



Bruxelles, den 12.9.2018  
COM(2018) 641 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG  
RÅDET**

**Et Europa, der beskytter: et initiativ til udvidelse af Den Europæiske  
Anklagemyndigheds beføjelser til at omfatte bekæmpelse af grænseoverskridende  
terrorhandlinger**

*Et bidrag fra Europa-Kommissionen til ledernes møde i  
Salzburg den 19.-20. september 2018*

*"Den Europæiske Union skal også være stærkere i bekæmpelsen af terrorisme. Vi har i de sidste tre år gjort reelle fremskridt, men vi mangler stadig midlerne til at reagere hurtigt i tilfælde af grænseoverskridende terrortrusler. [...] Jeg ser også gode argumenter for at give den nye europæiske anklagemyndighed til opgave at retsforfølge grænseoverskridende terrorhandlinger."*

*Jean-Claude Junckers tale om Unionens tilstand den 13. september 2017*

## **1. Indledning**

Terrorisme er fortsat en af de største udfordringer, som vores samfund står over for. Terrorhandlinger er en af de alvorligste former for kriminalitet og strider mod alle de værdier, som Den Europæiske Union bygger på.

Et stærkere Europa skal beskytte sine borgere og sørge for, at terrorister hurtigt retsforfølges. I sin tale om Unionens tilstand i september 2017 skitserede kommissionsformand Jean-Claude Juncker en række foranstaltninger, der stiler mod en stærkere, mere forenet og mere demokratisk Union frem mod 2025. Som opfølgning herpå fremlægger Kommissionen dette initiativ om udvidelse af Den Europæiske Anklagemyndigheds (EPPO)<sup>1</sup> beføjelser til at omfatte efterforskning og retsforfølgning i terrorsager.

Terrortruslen i Den Europæiske Union er de seneste år forblevet høj og ud over fremkomsten af nye former for terrorangreb er onlinepropaganda og netværksaktiviteter via de sociale medier blevet magtfulde værktøjer i terroristernes hænder, når det drejer sig om at rekruttere, radikalisere personer og rejse midler i EU<sup>2</sup>. Terrortruslen er en aktuel og langvarig udfordring, som kræver omfattende og struktureret handling fra Unionens side, herunder med hensyn til efterforskning og retsforfølgning i terrorsager i hele EU.

---

<sup>1</sup> Rådets forordning (EU) 2017/1939 af 12. oktober 2017 om gennemførelse af et forstærket samarbejde om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed.

<sup>2</sup> Europol's TE-SAT-rapport (rapport om situationen og udviklingen med hensyn til terrorisme i Europa) 2018.

Den Europæiske Union har under iagttagelse af traktatens grænser<sup>3</sup> gjort en beslutsom indsats for at bekæmpe terrortrusler, navnlig inden for rammerne af den europæiske dagsorden om sikkerhed<sup>4</sup> fra 2015 og i arbejdet mod en effektiv og ægte sikkerhedsunion<sup>5</sup>. Den har truffet foranstaltninger for at afskære terroristerne fra mulighederne for at udføre angreb, kriminalisere terrorhandlinger i Unionen, forbedre medlemsstaternes udveksling af retshåndhævelsesoplysninger, bekæmpe radikaliserings og styrke forvaltningen af Unionens ydre grænser. Unionens agenturer, navnlig Eurojust og Europol, har styrket deres rolle med hensyn til at fremme retligt samarbejde og politisamarbejde i EU, herunder koordinering og udveksling af oplysninger i terrorsager på anmodning fra de nationale myndigheder. Et forslag til forordning, der skal hindre spredning af terrorrelateret indhold på nettet, vedtages sammen med nærværende meddelelse<sup>6</sup>.

Om end der er gjort betydelige fremskridt, og der er vellykkede eksempler på grænseoverskridende samarbejde, mangler Unionen en anklagemyndighed på europæisk niveau, som varetager alle faser – fra efterforskning til retsforfølgning og domsfældelse i sager om grænseoverskridende terrorhandlinger. Selv om ikke alle medlemsstater i lige stor grad er blevet udsat for terrortrusler i de senere år<sup>7</sup>, kan der inden for det europæiske område med frihed, sikkerhed og retfærdighed opstå situationer, hvor mangler i efterforskning og retsforfølgning i en medlemsstat fører til ofre eller risici i en anden eller Unionen som helhed.

Den nyligt etablerede EPPO har til opgave at efterforske og retsforfølge terrorhandlinger, som påvirker Unionens finansielle interesser<sup>8</sup>. Retsakten om oprettelse af EPPO, nemlig forordning (EU) 2017/1939, trådte i kraft den 20. november 2017<sup>9</sup> med deltagelse af 20 medlemsstater<sup>10</sup>. Siden har yderligere to medlemsstater tilsluttet sig det forstærkede samarbejde<sup>11</sup>. Arbejdet er i gang for at sikre, at EPPO bliver fuldt ud operationel inden

---

<sup>3</sup> Artikel 4, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union (TEU).

<sup>4</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget "Den europæiske dagsorden om sikkerhed" (COM(2015) 185 final af 28.4.2015).

<sup>5</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd og Rådet om gennemførelse af den europæiske dagsorden om sikkerhed for at bekæmpe terrorisme og bane vejen for en effektiv og ægte sikkerhedsunion, COM(2016) 230 final af 20. april 2016. Se den seneste statusrapport for sikkerhedsunionen (COM(2018) 470 final af 13.6.2018) såvel som de foregående rapporter for oplysninger om de fremskridt, der er gjort med hensyn til at bekæmpe terrorisme og andre sikkerhedstrusler i Den Europæiske Union.

<sup>6</sup> Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om forebyggelse af udbredelsen af terrorrelateret indhold på nettet (COM(2018) 640 af 11.9.2018).

