varandra. Om en sådan förklaring inte avgetts måste Eurojust-beslutet tillämpas i full omfattning från och med ikraftträdandet, det vill säga från den 6 mars 2002. En medlemsstat som inte avgett någon förklaring enligt artikel 41.2 i beslutet trots att den behållit nationella bestämmelser som är oförenliga med beslutet har således gjort sig skyldig till en överträdelse av beslutet och fördraget från och med den 6 mars 2002.

Förklaringarna enligt artikel 41.2 i Eurojust-beslutet är därför en viktig indikator på en medlemsstats behov av att anpassa sin nationella lagstiftning, även om det faktum att en medlemsstat inte avgett en sådan förklaring inte berättigar till slutsatsen att inga lagstiftningsåtgärder behövs. Alla medlemsstater som behöver göra sin nationella lagstiftning förenlig med Eurojust-beslutet har dock inte avgett en sådan förklaring.

2. SYFTET MED RAPPORTEN OCH UTVÄRDERINGSMETODEN

Kommissionen har visserligen ingen skyldighet att offentliggöra en rapport om införlivandet av beslutet men den har ändå beslutat göra det, eftersom ett betydande antal medlemsstater måste anpassa bestämmelser i nationell lagstiftning och eftersom Eurojust spelar en viktig roll i straffrättsligt hänseende såväl inom EU som för det rättsliga samarbetet med tredje land.

I juni 2003 uppmanade kommissionen medlemsstaterna att lämna relevanta upplysningar. Påminnelser skickades till medlemsstaterna i december 2003. De flesta medlemsstaterna har besvarat skrivelserna, men olyckligtvis inte alla. Utvärderingen grundar sig huvudsakligen på dessa svar och de förklaringar enligt artikel 41.2 som avgetts. Dessutom har kommissionen tagit hänsyn till informella upplysningar som samlats in av det italienska justitieministeriet, som hade skickat ut ett frågeformulär till medlemsstaterna som ett led i ett projekt finansierat genom ramprogrammet för polissamarbete och straffrättsligt samarbete (Agis).⁵

Därför utgår kommissionen från att en medlemsstat måste vidta lagstiftningsåtgärder bara om de ansvariga myndigheterna i medlemsstaten i fråga har fastslagit detta, om det inte finns tydliga tecken på att sådana åtgärder är nödvändiga. Nationell primär och/eller sekundär lagstiftning kan också vara önskvärd av öppenhetsskäl och i rättssäkerhetens intresse, eftersom Eurojust kan fungera korrekt bara om rättsreglerna är klara och entydiga.

Enligt den information som finns tillgänglig har tre medlemsstater (Österrike, Tyskland och Frankrike) antagit lagstiftning om Eurojust efter att tidsfristen för införlivande i artikel 42 i beslutet löpt ut.⁶ I rapporten beaktas alla svar och andra upplysningar från medlemsstaterna som inkommit till kommissionen senast den 31 mars 2004. Däremot granskas inte situationen i de nya medlemsstaterna.

3. SLUTSATSER

Situationen vad gäller genomförandet av Eurojust-beslutet är långt ifrån tillfredsställande. När tidsfristen löpte ut i september 2003 hade bara en medlemsstat (Portugal) antagit all den lagstiftning som Eurojust-beslutet förutsätter. I april 2004 hade visserligen ytterligare tre medlemsstater (Österrike, Tyskland, Frankrike) antagit relevant lagstiftning, men fem medlemsstater (Belgien, Grekland, Spanien, Italien och Luxemburg) saknar de genomförandebestämmelser som krävs enligt deras nationella lagstiftning. I åtminstone en av dessa medlemsstater hade inte ens en regeringsproposition förelagts det nationella parlamentet när denna rapport utarbetades i mars/april 2004. Eftersom Finland bara har genomfört en del av beslutet återstår sammanlagt sex medlemsstater som måste bringa sin nationella lagstiftning i överensstämmelse med beslutet. Med tanke på Eurojusts viktiga roll och stora betydelse både för kampen mot terrorism och för samarbetet i straffrättsliga frågor i allmänhet och för de olika förklaringarna från Europeiska rådet och ministerrådet är detta en besvikelse.

