

Modtaget via elektronisk post. Der tages forbehold for evt. fejl

Europaudvalget (2. samling)
(Alm. del - bilag 951)
retlige og indre anliggender ministerråd
(Offentligt)

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Bilag	Journalnummer	Kontor	
1	400.C.2-0	EU-sekr.	10. juli 2002

Til orientering for Folketingets Europaudvalg vedlægges Kommissionens grønbog om strafferetlig beskyttelse af fællesskabets finansielle interesser og oprettelse af en europæisk anklagemyndighed, KOM(2001) 715 endelig, samt Justitsministeriets grundnotat.

Grundnotatet sendes ligeledes til Folketingets Retsudvalg.

Grønbogen, KOM(2001) 715 endelig findes ikke i elektronisk form

GRUNDNOTAT

om

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

<DOCUMENT_START>

1. Baggrund

I en udtalelse af 26. januar 2000 "Tilpasning af institutionerne med henblik på udvidelsen" (KOM (2000) 34) foreslog Kommissionen, at der med henblik på beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser tilvejebringes et retsgrundlag i Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (TEF) for fastsættelsen af fælles strafferetlige regler og strafferetlige procedurer på svigsområdet. Herudover blev det foreslået at indsætte bestemmelser i TEF om beføjelser og opgaver for en europæisk anklagemyndighed, der inden for Den Europæiske Union skulle have til opgave at undersøge tilfælde af svig og fungere som anklager ved de nationale domstole.

I en udtalelse af 29. september 2000 om strafferetlig beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser: en europæisk anklagemyndighed (KOM (2000) 608) afgav Kommissionen sit supplerende bidrag til regeringskonferencen i forbindelse med Nice-traktaten. Kommissionen foreslog, at der etableres en europæisk anklagemyndighed, der alene skal beskæftige sig med sager vedrørende svig med EU's midler. Kommissionen foreslog samtidig, at de vigtigste bestemmelser for den europæiske anklagemyndighed (udnævnelse, afskedigelse, opgaver, uafhængighed) indarbejdes i TEF.

Kommissionens forslag om etablering af en europæisk anklagemyndighed blev mødt med en skeptisk holdning fra mange EU-medlemslande, og forslaget blev ikke sat på dagsordenen på regeringskonferencen i Nice.

Kommissionen har den 11. december 2001 fremlagt en grønbog om den strafferetlige beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser og etablering af en europæisk anklagemyndighed (KOM (2001) 715 endelig udgave). Formålet med grønbogen er ifølge Kommissionen at tage initiativ til en bred debat om etableringen af en europæisk anklagemyndighed med inddragelse af alle interesserede parter, myndigheder og organisationer. Herudover er formålet med grønbogen at præsentere Kommissionens konkrete overvejelser om dels de bestemmelser, der skal indarbejdes i TEF, og dels de bestemmelser, der skal fastsættes i retsakter, som vedtages i medfør af TEF. Kommissionen foreslår, at der indsættes en ny bestemmelse i TEF – artikel 280 a – om en europæisk anklager, hvorefter Rådet med kvalificeret flertal skal fastsætte de nærmere regler for dennes udøvelse af sit hverv, herunder området, procesretlige regler og domstolskontrol.

Det er Kommissionens hensigt, at spørgsmålet om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed skal tages op i EU-Konventet.

Af konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Laeken den 14. – 15. december 2001 fremgår, at Rådet snarest bør gennemgå Kommissionens grønbog.

Grønbogen har været præsenteret for Rådet (retlige og indre anliggender samt civilbeskyttelse) den 28. februar 2002 og Rådet (ECOFIN) den 5. marts 2002, men blev ikke gjort til genstand for nogen substansdrøftelse.

2. Indholdet af grønbogen

Kommissionens grøn bog om strafferetlig beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser og etablering af en europæisk anklagemyndighed indledes med en beskrivelse af baggrunden for udarbejdelsen af grønbogen. Der peges blandt andet på behovet for en mere effektiv bekæmpelse af lovovertrædelser, der skader Fællesskabets finansielle interesser, og det anføres, at der ofte er tale om komplicerede sager af udpræget tværfunktionel karakter.

Ifølge EF-traktatens artikel 280 træffer Rådet 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. Det fremgår videre af bestemmelsen, at disse foranstaltninger ikke berører anvendelsen af medlemsstaternes strafferet eller retsplejeregler.

På den baggrund anføres det i grønbogen, at EF-traktatens artikel 280 i sin nuværende udformning ikke kan danne retsgrundlag for etablering af en europæisk anklagemyndighed, hvorfor etablering af en sådan først vil kunne ske efter en traktatændring.