<sup>7</sup> Jf. Europols TE-SAT rapporter for 2015, s. 13, 2016, s. 15, 2017, s. 11, og 2018, s. 10.

<sup>8</sup> Se Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2017/1371 af 5. juli 2017 om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions finansielle interesser (EUT L 198 af 28.7.2017, s. 29) for definitioner af, hvilke strafbare handlinger, der falder under EPPO's materielle kompetence.

<sup>9</sup> Rådets forordning (EU) 2017/1939 af 12. oktober 2017 om gennemførelse af et forstærket samarbejde om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed.

<sup>10</sup> Østrig, Belgien, Bulgarien, Kroatien, Cypern, Tjekkiet, Estland, Finland, Frankrig, Tyskland, Grækenland, Italien, Letland, Litauen, Luxembourg, Portugal, Rumænien, Slovakiet, Slovenien og Spanien.

<sup>11</sup> Den 1. august 2018 bekræftede Kommissionen Nederlandenes deltagelse i det forstærkede samarbejde om

udgangen af 2020. Dette initiativ vil ikke påvirke oprettelsen af EPPO i medfør af den gældende forordning (EU) 2017/1939.

## **2. Kommissionens initiativ**

Som del af en omfattende og styrket europæisk reaktion på terrortrusler fremlægger Kommissionen dette initiativ, som vil indebære en ændring af traktaten, så EPPO's beføjelser udvides til at omfatte terrorhandlinger, der påvirker mere end én medlemsstat.

Denne meddelelse ledsages af et bilag med Kommissionens initiativ til Det Europæiske Råds mulige vedtagelse af en afgørelse om ændring af artikel 86, stk. 1 og 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) med henblik på at udvide EPPO's beføjelser til at omfatte bekæmpelse af terrorhandlinger, der berører flere medlemsstater.

Artikel 86, stk. 4, i TEUF giver mulighed for at udvide EPPO's beføjelser. Ifølge artikel 86, stk. 4, i TEUF har Det Europæiske Råd beføjelser til at vedtage en afgørelse om ændring af artikel 86 i TEUF for at udvide EPPO's beføjelser til at omfatte bekæmpelse af grov kriminalitet, der berører flere medlemsstater. Det Europæiske Råd træffer afgørelse med enstemmighed efter Europa-Parlamentets godkendelse og efter høring af Kommissionen.

Begrebet "enstemmighed" i artikel 86, stk. 4, i TEUF henviser ikke kun til de medlemsstater, der deltager i EPPO<sup>12</sup>, men også til de andre. Selv om denne forenklede traktatændringsprocedure ikke omfatter bestemmelser om, at Det Europæiske Råd træffer afgørelse på forslag af Kommissionen, kan Kommissionen godt fremlægge et initiativ.

Det Europæiske Råd kan ændre artikel 86, stk. 1 og 2, i TEUF for at udvide EPPO's materielle kompetence til at omfatte alle former, visse former eller blot en form for "grov kriminalitet med en grænseoverskridende dimension". Dette begreb omfatter især grov kriminalitet med en grænseoverskridende dimension som omhandlet i artikel 83, stk. 1, i TEUF. Som et supplerende krav kan EPPO's beføjelser kun udvides hvad angår "grov kriminalitet, der berører flere medlemsstater".

Efter Det Europæiske Råds afgørelse om ændring af artikel 86 i TEUF vil Kommissionen fremlægge et lovgivningsforslag om ændring af forordning (EU) 2017/1939 med henblik på at

---

oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed (EUT L 196 af 2.8.2018). Den 7. august 2018 bekræftede Kommissionen Maltas deltagelse i det forstærkede samarbejde om oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed (EUT L 201 af 8.8.2018).

<sup>12</sup> EPPO blev etableret under et øget samarbejde med indtil videre 22 deltagende medlemsstater, se fodnote 9, 10 og 11.

tildele EPPO beføjelser og indføre de eventuelle tilpasninger, der kan være nødvendige for, at EPPO kan efterforske og retsforfølge terrorhandlinger på effektiv vis. Ved en ændring af forordningen vil det ikke være muligt med variabel geometri inden for EPPO på en sådan måde, at medlemsstaterne kan deltage inden for forskellige dele af dets kompetence. På samme måde vil ikke-deltagende medlemsstater, som eventuelt senere tilslutter sig EPPO, skulle deltage i det som helhed.

### **3. Mangler i efterforskningen og retsforfølgningen af grænseoverskridende terrorhandlinger**

På trods af de betydelige fremskridt, der gøres med hensyn til at bekæmpe terrorisme og andre sikkerhedstrusler i Den Europæiske Union, især inden for rammerne af den europæiske dagsorden om sikkerhed og arbejdet mod en effektiv og ægte sikkerhedsunion, er der fortsat mangler i den eksisterende juridiske, institutionelle og operationelle ramme. Der findes navnlig ingen fælles EU-tilgang til efterforskning og retsforfølgning i sager med grænseoverskridende terrorhandlinger.

#### **3.1. Fragmentering i efterforskningen af terrorhandlinger**

Som det er efter de gældende regler, har de nationale retshåndhævende og retslige myndigheder alene ansvaret for at efterforske og retsforfølge terrorhandlinger. Deres beføjelser går imidlertid kun til landegrænserne, om end terrorhandlinger ofte har en grænseoverskridende dimension<sup>13</sup>. Dette fører ofte til forskellige nationale tilgange til efterforskning og retsforfølgning såvel som til mangelfuld informationsudveksling, koordinering og samarbejde mellem de forskellige myndigheder, der er inddraget i sådanne sager på tværs af grænserne.

