



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 19.3.2003
KOM(2003) 128 endelig

RAPPORT OM HØRINGSSVARENE

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

(forelagt af Kommissionen)

INDHOLD

1.	Indledning	3
	Formålet med grønbogen	3
	Høringsmetoden	3
2.	Generel evaluering	5
2.1.	Samlet oversigt over den offentlige høring om grønbogen.....	5
2.1.1.	Oversigt over de skriftlige reaktioner på grønbogen.....	5
2.1.2.	Oversigt over holdningerne på det offentlige panelmøde	6
2.2.	Merværdien ved en europæisk anklagemyndighed.....	7
2.2.1.	Vurdering af effektiv strafferetsforfølgning af svig mod Fællesskabets finansielle interesser	8
2.2.2.	Kriterier for vurderingen af merværdien ved en europæisk anklagemyndighed	9
3.	Tematisk evaluering	11
3.1.	Institutionelle spørgsmål	11
3.1.1.	Statut og intern organisation	11
3.1.2.	Relationer med Europol, Eurojust og OLAF	12
3.1.3.	Relationer med tredjelande	13
3.2.	Juridiske spørgsmål.....	13
3.2.1.	Den materielle strafferet.....	14
3.2.2.	Strafferetspleje	15
4.	Opfølgning	21
4.1.	Grønbogens politiske konsekvenser.....	21
4.2.	Institutionelle reformer.....	22
4.3.	Uddybning af spørgsmålene omkring oprettelsen af anklagemyndigheden	23

1. INDLEDNING

For at kunne bekæmpe kriminalitet mod Fællesskabets finansielle interesser mere effektivt har Kommissionen foreslået, at der oprettes en europæisk anklagemyndighed for beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, i det følgende benævnt "europæisk anklagemyndighed", så man kommer ud over problemet med den geografiske opsplитning i EU på det strafferetlige område¹.

Formålet med grønbogen

Forslaget forudsætter en ændring af EF-traktaten, men blev ikke fulgt af stats- og regeringscheferne i Nice i december 2000. Dels havde de ikke tilstrækkelig tid til at behandle forslaget, dels ønskede man at få uddybet dets implikationer. Det er grunden til, at Kommissionen med udgangspunkt i handlingsplanen for 2001-2003 om beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser² tog initiativ til en bred debat i Europa om dette emne i hele 2002.

Kommissionen havde to formål med den *grønbog om strafferetlig beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser og oprettelse af en europæisk anklagemyndighed*³, der blev vedtaget den 11. december 2001 som oplæg til debatten: den ønskede dels at redegøre mere detaljeret for sine overvejelser, dels at udvide debatten til at omfatte alle berørte kredse forud for EU's udvidelse og i lyset af den kommende forfatningsmæssige revision af traktaterne.

Kommissionen foreslog allerede i sit indlæg på regeringskonferencen i 2000, at de vigtigste elementer i forbindelse med den europæiske anklagemyndighed blev indarbejdet i traktaten (udnævnelse, afskedigelse, uafhængighed, arbejdsopgaver). Hvad angik reglerne og de nødvendige betingelser for den europæiske anklagemyndigheds virke, henviste Kommissionen til den afledte ret. Både lovovertrædelserne (svig, bestikkelse, hvidvaskning af penge m.m.) og de strafferetlige sanktioner for ulovlig virksomhed, som skader Fællesskabets finansielle interesser, skulle således på EU-plan fastlægges i den afledte ret. Det samme gælder relationerne mellem den nye anklagemyndighed og de nationale strafferetssystemer, de nærmere vilkår for forelæggelse af sager for den europæiske anklagemyndighed, dennes beføjelser med hensyn til efterforskning og retsforfølgning ved de nationale domstole og endelig domstolskontrollen med den europæiske anklagemyndigheds virksomhed.

Høringsmetoden

Den offentlige høring om grønbogen, som primært drejede sig om denne afledte ret, levede op til forventningerne. Der blev indledt en regulær debat – både bred og åben – i Europa. Reaktionerne på grønbogen og de drøftelser, den affødte, vidner både med hensyn til antal og kvalitet om høringens omfang og styrke. Alle berørte kredse kunne således deltage ved at

¹ KOM(2000) 34; Kommissionens supplerende bidrag til regeringskonferencen om institutionelle reformer 29.09.2000 – Strafferetlig beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser: en europæisk anklagemyndighed, KOM(2000) 608.

² KOM(2000) 254.

³ KOM(2001) 715; http://europa.eu.int/comm/anti_fraud/green_paper/index_da.html

besvare nogle af eller alle de 19 spørgsmål, grønbogen er bygget op omkring⁴: nationale parlamenter og regeringer, EU-institutioner og -organer, fagfolk med tilknytning til straffesystemet, advokater og universitetsfolk, relevante ikke-statslige organisationer m.fl.