Rammerne for den europæiske anklagemyndighed som beskrevet i grønbogen skitseres nedenfor. Hvor grønbogen opstiller flere mulige modeller, er som hovedregel kun den af Kommissionen foretrukne løsning nævnt:

Kommissionen foreslår, at den europæiske anklagemyndighed skal have til opgave at efterspore og retsforfølge gerningsmænd og medskyldige i overtrædelser, som skader Fællesskabets finansielle interesser, og i forbindelse med sådanne overtrædelser fungere som anklager ved de nationale domstole.

Formålet er således at oprette en selvstændig og uafhængig myndighed, der på afgrænsede områder skal erstatte de nationale politi- og anklagemyndigheders kompetence. Den pågældende udnævnes for en seksårig periode uden mulighed for genudnævnelse af Rådet med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen og efter samstemmende udtalelse fra Europa-Parlamentet.

Den europæiske anklagemyndighed skal i hver medlemsstat bistås af en eller flere befuldmægtigede europæiske anklagere, der bl.a. i praksis vil føre sagen for de nationale domstole. Disse kan eventuelt samtidig være ansat ved de nationale anklagemyndigheder og varetage arbejdsopgaver her.

Den europæiske anklagemyndigheds virke er efter forslaget begrænset til beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser. Den europæiske anklagemyndighed skal have kompetence til at retsforfølge strafbare forhold, der er omfattet af konventionen af 26. juli 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser med tilhørende protokoller, hvilket navnlig vil sige svig i forbindelse med EU-midler, bestikkelse som vil kunne skade Fællesskabets finansielle interesser og hvidvaskning i forbindelse hermed. Herudover foreslås det, at den europæiske anklagemyndigheds kompetence skal omfatte andre strafbare forhold, som berører beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser, herunder deltagelse i en kriminel organisation og svig i forbindelse med indgåelse af offentlige kontrakter samt visse forbrydelser i offentlig tjeneste.

Kommissionen foreslår harmonisering af den materielle strafferet for så vidt angår definitionen af de strafbare forhold, der hører under den europæiske anklagemyndigheds kompetence. Endvidere foreslås strafferammerne for de nævnte strafbare forhold harmoniseret. Der foreslås endelig fælles forældelsesfrister, fælles konfiskationsregler og fælles regler om offentliggørelse af domme.

Den europæiske anklagemyndighed skal forestå efterforskning og retsforfølgning af de strafbare forhold, der hører under dens kompetence. Den fornødne information om mistænkelige forhold m.v. får den europæiske anklagemyndighed fra nationale myndigheder og fællesskabsmyndigheder, der skal have oplysningspligt om forhold under den europæiske anklagemyndigheds kompetenceområder, samt fra borgere. Den europæiske anklagemyndighed skal gøre brug af de eksisterende efterforskningsmyndigheder (politiet) til udførelsen af undersøgelses- og opklaringsarbejdet, men skal lede efterforskningsindsatsen. Under efterforskningen foreslås det, at den europæiske anklagemyndighed med bistand af det nationale politi skal have adgang til en række særlige efterforskningskridt såsom ransagning, indgreb i meddelelseshemmeligheden, anholdelse og varetægtsfængsling.

Grønbogen understreger, at den europæiske anklagemyndighed skal respektere de grundlæggende rettigheder, således som disse blandt andet er sikret ved artikel 6 i EU-traktaten, EU's charter om grundlæggende rettigheder og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Den europæiske anklagemyndigheds handlinger og afgørelser i den forberedende fase skal, såfremt de kan komme i konflikt med enkeltpersoners frihedsrettigheder m.v., undergives kontrol af en national dommer - en såkaldt "retssikkerhedsdommer". Denne skal være en anden end den, der i givet fald til sin tid skal tage stilling til skyldsspørgsmålet. Der opstilles flere alternative muligheder:

1. Den europæiske anklagemyndighed skal henvende sig til retssikkerhedsdommeren i alle de medlemsstater, hvor et efterforskningskridt (f.eks. beslaglæggelse eller indgreb i meddelelshemmeligheden) skal gennemføres.

1. Retssikkerhedsdommerens afgørelser skal være undergivet et princip om gensidig anerkendelse i alle EU-medlemsstater, således at en enkelt national retssikkerhedsdommer kan godkende efterforskningskridt på hele Fællesskabets område. Efterforskningskridtet kan herefter uden yderligere domstolskontrol gennemføres i en anden medlemsstat af myndighederne i denne medlemsstat.

1. En kombination af 1) og 2), således at det inden for visse rammer overlades til den europæiske anklagemyndighed selv at kombinere de to muligheder. Er gennemførelsesstedet for det pågældende efterforskningskridt kendt på forhånd, bør foranstaltningen godkendes af en retssikkerhedsdommer i den medlemsstat, hvor den skal gennemføres. Er gennemførelsesstedet ikke kendt på forhånd, kan en enkelt national retssikkerhedsdommer træffe afgørelse, der gælder for hele Fællesskabets område.