Unionen har i årenes løb vedtaget en række foranstaltninger, som skal forbedre det grænseoverskridende samarbejde vedrørende terrorhandlinger. Eurojust og Europol er allerede nu med til at fremme multilateralt retligt samarbejde og samarbejde om retshåndhævelse såvel som koordinering og informationsudveksling i sager, der involverer alvorlig grænseoverskridende kriminalitet, på anmodning af de nationale myndigheder. Eurojust vil komme til at spille en større rolle med den nye retlige ramme, der efter planen skal få virkning i 2019<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Jf. ovenstående og artikel 83, stk. 1, i TEUF.

<sup>14</sup> Den 19. juni 2018 nåede Europa-Parlamentet og Rådet til enighed om en reform af Eurojust, og Europa-Parlamentets og Rådet forordning (EU) 2018/... af ... om Den Europæiske Unions Agentur for Strafferetligt Samarbejde (Eurojust) og om erstatning og ophævelse af Rådets afgørelse 2002/187/RIA vil snart blive formelt vedtaget og træde i kraft.

Eurojusts sagsbyrde i forbindelse med bekæmpelse af terrorhandlinger er mere end fordoblet mellem 2015 og 2017<sup>15</sup>, mens antallet af fælles efterforskningsteams er firedoblet<sup>16</sup>. De sager, som Eurojust behandler, viser tydeligt det voksende behov for en fælles og koordineret tilgang mellem de nationale retslige myndigheder. Medlemsstaterne anmoder Eurojust om bistand til f.eks. udveksling af oplysninger og beviser, fremskyndelse af efterkommelsen af anmodninger om gensidig retslig bistand og anmodninger om udlevering, europæiske arrestordrer og europæiske efterforskningsskendelser samt til etablering af fælles efterforskningsteams.

Erfaringer fra Eurojust tyder også på, at myndighederne, selv om medlemsstaterne generelt anser strafferetlig efterforskning og retsforfølgning på området for at være en vigtig prioritet, ofte anlægger et nationalt perspektiv grundet de nationale sikkerhedsaspekter. Terrorrelaterede efterforskningernes følsomme karakter kan skabe yderligere hindringer for, at myndighederne kan dele oplysninger og indlede efterforskninger ud over det, der er strengt nødvendigt i en national sag.

Terrorsager bliver derfor efterforsket og retsforfulgt parallelt og separat i flere forskellige medlemsstater. Konsekvensen er, at der ikke altid tages behørigt højde for deres kompleksitet og/eller grænseoverskridende karakter. Den nationale jurisdiktions grænser kan følgelig være med til at forhindre forståelse og bekæmpelse af grænseoverskridende terroristers og terrorceller eller -netværks aktiviteter.

Selv om både Eurojust og Europol konsekvent yder betydelig støtte til nationale myndigheder i deres bestræbelser på at bekæmpe terrorhandlinger, kan de kun handle på grundlag af anmodninger om støtte fra de nationale myndigheder. Eftersom ingen af dem har de nødvendige beføjelser til at foretage proaktivt koordineret, effektiv og proportionel retsforfølgning på EU-niveau, kan de desuden ikke afhjælpe den fragmenterede retsforfølgning i terrorsager.

### **3.2. Mangelfuld rettidig udveksling af oplysninger om terrorsager mellem nationale myndigheder og EU-agenturer**

Skønt Unionen har truffet foranstaltninger for at øge den strukturelle udveksling af oplysninger, navnlig i forbindelse med arbejdet hen imod stærkere og mere intelligente informationssystemer inden for sikkerhed, grænseforvaltning og migrationsstyring<sup>17</sup>, er der

---

<sup>15</sup> 41 sager i 2015, 67 sager i 2016 og 87 sager i 2017.

<sup>16</sup> I 2017 blev der etableret 12 fælles efterforskningsteams (JIT) til bekæmpelse af terrorisme sammenlignet med fire teams i 2016 og tre teams i 2015.

<sup>17</sup> Se den fjortende statusrapport om indførelsen af en effektiv og ægte sikkerhedsunion (COM(2018) 211 final af 17.4.2018) for et overblik.

fortsat store udfordringer, når det drejer sig om rettidig informationsudveksling i konkrete sager vedrørende efterforskning og retsforfølgning.

Hvad angår informationsudveksling i terrorsager har Eurojust i sin seneste rapport om udenlandske terrorkrigere<sup>18</sup> angivet, at der ikke findes nogen harmoniseret tilgang til de delte oplysninger. Der er fortsat forskelle i mængde, type og omfang af de oplysninger, som de enkelte medlemsstater deler med Eurojust. Det er bl.a. derfor, at vigtigheden af at krydstjekke retlige oplysninger med henblik på retsforfølgning i terrorsager endnu engang blev understreget på Eurojusts terrorbekæmpelsesmøde i juni 2018<sup>19</sup>. Grundet denne mangelfulde informationsudveksling forbliver Eurojusts evne til at afdække eksisterende forbindelser med igangværende efterforskninger og retsforfølgninger, herunder i andre medlemsstater, begrænset.

Dertil kommer, at efterforskning og retsforfølgning i konkrete grænseoverskridende terrorsager kræver en hurtig, samordnet indsats fra samtlige retshåndhævende og retlige myndigheders side for at sikre, at ingen beviser går tabt, og for at forhindre yderligere, eventuelt dermed forbundne, terrorhandlinger. Det er imidlertid en stor udfordring i grænseoverskridende sager, hvor mange forskellige myndigheder i adskillige medlemsstater er indblandet i efterforskningen. Dette afbødes delvist af Europol's og Eurojust bistand. Desuden har hverken Europol eller Eurojust beføjelser til at pålægge nationale myndigheder at fremlægge specifikke oplysninger eller foretage efterforskningsskridt, hvilket betyder, at oplysningerne ikke altid er tilgængelige til tiden, til trods for at tidsaspektet er afgørende for en vellykket bekæmpelse af terrorhandlinger såvel som for forebyggelse af fremtidige, muligvis dermed forbundne, terrorangreb.