Grønbogen blev udsendt i mere end 12 500 eksemplarer. Der indkom over 70 skriftlige besvarelser, nogle af dem fra enkeltpersoner, men de fleste i form af kollektive besvarelser; de blev alle lagt ud på Internettet for at gøre høringen så åben som overhovedet mulig⁵. Disse besvarelser, der indkom både fra de forskellige medlemsstater og kandidatlandene og fra de berørte fagkredse, udgør væsentlige bidrag til debatten både i form af kritiske analyser og konstruktive forslag. Flere repræsentanter for nationale regeringer⁶ og parlamenter⁷ samt adskillige repræsentanter for retsmyndighederne⁸ har givet udtryk for deres holdning til forslaget. Desuden har forskellige sammenslutninger af juridiske rådgivere⁹, advokater med møderet for de nationale domstole¹⁰, europæiske juristforbund¹¹ og ikke-statslige organisationer, der beskæftiger sig med spørgsmål vedrørende økonomisk kriminalitet og beskyttelse af borgernes rettigheder¹², taget stilling forslaget om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed. Emnet er også blevet grundigt analyseret af en række universitetsfolk, bl.a. fra en række højt anerkendte juridiske retsforskningscentre i Europa¹³.

Kommissionen har desuden efter grønbogens vedtagelse, deltaget i en snes nationale seminarer og internationale konferencer om en europæisk anklagemyndighed – både i medlemsstaterne og i kandidatlandene. For at runde debatten af afholdt Kommissionen den 16. og 17. september 2002 et offentligt panelmøde med repræsentanter for de involverede aktører; der var ca. 300 deltagere, heraf et repræsentativt panel af omkring 100 talere. Deres indlæg blev ligeledes offentliggjort på den førnævnte Internet-side, så de nåede ud til et bredt publikum¹⁴.

Rapporten om høringssvarene på grønbogen

Der er således indkommet i hundredvis af skriftlige og mundtlige reaktioner på grønbogen, som er sammenfattet i den foreliggende rapport, der skal ses som led i forberedelserne til den kommende forfatningsmæssige revision af traktaterne. Rapporten indeholder en mere generel evaluering af reaktionerne, efterfulgt af en tematisk opdelt evaluering af de indkomne besvarelser. I første del refereres holdningerne til, hvorvidt der er behov for at oprette en europæisk anklagemyndighed, og der redegøres mere detaljeret for den merværdi, der ligger i en sådan institution (kapitel 2). I anden del gennemgås de institutionelle og juridiske spørgsmål, som nu skal uddybes nærmere for at lette forslagets gennemførelse (kapitel 3).

⁴ På grund af de mange besvarelser blev høringsfristen forlænget fra 1.6.2002 til 1.12.2002. I øvrigt kan der fortsat sendes kommentarer til følgende adresse: olaf-livre-vert@cec.eu.int

⁵ http://europa.eu.int/comm/anti_fraud/green_paper/contributions/date.html. Den komplette liste over de besvarelser, der var indkommet inden den 1.12.2002, og som Kommissionen har offentliggjort og evalueret, figurerer i bilag 1.

⁶ Jf. de skriftlige besvarelser 15, 17, 20a, 30, 43, 45, 61 og 65. Tallene henviser til listen i bilag 1.

⁷ Jf. de skriftlige besvarelser 5, 38 og 71.

⁸ Jf. de skriftlige besvarelser 11, 21, 23, 27, 28, 29, 44, 67, 68, 69 og 72.

⁹ Jf. de skriftlige besvarelser 55 og 57.

¹⁰ Jf. de skriftlige besvarelser 19 og 66.

¹¹ Jf. de skriftlige besvarelser 1a, 3, 4, 10, 14, 35, 40, 41, 58 og 62.

¹² Jf. de skriftlige besvarelser 2, 34 og 70.

¹³ Jf. de skriftlige besvarelser 6, 25, 31, 32 og 33.

¹⁴ http://www.europa.eu.int/comm/anti_fraud/green_paper/public_hearing/index_da.html

2. GENEREL EVALUERING

2.1. Samlet oversigt over den offentlige høring om grønbogen

Helt bortset fra de meget forskelligartede reaktioner og den i mange tilfælde særdeles konstruktive kritik har deltagerne i debatten udtrykt tilfredshed med grønbogens kvalitet og det omfattende høringsforløb.

Generelt kan man sige, at flertallet af reaktioner er positive over for princippet om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed, idet regeringsmyndighederne som helhed er mere forbeholdne end advokatstanden og repræsentanterne for civilsamfundet. Et mindretal er klart modstandere af forslaget. Reaktionen er dog meget forskellige med hensyn til, hvordan forslaget bør gennemføres. For at give et klarere indtryk af debatten vil det være relevant at sondre mellem dels indlæggene på panelmødet, hvor en bred vifte af forskelligartede holdninger kom til udtryk, dels de skriftlige bidrag og besvarelser, der som hovedregel naturligt nok er langt mere detaljerede¹⁵.