Kommissionen foretrækker bl.a. af effektivitetshensyn en af de sidste to muligheder.

Grønbogen skitserer et forslag til regler for den europæiske anklagemyndigheds virksomhed, herunder spørgsmål om henlæggelse og tiltalefravald samt sagsfordeling mellem den europæiske anklagemyndighed og de nationale retsforfølgende myndigheder f.eks. i sagskomplekser, der berører både de nationale myndigheders og den europæiske anklagemyndigheds kompetenceområde. Udgangspunktet for sagsfordelingen i sådanne sager vil være, at de nationale myndigheder har pligt til at forelægge sagerne for den europæiske anklagemyndighed, og at den europæiske anklagemyndighed har forrang frem for de nationale myndigheder. Kompetencestridigheder skal kunne forelægges for EF-Domstolen.

Beslutter den europæiske anklagemyndighed at rejse tiltale, indbringes sagen for en national domstol. Beslutningen om tiltalerejsning er efter forslaget undergivet domstolskontrol, idet en national dommer skal kontrollere den europæiske anklagemyndigheds afgørelse om at rejse tiltale, herunder om sagen er anlagt ved rette domstol (herunder i rette medlemsstat), og om beviserne er tilstrækkelige og lovligt fremskaffet. Denne dommer kan – afhængig af nat ret – være en særlig instans eller selve den domstol, der skal tage stilling til skyldsspørgsmålet.

Det vil under straffesagen som udgangspunkt være de nationale retsplejeregler, der finder anvendelse. For så vidt angår spørgsmålet om bevisregler foreslås det dog under henvisning til princippet om gensidig anerkendelse, at bevis, der er lovligt fremskaffet i én medlemsstat, skal kunne accepteres af domstole i alle andre medlemsstater. Vurderingen af, om beviset er lovligt fremskaffet, kan kun foretages af den ovenfor nævnte dommer, der forestår kontrollen i forbindelse med tiltalerejsningen. Det foreslås også, at bevismidler, der er fremskaffet ved en intern administrativ undersøgelse i fællesskabsinstitutionerne under overholdelse af de grundlæggende rettigheder, skal kunne fremlægges.

Selve bevisvurderingen, såvel som domfældelsen og strafudmålingen, overlades til den nationale domstol, der pådømmer sagen. Straffuldbyrdelsen overlades ligeledes til de nationale myndigheder.

Grønbogen indeholder desuden afsnit om prøvelse af afgørelser truffet af den europæiske anklagemyndighed samt kære- og ankeregler i sager under den europæiske anklagemyndigheds kompetenceområde.

Ifølge grønningen skal EF-Domstolen efter reglerne i EF-Traktatens artikel 234 kunne afgøre præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af fællesskabsreglerne vedrørende den europæiske anklagemyndighed. Herudover foreslås det som nævnt bl.a., at Domstolen får beføjelse til at afgøre kompetencestridigheder.

Grønbogen indeholder endelig afsnit, der skitserer den europæiske anklagemyndigheds samarbejde med bl.a. de kompetente myndigheder i medlemsstaterne og tredjelande samt med fællesskabsorganerne Eurojust, Europol, Det Europæiske Retlige Netværk, og OLAF.

3. Gældende ret

Efter de gældende regler varetages den strafferetlige beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser af medlemsstaterne. I tilfælde af f.eks. svig med EU-midler i Danmark er det i henhold til retsplejeloven politi og anklagemyndighed, der gennemfører efterforskningen, beslutter om der skal rejses tiltale og i givet fald fører sagen ved retten. Udenlandske myndigheder har som udgangspunkt ikke myndighedsbeføjelser på dansk jord. Udenlandske myndigheder kan dog være til stede og deltage, herunder stille spørgsmål til et vidne, i forbindelse med efterforskning og retsforfølgning her i landet, der iværksættes af dansk politi og anklagemyndighed efter begæring fra en udenlandsk myndighed.

Efterforskningen af straffesager er i et vist omfang undergivet domstolskontrol. Således skal retten i forbindelse med visse særlige efterforskningskridt, eksempelvis indgreb i meddelelshemmeligheden, ransagning og beslaglæggelse, påse, at betingelserne for indgrebet – såsom mistankekrav, proportionalitetskrav samt krav til indgrebets betydning for efterforskningen og til lovovertrædelsens grovhed – er opfyldt.

De materielle straffebestemmelser findes i straffeloven og særlovgivningen. Der er inden for 3. søjle-samarbejdet bl.a. vedtaget en konvention med tilhørende protokoller (Konvention af 26. juli 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser og tillægsprotokollerne hertil), der stiller krav bl.a. til indholdet af den materielle strafferet for så vidt angår beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser.