### **3.3. Tilvejebringelse, deling og anvendelse af følsomme bevistyper**

Det er afgørende for en vellykket retsforfølgning i enhver straffesag, at det sikres, at de indsamlede oplysninger kan anvendes som bevis. Dette gælder især i terrorsager, hvor retsforfølgningen også er baseret på indirekte beviser (overvågning, vidneudsagn, opsnappede informationer). Det fremgår af Eurojusts Terrorism Conviction Monitor-rapporter<sup>20</sup>, at der også er problemer med indsamling, deling og brug af visse typer af oplysninger, der skal anvendes som beviser i forbindelse med retsforfølgning af terrorister. I terrorsager afhænger især indsamlingen af oplysninger ofte af særlige efterforskningsteknikker, som kræver inddragelse af specialiserede kompetente myndigheder i medlemsstaterne. Sådanne oplysninger deles ofte ikke – enten for at beskytte kilderne, for at sikre, at informanterne

<sup>18</sup> Rådsdokument 15515/17 af 2. juli 2018.

<sup>19</sup> Jf. pressemeddelelse fra Eurojust af 21. juni 2018 med yderligere henvisninger: <http://www.eurojust.europa.eu/press/PressReleases/Pages/2018/2018-06-21.aspx>. I denne fælles meddelelse opfordrer en række medlemsstater til, at Eurojust skal føre et europæisk retligt terrorbekæmpelsesregister.

<sup>20</sup> Jf. Eurojusts Terrorism Conviction Monitor-rapporter, nr. 28 af maj 2018, s. 16-18, nr. 27 af marts 2017, s. 32 og nr. 25 af juni 2016, s. 29.

forbliver anonyme, eller for at sørge for, at de metoder, der er brugt til indsamling af oplysningerne, forbliver fortrolige.

### **3.4. Manglende sammenhæng mellem efterforsknings- og retsforfølgningsfasen**

Navnlig i sager, der involverer terrorisme, er det afgørende med et tæt samarbejde mellem de retshåndhævende og de retsforfølgende myndigheder. Arrestordrer eller ransagninger skal udføres samtidigt, og retskendelser erhverves rettidigt. Det er derfor yderst vigtigt, at samarbejdet mellem de efterforskende og retsforfølgende myndigheder fungerer gnidningsfrit. Selv om nationale myndigheder, Europol og Eurojust arbejder sammen, kan det forekomme, at forskellige nationale prioriteter, sårbarheder eller ganske enkelt (mangel på) ressourcer påvirker det endelige resultat. Der er ingen central myndighed på EU-niveau, som kan styre både efterforsknings- og retsforfølgningsaspekterne ved grænseoverskridende terrorsager, og således sikre et ægte gnidningsfrit samarbejde mellem alle involverede myndigheder på både nationalt plan og EU-plan inden for stramme frister og grænser for fortrolighed.

### **3.5. Ineffektive parallelle efterforskninger og retsforfølgninger**

Terrorhandlinger påvirker ofte flere forskellige lande. De involverer også ofte mistænkte eller ofre med forskellige nationaliteter. Der kan opstå kompetencekonflikter, f.eks. i sager, hvor ofrene kommer fra forskellige medlemsstater, og alle berørte medlemsstater ønsker at udøve deres kompetence med hensyn til samme terrorhandling. I adskillige nyere terrorsager har to eller flere medlemsstater samtidigt gjort krav på kompetence til at retsforfølge samme strafbare handling på forskelligt grundlag såsom ofrets nationalitet eller territorial kompetence. Sådanne parallelle retssager kan medføre situationer, hvor der flere gange rejses tiltale vedrørende samme spørgsmål.

Der er p.t. ingen tilstrækkelig EU-mekanisme, der forhindrer sådanne situationer i at opstå. I sager, der berører flere medlemsstater, kan den efterforsknings- og retsforfølgningsindsats, som myndighederne yder i en medlemsstat, have betydning for efterforskningen og retsforfølgningen i andre medlemsstater. Det er navnlig i sager, der involverer terrorceller, hvor medlemmerne er aktive i flere forskellige medlemsstater, at koordinerede tiltag er afgørende for at undgå, at beviser eller mistænkte forsvinder. Skønt Eurojust kan spille en afgørende rolle med hensyn til koordinering af efterforskninger, kan det inden for den nuværende retlige ramme ikke træffe afgørelse i tilfælde af kompetencekonflikter eller tvinge medlemsstaternes myndigheder til at afstå fra at udøve deres kompetence.

Ovennævnte mangler er illustreret i tekstboksen nedenfor.

#### **Hypotetisk sag**

En jihadistisk terrorcelle benytter sig af agenter i adskillige EU-medlemsstater, som overhovedet ikke må kommunikere med hinanden, og som udelukkende modtager instruktioner via krypterede beskeder. De har alle forskellige opgaver såsom at leje biler, købe kemiske materialer, indhente oplysninger om potentielle mål, skaffe falske

identitetspapirer osv., mens operationens leder befinder sig i et tredje land.

Takket være oplysninger fra retshåndhævelsesaktiviteter i medlemsstat A opdager de kompetente myndigheder, at der er fremstillet falske dokumenter til fiktive personer, og de kan anholde svindleren. De er ikke klar over, at disse dokumenter er beregnet til en større terrorcelle og dens aktiviteter, hvorfor de rejser tiltale mod personen for dokumentfalsk.

Retshåndhævelsesaktiviteter i medlemsstat B gør det muligt for myndighederne at identificere den person, som har købt store mængder pesticider, der må antages at skulle bruges til bombefremstilling. De anholder og sigter ham som en enkeltperson, der har til hensigt at begå terrorisme, da de ikke er bekendt med terrorcellen eller dens øvrige medlemmer.