2.1.1. Oversigt over de skriftlige reaktioner på grønbogen

En analyse af besvarelserne på spørgsmålene i grønbogen giver anledning til følgende generelle konstateringer:

- Et flertal støtter konstruktivt tanken om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed¹⁶. Dette flertal har dog en række kritikpunkter ledsaget af forslag, der har til formål at forbedre den af Kommissionen foreslåede retlige ramme for institutionen.
- Et mindretal vil ikke udelukke muligheden for oprettelse af en europæisk anklagemyndighed, men er ret skeptisk med hensyn til det hensigtsmæssige i forslaget, og hvorvidt det kan realiseres inden for en overskuelig fremtid.
- Endelig er der et meget lille mindretal, der kategorisk afviser tanken om en europæisk anklagemyndighed med henvisning til, at de nuværende instrumenter for det retlige samarbejde kan udnyttes til at finde hensigtsmæssige løsninger på problemerne med svindel med fællesskabsmidler.

Selv om ganske mange repræsentanter for retsmyndighederne, juristforbundene og universitetskredsene insisterer på, at der hurtigt bør oprettes en europæisk anklagemyndighed, giver regeringsrepræsentanter for flere medlemsstater udtryk for, at de ikke er overbevist om det hensigtsmæssige i at oprette en institution på EU-plan med strafferetlige beføjelser og kompetence til udelukkende at beskæftige sig med bekæmpelse af svig¹⁷.

¹⁵ Af hensyn til analysen betragtes de indkomne besvarelser som repræsentative for de kategorier af aktører, hvortil forfatterne hører.

¹⁶ Med mere end 50 positive besvarelser mod 15 negative besvarelser ud af i alt 72 analyserede besvarelser.

¹⁷ Jf. de skriftlige besvarelser 15, 30, 43, 45 og 65.

2.1.2. Oversigt over holdningerne på det offentlige panelmøde

På panelmødet, der var centreret omkring et repræsentativt panel¹⁸, fik man et forholdsvis bredt dækkende indtryk af de forskellige holdninger hos de tre kategorier af aktører, dvs. de institutionelle aktører, de operationelle aktører og repræsentanterne for civilsamfundet¹⁹.

Medens det store flertal af paneldeltagere fra EU-instanser²⁰, aktørerne fra civilsamfundet og et flertal af de operationelle aktører udtalte sig positivt om Kommissionens forslag, beskæftigede en del af de ministerielle repræsentanter for medlemsstaterne sig med spørgsmålet om, hvorvidt den specifikke problematik omkring beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser berettiger til at oprette en helt ny fællesskabsinstitution som den europæiske anklagemyndighed.

2.1.2.1. Medlemsstaternes repræsentanters holdninger

Holdningerne hos repræsentanterne for de relevante ministerier i medlemsstaterne er i realiteten delt mellem dem, der kan gå ind for princippet om en europæisk anklagemyndighed²¹, dem, som er skeptiske over for forslaget nytteverdi eller gennemførlighed²², og dem, som helt afviser forslaget²³.

Hovedparten af modstanderne mod forslaget både blandt ministerierne og blandt de operationelle aktører pegede på, at Kommissionen ikke havde begrundet sit forslag tilstrækkeligt og dokumenteret de konkrete vanskeligheder, de ansvarlige organer for bekæmpelsen af svindel med EU-midler støder på²⁴. Mange af regeringsrepræsentanterne mente desuden, at man først og fremmest skal forsøge at finde alternative muligheder for at bekæmpe svig, før man opretter en EU-institution for retsforfølgningen²⁵. Fra visse sider²⁶ understreges det navnlig, at det er vigtigt at give de organer for retsligt og politimæssigt samarbejde, der i forvejen findes²⁷, en chance.

¹⁸ Jf. bilag 2. De godt 100 talere på mødet var grupperet i tre kategorier. Den første bestod af repræsentanter for de **institutionelle aktører**, der medvirker ved udarbejdelsen af de juridiske rammer: Rådets formandskab, Europa-Parlamentet, Domstolen, Revisionsretten, Overvågningsudvalget for Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF), medlemsstaternes relevante ministerier, forfattere til *Corpus Juris* samt Konventet om Den Europæiske Unions fremtid (med observatørstatus). Den anden kategori omfattede de **operationelle aktører**, som beskæftiger sig med "forskning, retsforfølgning og afgørelse af retssager": Europol, OLAF, nationale politi- og toldefterforskningsinstanser, Eurojust, det europæiske retlige netværk, nationale statsadvokater m.fl. Tredje kategori omfattede **repræsentanter for civilsamfundet**: forsvarsadvokater, sammenslutninger af skatteydere, ngo'er og strafferetseksperter fra de nationale juristforbund for beskyttelse af Unionens finansielle interesser (PFI). Kandidatlandene og tiltrædelseslandene var ligeledes indbudt som observatører.