Ved grænseoverskridende lovovertrædelser, herunder lovovertrædelser der berører Fællesskabets finansielle interesser, samarbejder politi og anklagemyndighed efter behov med myndighederne i andre lande. Rammerne for dette samarbejde er blevet væsentligt udbygget de senere år ikke mindst inden for det mellemstatslige 3. søjle-samarbejde, der bl.a. har ført til oprettelse af Europol, Det Europæiske Retlige Netværk og Euroju st.

Eurojust er en koordinationsenhed mellem EU-medlemslandenes anklagemyndigheder. Der åbnes hermed mulighed for en højere grad af samordning af efterforskning og retsforfølgning af straffesager under Eurojusts kompetenceområde. Eurojust kan f.eks. anmode et eller flere medlemslande om at iværksætte efterforskning eller retsforfølgning i konkrete sager eller at nedsætte fælles efterforskningshold.

Kommissionen har allerede i dag en til dels uafhængig svigsbekæmpelsesenhed, OLAF, der har til opgave at beskytte Fællesskabets interesser mod ulovlig virksomhed, som kan føre til disciplinærsager og straffesager. OLAF, hvis personale ofte er politiuddannet, har kompetence til selv at gennemføre undersøgelser af administrativ karakter og formidle resultaterne videre til de nationale myndigheder, herunder politi- og anklagemyndighederne. OLAF ud over desuden en støttefunktion i forhold til de nationale politi- og anklagemyndigheder i konkrete sager vedrørende EU-svig og har bl.a. en koordineringsfunktion i tværnationale sager. Herudover bidrager OLAF til den forebyggende indsats mod EU-svig. OLAF har således til dels overlappende kompetencer i forhold til en europæisk anklagemyndighed som foreslået i grønbogen, og oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed vil derfor kræve en tilpasning af OLAF's rolle.

4. Lovgivningsmæssige, statsfinansielle og samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed med kompetence til bl.a. at efterforske og rejse tiltale i Danmark i visse former for straffesager rejser væsentlige spørgsmål i forhold til grundlovens § 20 om overladelse til mellemfolkelige myndigheder af beføjelser, der efter grundloven tilkommer rigets myndigheder.

Bestemmelsen i grundlovens § 20 åbner kun mulighed for overladelse af beføjelser til mellemfolkelige myndigheder. Forslaget om, at den europæiske anklagemyndighed skal være undergivet kontrol af en national "retssikkerhedsdommer", vil – alt afhængig af den nærmere udformning af ordningen – kunne rejse spørgsmål om, i hvilket omfang en sådan kontrol kan etableres inden for rammerne af grundloven.

Herudover må det antages, at oprettelse af en europæisk anklagemyndighed som foreslået i grønbogen vil forudsætte en række lovændringer særligt i retsplejeloven og straffeloven.

Efter forslaget finansieres den europæiske anklagemyndighed over EU's almindelige budget, mens personalet ved de enkelte medlemsstaters befuldmægtigede europæiske anklagemyndigheder som udgangspunkt aflønnes af medlemsstaten. Eventuelle ekstra driftsudgifter for medlemsstaterne vil dog kunne finansieres via den europæiske anklagemyndigheds budget.

Oprettelse af en europæisk anklagemyndighed skønnes efter det foreliggende ikke at have samfundsøkonomiske konsekvenser af betydning.

5. Subsidiaritets- og proportionalitetsprincippet

Det fremgår af grønbogen, at oprettelsen af en fælleseuropæisk anklagemyndighed efter Kommissionens vurdering er en forudsætning for en tilstrækkelig effektiv bekæmpelse af svig på fællesskabsplan. Den europæiske anklagemyndigheds kompetence som foreslået i grønbogen er – efter Kommissionens opfattelse – i overensstemmelse med subsidiaritets- og proportionalitetsprincippet til det minimum, der er nødvendigt for at kunne foretage en effektiv og ensartet retsforfølgning i hele EU af strafbare forhold, der skader Fællesskabets finansielle interesser.

6. Høring

Grønbogen sendes i høring hos følgende myndigheder og organisationer:

Præsidenten for Østre Landsret, præsidenten for Vestre Landsret, præsidenten for Københavns Byret, præsidenterne for henholdsvis retten i Århus, Odense, Aalborg og Roskilde, Rigsadvokaten, Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet, Rigspolitechefen, Politidirektøren i København, Erhvervsministeriet, Finansministeriet, Statsministeriet, Udenrigsministeriet, Advokatrådet, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Foreningen af Politimestre i Danmark,

Landsforeningen af Beskikkede Advokater, Landsforeningen HK Politiet, Politiforbundet i Danmark og Politifuldmægtigforeningen.

7. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen blev forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender samt civilbeskyttelse) den 28. februar 2002. Et aktuelt notat blev oversendt til udvalgene den 14. februar 2002.