Terrorgruppens leder i det tredje land bliver opmærksom på retshåndhævelsesaktiviteterne og de retslige aktiviteter i medlemsstat A og B, og terrorcellen tilpasser sine planer.

De ukoordinerede tiltag i medlemsstat A og B fører til retsforfølgninger og individuelle domme, men det bredere netværk og dets aktiviteter forbliver uopdaget, alt imens de øvrige dele af terrornetværket kan tilpasse deres planer og fortsætte deres terroraktiviteter.

#### **4. EPPO kan håndtere de eksisterende mangler**

Som beskrevet ovenfor er der – selv om den merværdi, som Eurojust og Europol giver med hensyn til at støtte de nationale myndigheder og fremme det retlige samarbejde på grundlag af eksisterende gensidig bistand og retsforskrifter vedrørende gensidig anerkendelse, er afgørende – ingen fælles europæisk tilgang til efterforskning og retsforfølgning i terrorsager og indbringelse af gerningsmændene for en domstol. Europol og Eurojust kan ikke fuldt ud afhjælpe de eksisterende mangler i efterforskningen og retsforfølgningen i grænseoverskridende terrorsager, fordi de ikke har og ikke kan blive tildelt de nødvendige beføjelser i henhold til traktaten, hvilket til gengæld er muligt for EPPO.

Set i lyset af ovenstående konstaterede mangler er der behov for en stærkere europæisk dimension for at sikre en ensartet og effektiv retsforfølgning af disse straffbare handlinger i hele det europæiske området med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Terrorhandlingerne påvirker samtlige medlemsstater og Unionen som helhed, og der bør derfor findes en løsning på EU-niveau. I den forbindelse taler meget for, at EPPO kan give merværdi med hensyn til bekæmpelse af terrorhandlingerne og afhjælpning af de konstaterede mangler.

#### **Driften af EPPO**

EPPO er en uafhængig europæisk anklagemyndighed, som handler på EU-niveau, og som har beføjelser til at efterforske og retsforfølge strafbare handlinger, der påvirker Unionens finansielle interesser. EPPO's integrerede struktur omfatter den europæiske chefanklager og europæiske anklagere, som danner Den Europæiske Anklagemyndigheds kollegium, der er organiseret i permanente afdelinger og skal arbejde på EPPO's hovedkontor i Luxembourg. Hovedkontoret leder og overvåger de europæiske delegerede anklagere i de deltagende medlemsstater. De udgør en integreret del af EPPO og har til opgave at efterforske og indbringe EPPO's sager for de kompetente nationale domstole.

Det centrale kontor overvåger, styrer og fører tilsyn med de europæiske delegerede anklageres efterforskninger og retsforfølgninger, hvilket sikrer en sammenhængende efterforsknings- og retsforfølgningsspolitik i hele Europa og muliggør en effektiv og målrettet opfølgning. De europæiske delegerede anklagere vil styre de nationale retshåndhævende myndigheders arbejde, navnlig det arbejde, der udføres af politi, toldvæsen og myndigheder med ansvar for finansiell efterforskning.

Der vil finde direkte og øjeblikkelig informationsudveksling sted inden for EPPO såvel som mellem EPPO og de nationale retshåndhævende myndigheder og EU-organer, herunder Eurojust, Europol og OLAF.

EPPO vil fungere som et samlet kontor for alle deltagende medlemsstater, hvilket betyder, at der – i princippet – ikke vil være behov for fælles efterforskningsteams på ad hoc-basis eller anmodninger om gensidig retslig bistand, som det er tilfældet i dag. EPPO vil via sine aktiviteter også være i stand til at iværksætte en række omfattende efterforskningsskridt for at tilvejebringe belastende såvel som diskulperende beviser til brug for sammenhængende og effektiv retsforfølgning ved domstolene.

#### **4.1. En omfattende europæisk indsats via efterforskning og retsforfølgning i grænseoverskridende terrorsager**

EPPO vil tilføje en europæisk dimension til den igangværende indsats for at bekæmpe terrorhandlinger og afhjælpe de eksisterende mangler ved at bygge bro mellem de nationale tiltag hvad angår efterforskning og retsforfølgning i sager, der vedrører disse strafbare handlinger. Sammenlignet med den aktuelle tilgang vil EPPO skabe en direkte forbindelse til medlemsstaternes myndigheder og Unionens aktører, når det drejer sig om håndtering af terrorsager. Dette kan være en afgørende kvalitativ forbedring, som gør efterforskning og retsforfølgning i terrorsager i Unionen mere effektiv.

EPPO vil indtage en stærk position i retsforfølgningen af terrorhandlinger i Unionen, hvor de europæiske delegerede anklagere er forankret i de nationale systemer og arbejder hånd i hånd med de nationale retshåndhævende myndigheder, og hvor EPPO's kollegium er i stand til at udvikle en sammenhængende EU-tilgang til bekæmpelse af terrorhandlinger og således muliggøre effektiv efterforskning og retsforfølgning. EPPO vil især kunne iværksætte efterforskninger, sikre rettidig tilvejebringelse af yderligere beviser, forbinde og retsforfølge

relaterede sager og løse eventuelle jurisdiktionsspørgsmål, før en sag indbringes for retten. Den vil ligeledes arbejde tæt sammen med andre EU-aktører såsom Eurojust og Europol og således indtage en strategisk position med hensyn til at varetage Unionens tilgang til efterforskning og retsforfølgning i terrorsager.