¹⁹ I rapporten er der i visse tilfælde også taget hensyn til skriftlige bidrag, som er indkommet efterfølgende, såfremt disse bidrag vidner om en vis udvikling i nogle af medlemsstaternes holdninger i forhold til, hvad de gav udtryk for på panelmødet i september 2002.

²⁰ Indlæg fra repræsentanterne for Europa-Parlamentet, Domstolen, Revisionsretten og Overvågningsudvalget for OLAF.

²¹ Holdningerne hos de ministerielle repræsentanter for Belgien, Grækenland, Spanien, Nederlandene, Portugal og i et vist omfang Italien.

²² Holdningerne hos de ministerielle repræsentanter for Tyskland, Luxembourg og Sverige.

²³ Holdningerne på panelmødet hos de ministerielle repræsentanter for Danmark, Frankrig, Irland, Østrig, Finland og Det Forenede Kongerige.

²⁴ Tyskland, Irland, Finland og Det Forenede Kongerige.

²⁵ Tyskland, Irland, Østrig, Finland, Sverige og Det Forenede Kongerige.

²⁶ Tyskland, Frankrig, Irland, Luxembourg, Østrig og Sverige.

²⁷ Der henvises navnlig til Eurojust, Europol og konventionen fra 2000 om gensidig retshjælp i straffesager mellem Den Europæiske Unions medlemsstater (EFT C 197 af 12.7.2000, s. 1).

Med hensyn til forslaget gennemførelse mente flere ministerier, at der næppe i praksis ville være uoverstigelige problemer forbundet med oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed²⁸. Til gengæld mente de ministerier, som var modstandere af tanken om en europæisk anklagemyndighed, at principperne om subsidiaritet og proportionalitet stiller sig hindrende i vejen for oprettelsen af en sådan institution²⁹.

Flere regeringsrepræsentanter, selv blandt dem, der var positive over for tanken om en europæisk anklagemyndighed, gav udtryk for bekymring for, at en europæisk anklagemyndighed i den af Kommissionen foreslåede form dels kunne komme i konflikt med deres nationale retsprincipper³⁰, dels kunne indebære en svækkelse af garantierne for beskyttelse af de grundlæggende rettigheder³¹ og retssikkerheden³². Der var således flere, der insisterede på, at Kommissionens forslag blev finpudset, så det imødekom både kravene om effektivitet og kravene om fuld respekt for de grundlæggende rettigheder. Der var i øvrigt flere regeringsrepræsentanter – herunder også nogle, som i princippet var modstandere af forslaget – der fandt, at hvis der skulle oprettes en europæisk anklagemyndighed, måtte institutionens beføjelser nødvendigvis være mere omfattende end de i grønbogen foreslåede og udvides til at dække også andre fællesskabsinteresser³³.

2.1.2.2. De øvrige aktørers holdninger

Panelmødet viste, at det store flertal af operationelle aktører går ind for, at der gøres noget effektivt på dette område. Også her er holdningerne delte – men i mindre grad – mellem dem, der anser oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed for at være et nødvendigt led i opbygningen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed inden for EU, og det lille mindretal, som er overbevist om, at vejen frem udelukkende bør gå via det tværgående retslige samarbejde, og at tiden ikke er moden til oprettelsen af en fællesskabsinstans.

Det fremgår endnu tydeligere, at et meget stort flertal af repræsentanterne for civilsamfundet anser oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed med ansvar for retsforfølgningen af svindel med EU-midler som en uomgængelig nødvendighed for EU. Nogle af dem mener, at Kommissionens forslag er alt for begrænset i forhold til problemerne med alvorlig og grænseoverskridende kriminalitet, medens andre frygter, at forslaget er alt for ambitiøst til at kunne gennemføres tilstrækkeligt hurtigt. Generelt insisterer mange af dem, der er positive over for tanken om oprettelse af en anklagemyndighed, også på, at der skal stilles garantier for beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder.

2.2. Merværdien ved en europæisk anklagemyndighed

Selv om flertallet af deltagerne i høringen var positivt indstillet til princippet om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed, var der dog også nogle, der stillede sig tvivlende³⁴ eller anfægtede³⁵ merværdien ved forslaget. De erkendte betydningen af den statistiske analyse,

²⁸ Belgien, Grækenland, Spanien, Nederlandene og Portugal.

²⁹ Frankrig, Irland, Østrig og Sverige.