⁵ Projekt nr 189/2003 ("De nationella Eurojust-medlemmarnas befogenheter") inom Agis-programmet, som inrättades genom rådets beslut av den 22 juli 2002, EGT L 203, 1.8.2002, s. 5.

⁶ I slutet av mars 2004 underrättade Tyskland kommissionen om att en politisk överenskommelse om Tysklands nationella lagstiftning hade nåtts av förlikningskommittén i Bundestag och Bundesrat (se Bundesrats pressmeddelande nr 52/2004 av den 31 mars 2004). Innehållet i den tyska lagen kunde således beaktas i denna rapport, trots att lagen ännu inte formellt antagits vid den tidpunkten.

Övriga medlemsstater har ansett att de inte behöver ändra sin nationella lagstiftning. Kommissionen har ingen anledning att ifrågasätta deras slutsats, även om den långa tid vissa medlemsstater behöver för att utreda behovet av lagstiftning visar att rättsläget inte alltid är helt klart. Dessutom kan Eurojust fungera smidigt och dess samarbete med nationella myndigheter uppnås bara genom öppna, klara och tydliga regler som garanterar rättssäkerheten. Även i det fall lagstiftning inte är nödvändig, kan det således vara önskvärt att vissa viktiga frågor klagörs i riktlinjer eller cirkulär. En enda medlemsstat, dvs. Sverige, har översänt en sådan handling (ett beslut från riksåklagaren) till kommissionen. På grundval av detta är det svårt att få en helhetsbild och göra en ingående utvärdering. Framtida erfarenheter får utvisa om de befintliga rättsreglerna i medlemsstaterna kommer att vara tillräckliga för att ge Eurojust-beslutet full verkningsgrad och göra Eurojust till ett effektivt och verkningsfullt verktyg.

En ytterst viktig fråga som måste undersökas närmare i framtiden är utbytet av information mellan de behöriga nationella myndigheterna och Eurojust. Såsom förklaras ovan är det ännu inte helt klart om de åtgärder medlemsstaterna hittills vidtagit garanterar att Eurojusts nationella medlemmar får all den information de behöver för att kunna fullgöra sina uppgifter och skyldigheter. Informationsflödet bör fungera smidigt och i brådskande fall tillräckligt snabbt. Kommissionen vill därför särskilt fästa medlemsstaternas uppmärksamhet vid genomförandet av artiklarna 9.4 och 13.1 i beslutet, vilka gäller de nationella medlemmarnas tillgång till information om utredningar och rättsliga åtgärder.

Kommissionen vill också uppmana medlemsstaterna att ge sina nationella Eurojust-medlemmar rättsliga befogenheter och utredningsbefogenheter som de vanligen ger åklagare, domare eller poliser enligt sin nationella lagstiftning. I artikel 9.3 överläts visserligen fastställandet av befogenheternas exakta omfattning på medlemsstaterna utom när det gäller frågan om tillgång till information, men befogenheterna skall vara av en sådan art att Eurojust kan fullgöra sina uppgifter och att målen för beslutet kan uppnås. Alltför stora avvikelser eller inkonsekvenser mellan de nationella medlemmarnas befogenheter kan skada Eurojusts effektivitet och trovärdighet och skada dess samarbete med de nationella myndigheterna. Därför bör större uppmärksamhet ägnas åt frågan om huruvida de nationella medlemmarnas befogenheter är konsekventa och förenliga med varandra.

Sedan den 1 maj 2004 är också de nya medlemsstaterna skyldiga att vidta alla åtgärder som krävs för att genomföra Eurojust-beslutet. Kommissionen kommer att överväga om den i sinom tid skall offentliggöra en uppföljningsrapport som omfattar de nya medlemsstaterna. Mot bakgrund av det ovan anförda uppmanar kommissionen alla medlemsstater att se till att Eurojust-beslutet snabbt och fullständigt införlivas i den nationella lagstiftningen och att de underrättar kommissionen om alla åtgärder, särskilt sådana som gäller de frågor som sammanfattas ovan.