#### **4.2. Rettidig og tilstrækkelig udveksling af oplysninger om terrorhandlinger**

EPPO kan få bugt med de eksisterende vanskeligheder gennem rettidig deling af oplysninger. EPPO vil ikke kun kunne indhente oplysninger om terrorhandlinger fra medlemsstaterne, men også pålægge de nationale myndigheder på proaktiv og effektiv vis at indhente flere oplysninger. Det samme gælder deling af oplysninger med Eurojust og Europol.

EPPO's engagement vil også være gavnligt med hensyn til tilvejebringelse, deling og brug af visse typer af beviser. Eftersom EPPO's kollegium vil bestå af europæiske anklagere fra alle deltagende medlemsstater, vil EPPO være godt rustet til at håndtere følsomme og fortrolige oplysninger. EPPO vil f.eks. gennem de europæiske delegerede anklagere og de tilsynsførende europæiske anklagere sikre, at måderne, hvorpå der bliver indsamlet oplysninger, forbliver fortrolig, og at der aftales klare håndteringskoder for de oplysninger, der anvendes af EPPO. Det vil ligeledes være lettere for EPPO at samarbejde med tredjelande eller internationale organisationer som *overordnet* europæisk anklagemyndighed, end det vil være for individuelle medlemsstater. EPPO vil i den forbindelse nyde godt af bestemmelserne i forordning (EU) 2017/1939 om internationalt samarbejde og af den retlige ramme, der vil blive etableret.

EPPO vil med sin integrerede tilgang skabe nye informationskanaler på de europæiske delegerede anklageres og medlemsstaternes myndigheders niveau såvel som på centralt niveau med EU-organer, tredjelande og internationale organisationer. Informationsstrømmen vil flyde lettere gennem hele Unionen. Det vil gøre det muligt at reagere hurtigt på nye terrortendenser og -metoder.

#### **4.3. En sammenhængende efterforsknings- og retsforfølgningsfase**

EPPO vil have beføjelser til både at efterforske og retsforfølge strafbare handlinger, der påvirker Unionens budget, og vil kunne drage fordel af at have beføjelser til at koordinere politiefterforskninger og således f.eks. gøre det muligt hurtigt at indefryse og beslaglægge værdier og udstede arrestordre i hele EU. Dette vil også afhjælpe de eksisterende mangler, som er skabt af parallel og fragmenteret efterforskning og retsforfølgning i terrorsager.

EPPO vil muliggøre en meget mere sammenhængende og koordineret efterforsknings- og retsforfølgningstilgang. Efterforskninger foretaget af EPPO vil sikre, at de involverede myndigheder på alle tidspunkter har rettidig adgang til de oplysninger, de har brug for. Derudover vil der være en klar beslutningstagningsstruktur med fokus på at nå det optimale resultat for alle berørte medlemsstater. Efterforskninger af strafbare handlinger, som falder

ind under EPPO's nye kompetenceområde, vil drage fordel af EPPO's centrale, ledende rolle. Disse efterforskninger vil derfor kunne foretages på velkoordineret vis, hvor der tages hensyn til alle efterforskningsaspekter, uanset hvor de strafbare handlinger har fundet sted. En koordineret tilgang til efterforskning og retsforfølgning vil ligeledes sikre, at efterforskningsmyndighederne kan støtte sig til EPPO's beføjelser for at sørge for, at efterforskningsskridtene foretages på den tid og det sted, hvor de er mest effektive, uanset hvor i Unionen det måtte være.

#### **4.4. Effektivitet og sammenhæng i efterforskninger og retsforfølgninger**

EPPO vil kunne sikre en sammenhængende og effektiv retsforfølgning i terrorsager, hvor der tages højde for alle involverede medlemsstaters interesser og Unionens interesser som helhed. EPPO's kollegium vil bestå af europæiske anklagere med kendskab til de nationale retssystemer, og det vil medvirke til at sikre den bedst mulige reaktion i grænseoverskridende terrorsager. EPPO vil være godt rustet til at håndtere jurisdiktionsspørgsmål i kraft af sin status som den eneste aktør på EU-niveau, der på grundlag af objektive kriterier kan beslutte, hvor en sag skal indbringes for retten. En sådan beslutning om, hvilken jurisdiktion er den rette til at retsforfølge sagen, vil bidrage til at forebygge eventuelle konflikter og undgå unødige retssager. Udvidelsen af EPPO's beføjelser til at omfatte grænseoverskridende terrorhandlinger, der berører flere medlemsstater, kan således mindske risikoen for kompetencekonflikter på området og fungere som en effektiv mekanisme til løsning af sådanne konflikter, hvis de varer ved.

##### **Hypotetisk fremtidig sag**

I medlemsstat A er der en igangværende efterforskning af finansiering af terrorhandlinger. Skønt myndighederne i denne medlemsstat har begrundet mistanke om, at de berørte personer finansierer terrorisme, er det uklart for dem, hvor pengene i sidste ende skal bruges. Samtidig er der i medlemsstat B en efterforskning i gang af handlinger, der betragtes som forberedelser til et terrorangreb, herunder indkøb af materialer til fremstilling af en såkaldt "beskidt bombe". I medlemsstat C har en efterforskning imidlertid fokus på et særligt websted med terrorpropaganda. Myndighederne i medlemsstat C har mistanke om, at visse lukkede dele af webstedet også bruges til kommunikation mellem medlemmerne af en terrorgruppe.

Ingen af de pågældende medlemsstater har endnu anmodet Europol eller Eurojust om bistand, da de først og fremmest betragter efterforskningerne som nationale. Det er først, da en af de europæiske delegerede anklagere, der er involveret i efterforskningen i medlemsstat A, gør EPPO opmærksom på sagen, at sagernes indbyrdes forbindelse konstateres. Den finansiering, der efterforskes i medlemsstat A, er faktisk direkte knyttet til aktiviteterne i den gruppe, der fremstiller den "beskidte bombe" i medlemsstat B, og det opdages, at disse grupper kommunikerer med hinanden via det websted, der efterforskes i medlemsstat C.