³⁰ Italien, Irland, Østrig, Finland og Det Forenede Kongerige. Irland påpegede desuden, at en europæisk anklagemyndighed ville være i strid med landets forfatningsmæssige principper.

³¹ Grækenland, Luxembourg, Nederlandene, Østrig og Finland.

³² Danmark, Finland og Sverige.

³³ Belgien, Danmark, Spanien, Luxembourg, Portugal og i mindre omfang Tyskland.

³⁴ Jf. de skriftlige besvarelser 12, 15, 17, 24, 38, 41, 43, 49, 65 og 66 og de mundtlige indlæg på panelmødet fra de ministerielle repræsentanter (i det følgende benævnt "indlæg") for Danmark, Tyskland, Østrig og Finland.

³⁵ Jf. de skriftlige besvarelser 16, 30, 39 og 45 og indlæg fra Irland, Finland og Det Forenede Kongerige.

Kommissionen ved denne lejlighed blev bedt om at udarbejde, men yderligere påvisning af det konkrete behov for en europæisk anklagemyndighed burde baseres på andre kriterier.

2.2.1. Vurdering af effektiv strafferetsforfølgning af svig mod Fællesskabets finansielle interesser

Navnlig repræsentanter for visse medlemsstater forlangte, at påvisningen af merværdien ved en europæisk anklagemyndighed skulle baseres på statistikker over institutionens potentielle virksomhed³⁶. Andre anfægtede endog, at der overhovedet var tale om en merværdi, idet de pegede på, at den begåede svig kunne være ganske ubetydelig i visse medlemsstater og omvendt meget omfattende i tredjelandene³⁷.

For det første blev det fra visse sider hævdet, at **det samlede omfang af svig** ikke retfærdiggjorde de omkostninger, der var forbundet med oprettelsen af et nyt organ³⁸. Kommissionen er ikke enig i denne påstand. Man skal således erindre sig, at formålet med strafferetlige sanktioner ikke først og fremmest er pekuniært, men ikke desto mindre kan det rent økonomisk betale sig at straffe kriminalitet, der skader skatteydernes interesser, dels fordi man derved kan beslaglægge udbyttet fra den svindel, der er begået, dels fordi det vil afskrække andre fra svigagtigt at tilvende sig offentlige midler. Desuden skal det understreges, at ganske vist vedrører den svindel, man kender til, et betydeligt beløb, men det reelle omfang kendes ikke nøjagtigt. Selv om der er tale om et formål, som udtrykkeligt er nedfældet i de EU-retsakter, der er vedtaget på området³⁹, er den faktiske indsamling af data om omfanget af svig og sagernes retsforfølgning i medlemsstaterne i realiteten meget mangelfuld. De indsamlede data giver ikke noget helhedsbillede af situationen, dels fordi der er tale om en sammenblanding af beføjelser hos mere end 450 enten administrative eller retslige myndigheder, afhængigt af hvilken medlemsstat det drejer sig om, dels på grund af de meget forskelligartede nationale regler om beskyttelse af de data, der i øjeblikket skal fremsendes til administrative EU-instanser som f.eks. OLAF.

For det andet mente visse regeringsrepræsentanter, at **den andel af sagerne, der vedrører grænseoverskridende svig** (der berører flere medlemsstater), men som er begrænset til EU (ingen tredjelande er berørt), og som først og fremmest vil være relevante for den europæiske anklagemyndighed, er alt for få til at retfærdiggøre oprettelsen af en sådan anklagemyndighed⁴⁰. Kommissionen må på baggrund af sine egne erfaringer afvise dette argument. Størsteparten af de sager, der kommer til Kommissionens kendskab, er helt fra starten af grænseoverskridende karakter. Disse modstridende vurderinger skyldes formentlig forskellene i de nationale statistikker, som gør det vanskeligt at foretage en sammenligning på EU-plan. Når det retslige samarbejde ikke har givet tilfredsstillende resultater over for svig mod

³⁶ Jf. de skriftlige besvarelser 7, 16, 17 og 39 og indlæg fra Tyskland, Østrig og Det Forenede Kongerige.

³⁷ Jf. skriftlig besvarelse 30 og indlæg fra Det Forenede Kongerige.

³⁸ Jf. de skriftlige besvarelser 20a, 41, 43, 64 og indlæg fra Spanien. Kommissionen har illustreret det kvantitative omfang af svig mod Fællesskabets finansielle interesser ved at angive antallet af sager, som er officielt afsløret dels af medlemsstaterne, dels af OLAF; det drejer sig om et samlet skønnet beløb i 1999 på 413 mio. EUR fordelt på 1 487 sager. Jf. grønbogen, punkt 1.2.1.