EPPO kan sikre, at de efterforskningsskridt, der er nødvendige for at få adgang til logfilerne for webstedet i medlemsstat C, foretages, når finansieringsgruppen i medlemsstat A og

forberedelsesgruppen i medlemsstat B bliver arresteret, så de ikke får mulighed for at manipulere med beviserne.

Alle involverede terrormistænkte kan pågribes samtidigt, og yderligere efterforskningsskridt kan koordineres og gennemføres fra kontoret, som ligeledes vil sikre, at der ikke opstår kompetencekonflikter, og at de indsamlede beviser kan benyttes i sagens videre forløb.

## **5. Virkninger af udvidelsen af EPPO's beføjelser til at omfatte grænseoverskridende terrorhandlinger, der berører flere medlemsstater**

### **5.1. Virkning på EPPO**

EPPO er med sin integrerede institutionelle struktur og sine beslutningsprocesser garant for betydelige fordele i bekæmpelsen af grænseoverskridende terrorhandlinger. Strukturen samler de nationale retssystemers viden, sørger for et enestående overblik over grænseoverskridende kriminelle aktiviteter i Unionen, sikrer hurtig beslutningstagning via permanente afdelinger, inden for hvilke de europæiske anklagere samarbejder, og sikrer effektiv opfølgning på nationalt niveau via europæiske delegerede anklagere. Et sagsforvaltningssystem vil sikre hurtige kommunikationsstrømme mellem alle EPPO's anklagere på centralt og lokalt niveau i hele Unionen. EPPO's institutionelle struktur og beslutningsprocesser bør bevares ved udvidelsen af EPPO's beføjelser til at omfatte terrorhandlinger, der berører flere medlemsstater.

Udvidelsen vil imidlertid kræve, at der foretages en række ændringer af forordning (EU) 2017/1939 om oprettelse af EPPO for at tage højde for det bredere kompetenceområde og EPPO's nuværende fokus på økonomisk kriminalitet, der påvirker Unionens budget. Disse ændringer vedrører især EPPO's materielle kompetence, men vil også kræve en række andre tilpasninger. Derudover vil en udvidelse af EPPO's beføjelser til at omfatte terrorhandlinger, der berører flere medlemsstater, også få indvirkning på EPPO's budget og bemanding.

Efter Det Europæiske Råds afgørelse om ændring af artikel 86 i TEUF (se ovenfor) vil Kommissionen fremlægge et lovgivningsforslag om ændring af forordning (EU) 2017/1939 med henblik på at udvide EPPO beføjelser til at omfatte bekæmpelse af terrorhandlinger, der berører flere medlemsstater, herunder de nødvendige tilpasninger.

### *Materiel kompetence*

EPPO's materielle kompetence omfatter for nuværende strafbare handlinger, der påvirker Unionens finansielle interesser som defineret i direktiv (EU) 2017/1371 om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions finansielle interesser<sup>21</sup>.

EPPO's materielle kompetence kan på samme måde udvides til at omfatte bekæmpelse af terrorhandlinger, der berører flere medlemsstater, ved en henvisning til direktiv (EU) 2017/541 om bekæmpelse af terrorisme<sup>22</sup>. Artikel 86, stk. 4, i TEUF giver mulighed for at udvide EPPO's materielle kompetence til at omfatte en række alvorlige strafbare handlinger med en grænseoverskridende dimension, og Kommissionen ønsker med dette initiativ en udvidelse af beføjelserne til at omfatte terrorhandlinger, der berører flere medlemsstater.

Artikel 22 i forordning (EU) 2017/1939 vil efter en sådan målrettet udvidelse skulle ændres i overensstemmelse hermed ved indsættelse af et nyt stykke, hvor det fastsættes, at EPPO har beføjelser med hensyn til strafbare handlinger som defineret i artikel 3-12 samt artikel 14 i direktiv (EU) 2017/541 som gennemført i national ret, hvis disse lovovertrædelser berører flere medlemsstater<sup>23</sup>.

De strafbare handlinger, der nævnes i direktiv (EU) 2017/541, omfatter "terrorhandlinger" og "lovovertrædelser med forbindelse til en terrorgruppe" såvel som en række "lovovertrædelser med forbindelse til terroraktiviteter" såsom offentlig opfordring til at begå en strafbar handling, rekruttering, varetagelse af og oplæring i terrorisme, rejser med terror for øje, tilrettelæggelse eller formidling af sådanne rejser samt finansiering af terrorisme. Det er ikke kun lovovertrædelser, der er omfattet, men også medvirken og tilskyndelse til, anstiftelse af og forsøg på sådanne overtrædelser.

Artikel 2 i forordning (EU) 2017/1939 ("Definitioner") vil afspejle, at disse overtrædelser er omfattet af EPPO's beføjelser og indeholde en yderligere præcisering af kravet om, at de pågældende strafbare handlinger skal berøre flere medlemsstater.

---

<sup>21</sup> Se ovenstående fodnote 8.

<sup>22</sup> Direktiv (EU) 2017/541 af 15. marts 2017 om bekæmpelse af terrorisme og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2002/475/RIA og ændring af Rådets afgørelse 2005/671/RIA. I overensstemmelse med artikel 28, stk. 1, i direktiv (EU) 2017/541 skal medlemsstaterne gennemføre dette direktiv senest den 8. september 2018.

<sup>23</sup> I artikel 86, stk. 4, understreges det, at udvidelsen vedrører kriminalitet, der berører flere medlemsstater. Dette udelukker ikke, at tredjelande også påvirkes af disse strafbare handlinger.

## *Andre tilpasninger af forordning (EU) 2017/1939*

Eftersom EPPO's nuværende ramme er udformet med henblik på efterforskning, retsforfølgning og domsfældelse i sager med lovovertrædelser til skade for Unionens budget, vil udvidelsen af organets beføjelser til at omfatte bekæmpelse af terrorhandlinger, der berører flere medlemsstater, kræve, at der foretages andre konsekvenstilpasninger af forordning (EU) 2017/1939, så den bliver egnet til den udvidede kompetence.

De emner, der skal belyses i forordningen, omfatter f.eks. definitionen af EPPO's territoriale og personlige kompetence, det eventuelle behov for at tilpasse betingelserne for EPPO's udøvelse af kompetencen (hvilket i visse tilfælde er knyttet til aspekter, der er særligt relevante for lovovertrædelser til skade for budgettet, såsom omfanget af skaden eller af finansiering over Unionens budget), dens efterforskningsbeføjelser eller jurisdiktionsprincipper. Derudover indeholder den nuværende retlige ramme en række bestemmelser, der er rettet mod finansiel kriminalitet, henviser til finansielle tærskler<sup>24</sup> og stiller krav til særlig ekspertise inden for finansiel efterforskning som udvælgelseskriterium for udnævnelse af EPPO-anklagere<sup>25</sup>, som vil skulle tilpasses, så der tages højde for de specifikke behov ved efterforskning og retsforfølgning i terrorsager.

### *Budget- og personaleovervejelser*

Udvidelsen af EPPO's beføjelser vil også påvirke EPPO's budget og bemanning set i lyset af den øgede arbejdsbyrde, som kræver flere anklagere og andet personale med særlig erfaring inden for efterforskning og retsforfølgning af terrorhandlinger. Derudover vil kontorets nødvendige sikkerhedskrav skulle tilpasses i overensstemmelse hermed. Disse virkninger vil blive yderligere vurderet ud fra mere detaljerede oplysninger, som vil fremgå af den finansieringsoversigt, der vil ledsage et kommende lovforslag.

## **5.2. Virkning på EU-agenturer og nationale myndigheder**

En udvidelse af EPPO's beføjelser til at omfatte terrorhandlinger, der berører flere medlemsstater, vil påvirke Europols og Eurojusts nuværende opgaver og de nationale myndigheder. Kapaciteten til at foretage strafferetlige analyser på EU-niveau bør f.eks. udvides yderligere, eftersom denne form for analyse er en af de største fordele ved at dele oplysninger på dette niveau. EPPO kan bemyndiges til at instruere<sup>26</sup> Europol i at foretage

---

<sup>24</sup> Som f.eks. i forbindelse med EPPO's udøvelse af kompetencer (artikel 24 og 25 i forordning (EU) 2017/1939), EPPO's ret til oplysning (artikel 28 i forordning (EU) 2017/1939) eller henvisning og overførsel af sager til de nationale myndigheder (artikel 34 i forordning (EU) 2017/1939).

<sup>25</sup> Artikel 14 og 16 i forordning (EU) nr. 2017/1939.

<sup>26</sup> I artikel 102 i forordning (EU) 2017/1939 fastsættes det, at EPPO "kan anmode Europol om at give analytisk

strafferetlige analyser på dens vegne. EPPO vil ligeledes arbejde tæt sammen med Eurojust for at sikre komplementaritet mellem den retsforfølgning, der udføres af EPPO, og den, der udføres af nationale myndigheder med bistand fra Eurojust. Denne komplementaritet vil øge Eurojusts rolle som et vigtigt forbindelsesled for koordineret retsforfølgning for så vidt angår grænseoverskridende kriminalitet forbundet med terrorisme såsom cyberkriminalitet. Eurojust vil samtidig være i stand til at afsætte ressourcer til at støtte grænseoverskridende efterforskninger af andre strafbare handlinger såsom organiseret kriminalitet, narkotikahandel og menneskehandel.

Etablering af et tæt forhold mellem EPPO, Eurojust og Europol kan skabe synergier til gavn for alle involverede med hensyn til bekæmpelse af terrorhandlinger, ligesom det kan være med til at forebygge dobbeltarbejde. Knappe ressourcer kan således bruges mest effektivt.

Udvidelsen af EPPO's beføjelser til at omfatte terrorhandlinger vil også påvirke dets samarbejde med andre nationale myndigheder, samt den måde hvorpå og de rammer inden for hvilke EPPO samarbejder med dem. Dette omfatter f.eks. finansielle efterretningsenheder, som bl.a. har til opgave at håndtere mistænkelige transaktioner, der involverer finansiering af terrorisme.

## **6. Konklusion**

Terrortruslen er fortsat stor og udvikler sig stadig, hvilket nødvendiggør en endnu stærkere reaktion fra Den Europæiske Unions side. En forøgelse af kapaciteten på EU-niveau til at efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og bringe gerningsmændene for en domstol er del af den omfattende europæiske indsats for bekæmpelse af terrortrusler.

Eftersom EPPO er det eneste EU-organ med beføjelser til at foretage strafferetlig efterforskning, forfølge strafbare handlinger ved de kompetente nationale domstole og retsforfølge gerningsmændene, har EPPO et stort potentiale for betydeligt at øge den nuværende indsats for at bekæmpe terrorhandlinger i Den Europæiske Union.

Med denne meddelelse opfordrer Kommissionen Det Europæiske Råd til – med topmødet i Sibiu den 9. maj 2019 in mente – sammen med Europa-Parlamentet at bringe dette initiativ videre og træffe afgørelse om en udvidelse af EPPO's beføjelser til at omfatte terrorhandlinger, der påvirker mere end én medlemsstat.

---

støtte til en bestemt efterforskning, som foretages af EPPO", men den beføjelse til at udstede instrukser, som der her sigtes mod, vil også kræve en ændring af Europol-forordningen.