³⁹ Ifølge forordningerne (EF) nr. 1831/94 (Samhørighedsfonden), (EF) nr. 1681/94 (strukturfondene), (EØF) nr. 595/91 (den fælles landbrugspolitik) og (EF) nr. 1150/2000 (egne indtægter) er medlemsstaterne bl.a. forpligtet til at indsende kvartalsvise oplysninger om konstaterede uregelmæssigheder.

⁴⁰ På panelmødet påpegede den ministerielle repræsentant for Det Forenede Kongerige, at antallet af sager om svindel med landbrugsstøtte i Det Forenede Kongerige var faldet fra 393 i 2000 til 252 i 2001. Hun tilføjede, at på EU-plan vedrørte kun 30% af sagerne om svig andre medlemsstater eller tredjelande; i 70% af sagerne var der tale om svig inden for en enkelt medlemsstats område. Se også de skriftlige besvarelser 12 og 30.

Fællesskabets finansielle interesser⁴¹, skal forklaringen søges i de fortsatte problemer med anvendelsen af instrumenterne for den gensidige retshjælp⁴². Hvad angår vanskeligheden ved at arbejde sammen med tredjelande, vil det være lettere for et EU-organ, der kan basere sig på et net af aftaler om retsligt samarbejde.

Det må i øvrigt konstateres, at de data, medlemsstaterne fremsender, **ikke indeholder oplysninger om strafferetsforfølgning af svindel med EU-midler**. Med hensyn til OLAF's efterforskningsvirksomhed skønnes det, at kun i én ud af fire sager, der kunne retsforfølges i medlemsstaterne, rejses der tiltale. De tal, der foreligger, giver på ingen måde indtryk af, at svindelen kun er af begrænset omfang, men afslører snarere, at man ikke har noget samlet og ensartet billede af situationen, og at der heller ikke er den fornødne vilje til at retsforfølge ulovlige handlinger, der skader Fællesskabets finansielle interesser. Uden en europæisk anklagemyndighed vil svindelen fortsat blive undervurderet og i alt for mange tilfælde kunne foregå ustraffet. Fænomenet kan måske forekomme ubetydeligt ud fra et nationalt synspunkt, men det er fordi, der – i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet – først og fremmest bør gøres noget effektivt ved det på EU-plan.

Det er ikke nok, at medlemsstaterne frivilligt fremsender data til hinanden og til OLAF, Europol og Eurojust og samarbejder om nogle nøje udvalgte sager, og det er heller ikke nok, at de bliver retligt forpligtet til at fremsende disse data, således som det er blevet foreslået⁴³. Her vil der helt klart ligge en **merværdi ved en europæisk anklagemyndighed**. Oprettelsen af en sådan retsmyndighed, der kan samle informationerne med henblik på at sikre en konsekvent og effektiv retsforfølgning af begåede overtrædelser, vil i høj grad mindske de vanskeligheder, der i øjeblikket består med at få opfyldt målsætningerne i EF-traktatens artikel 280 ved et simpelt administrativt samarbejde eller udnyttelse af det retslige samarbejde i enkeltstående tilfælde.

2.2.2. Kriterier for vurderingen af merværdien ved en europæisk anklagemyndighed

Der var – med nogle få undtagelser⁴⁴ – ved høringen bred enighed om, at **den geografiske opsplитning i EU på det strafferetlige område** forhindrer en effektiv retsforfølgning af navnlig svig mod Fællesskabets finansielle interesser. Det er vigtigt at understrege over for de mest forbeholdne, at der fortsat består væsentlige hindringer for effektiv retsforfølgning af svig **i relation til den materielle strafferet**: f.eks. forskelle med hensyn til forældelsesfrister eller manglende overensstemmelse mellem anklagepunkter i de forskellige medlemsstater. De nationale retssystemer har hver for sig vanskeligt ved at tage højde for den grænse-overskridende karakter af svig mod Fællesskabets finansielle interesser på grund af **territorialprincippet i strafferetsplejen** og de meget forskelligartede regler om bevisførelse. Det er grunden til, at man i alt for mange tilfælde undlader at rejse tiltale eller frafalder tiltalen, og de mange og komplicerede regler om indsamling og fremlæggelse af bevismidler kan få selv den mest ihærdige anklager til at miste modet.

Der argumenteres fra visse sider for at opretholde det nuværende system til beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, som er baseret dels på det retslige samarbejde, dels på fællesskabsinstrumenter⁴⁵. Den igangværende udbygning af det europæiske retslige

⁴¹ Jf. Kommissionens årsberetninger om beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser og bekæmpelse af svig, KOM(2002) 348 og KOM(2001) 255.

⁴² Jf. punkt 2.2.2. i det følgende.

⁴³ Jf. de skriftlige besvarelser 17, 27 og 41.

⁴⁴ Jf. bl.a. indlæg fra Det Forenede Kongerige.

⁴⁵ Jf. de skriftlige besvarelser 7, 16, 17, 30, 38, 43 og 65.

samarbejde⁴⁶ kan være nok så ønskværdig og vellykket, men kan dog per definition ikke afhjælpe overgrebene mod regulære fællesskabsinteresser⁴⁷. De funktioner, der er tillagt **de ansvarlige for koordineringen og informationsudvekslingen på EU-plan** (OLAF, Eurojust, Europol, det europæiske retlige netværk), er helt nødvendige, men har et andet sigte. Eurojust er f.eks. ikke udformet med henblik på at indsamle bevismidler, der kan accepteres på hele EU's område, eller at udøve en beføjelse til at lede retsforfølgning. De forskellige motiver, der stiller sig hindrende i vejen for at udnytte resultaterne af OLAF's undersøgelser til at rejse tiltale mod mistænkte, viser, at de eksisterende administrative instrumenter til at bekæmpe svig ikke er tilstrækkelige. Det er grunden til, at der må findes en ganske særlig løsning sideløbende med videreudviklingen af de organer, der har mere generelle beføjelser i relation til det europæiske retsområde⁴⁸.

I de tilfælde, hvor **instrumenterne for det internationale retslige samarbejde** fortsat kommer til kort over for bl.a. positive eller negative kompetencekonflikter eller de vanskeligheder, der opstår på grund af kravet om en overtrædelses strafbarhed i begge involverede medlemsstater eller udførelsen af internationale retsanmodninger, vil problemerne kunne løses med en europæisk anklagemyndighed. Det gælder både på efterforskningsstadiet, hvor den europæiske anklager ved hjælp af de befuldmægtigede anklagere, hvis arbejde – baseret på et mindstemål af fælles regler – vil være antageligt ved alle medlemsstaternes domstole, og på retsforfølgningsstadiet, hvor en sag kan henvises til pådømmelse i en enkelt medlemsstat.

Når det drejer sig om at bekæmpe kriminalitet mod EU, bør man i videst muligt omfang undgå **interessekonflikter eller kriminalpolitiske konflikter** mellem det nationale niveau og EU-niveauet. Retsmyndighederne skal hele tiden træffe afgørelse i en lang række indbyrdes konkurrerende nationale prioriterede anliggender i en situation med knappe ressourcer. De vil under disse omstændigheder have svært ved også at påtage sig at beskytte Fællesskabets interesser. Chancerne for succes forekommer altid mindre, når det drejer sig om mere kompleks kriminalitet, hvor det kan være fristende at overlade ansvaret til retsvæsenet i en anden medlemsstat⁴⁹. Den europæiske anklager vil derimod konsekvent og kontinuerligt kunne føre strafferetssager på hele det udvidede EU's område takket være sine særlige beføjelser, sin ekspertise i EU-anliggender og de specifikke midler, der stilles til hans rådighed.

Selv om det anfægtes fra visse sider⁵⁰, kræver den særlige karakter af det fælles offentlige gode, der skal beskyttes – EU-midler – både en teknisk specialisering og et retsforfølgningsprincip, som ikke er underlagt nationale særhensyn, og også det vil en specialiseret europæisk anklagemyndighed kunne garantere.

⁴⁶ Konvention af 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, konvention af 1995 om en forenklet udleveringsprocedure mellem Den Europæiske Unions medlemsstater, konvention af 1996 om udlevering mellem Den Europæiske Unions medlemsstater, konvention af 1985 om anvendelse af Schengen-aftalen, konvention af 2000 om gensidig retshjælp på det strafferetlige område mellem Den Europæiske Unions medlemsstater, Rådets afgørelse af 28. februar 2002 om oprettelse af Eurojust samt Rådets rammeafgørelse af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre.

⁴⁷ Jf. de skriftlige besvarelser 5, 36, 37, 42, 55, 61 og 71.

⁴⁸ Jf. punkt 3.1.2 i det følgende (relationerne mellem den europæiske anklagemyndighed og Europol, Eurojust og OLAF).

⁴⁹ De nationale strukturers specialisering inden for økonomisk og finansiell kriminalitet (de tyske "Schwerpunktstaatsanwaltschaften", de franske "Pôles financiers", det britiske "Serious Fraud Office" m.fl.) vil kun delvis løse dette problem, eftersom de fortsat i henhold til lovgivningen er rent nationalt orienterede.

⁵⁰ Jf. de skriftlige besvarelser 43 og 49.

3. TEMATISK EVALUERING

Den detaljerede evaluering i det følgende er primært baseret på analysen af de skriftlige besvarelser på grønbogen, medens de holdninger, der blev givet udtryk for på panelmødet kun nævnes, hvor der er tale om markante forskelle.

3.1. Institutionelle spørgsmål

3.1.1. Statut og intern organisation

Kommissionen har foreslået, at der oprettes **en europæisk anklagemyndighed, som er uafhængig** både af medlemsstaterne og af EU-institutionerne. I ganske mange af de skriftlige besvarelser gives der udtryk for, at det netop er et helt afgørende træk ved den europæiske anklagemyndighed⁵¹. Andre mener derimod, at en fuldstændigt uafhængig anklagemyndighed vil være i strid med deres retstraditioner, som udelukkende opererer med uafhængighed for den dømmende myndighed. Under alle omstændigheder bør en europæisk anklagemyndigheds uafhængighed og upartiskhed kunne garanteres på grundlag af gennemsigtige procedurer, og nogle mener endda, at disse procedurer bør indarbejdes i den fremtidige forfatningstraktat⁵².

Selv om der er fremkommet meget forskellige forslag, gives der i størsteparten af besvarelserne⁵³ udtryk for, at spørgsmålet om den europæiske anklagemyndigheds ansvar bør defineres mere præcist⁵⁴. Kommissionen er åben over for de forskellige forslag, der blev fremsat med henblik på at understrege den europæiske anklagemyndigheds ansvar: Anklagemyndigheden kunne eventuelt blive bedt om at aflægge rapport om sin virksomhed hvert år; i tilfælde af en alvorlig forbrydelse kunne spørgsmålet om at få ham erklæret ansvarlig blive indbragt for Domstolen på initiativ af et beslutningsdygtigt antal nationale parlamenter. Med hensyn til det europæiske system for disciplinært ansvar er der kun få, som foreslår, at det eventuelt skal styrkes ved at udvide vilkårene for dets anvendelse til tilfælde, hvor der ikke er tale om en alvorlig forseelse.

De fleste⁵⁵ finder, at den **interne dekoncentrerede organisationsform** for den europæiske anklagemyndighed, der er foreslået i grønbogen, er den mest hensigtsmæssige. Den er baseret på en fordeling af opgaverne mellem den europæiske anklager, der varetager det nødvendige minimum af centrale funktioner på fællesskabsplan, og befuldmægtigede europæiske anklagere, der tilhører de nationale retssystemer, og som skal varetage de konkrete funktioner i forbindelse med efterforskning og retsforfølgning.

Kommissionen har ikke foreslået en selvstændig europæisk statut for de befuldmægtigede anklagere. De skal fortsat være undergivet nationale regler i alle spørgsmål bortset fra deres hierarkiske indplacering og den disciplinære kontekst. Denne løsning, som bakkes op af en

⁵¹ Jf. de skriftlige besvarelser 10, 11, 14, 22, 23, 28, 33, 41, 44, 45, 47, 53, 55 og 65.

⁵² Jf. de skriftlige besvarelser 10 og 23.

⁵³ Jf. de skriftlige besvarelser 6, 16, 17, 20, 20a, 23, 37, 39, 45 og 65.

⁵⁴ Ifølge de af Kommissionen foreslåede vilkår vedrørende den europæiske anklagemyndigheds ansvar skal Rådet træffe afgørelse om udnævnelsen med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen og efter samstemmende udtalelse fra Europa-Parlamentet, efter stort set samme procedurer som dem, der gælder for udnævnelsen af medlemmerne af De europæiske Fællesskabers Domstol. Den europæiske anklager skal på begæring af Europa-Parlamentet, Rådet eller Kommissionen stå til ansvar over for Domstolen for sine handlinger i tilfælde af alvorlige forseelser i embedsførelsen. Jf. grønbogen, punkt 4.1.2.

⁵⁵ Jf. de skriftlige besvarelser 10, 11, 29, 33, 35, 37, 38, 41, 44, 60, 65, 67, 69 og 70.

del af de indkomne besvarelser⁵⁶, skal gøre det lettere at integrere den europæiske anklagemyndighed i de nationale retssystemer. Andre kommentatorer anbefaler derimod, at de befuldmægtigede europæiske anklagere skal kunne udnævnes og i givet fald også afsættes i fællesskabsregi. Nogle ønsker således, at de befuldmægtigede europæiske anklagere skal være undergivet en europæisk statut eller i hvert fald en særlig national statut for at garantere deres uafhængighed⁵⁷.

Et flertal, som også omfatter repræsentanter for retsvæsenet og akademiske kredse, går ind for, at de befuldmægtigede anklagere får **et rent europæisk mandat** som garanti for fuldstændig uafhængighed⁵⁸. Et mindretal mener omvendt, at det vil være en fordel at kombinere et nationalt og et europæisk mandat for at bringe de befuldmægtigede europæiske anklageres beføjelser på linje med deres nationale kollegers og give dem mulighed for umiddelbart at udveksle informationer⁵⁹. Under høringen blev det fra visse sider påpeget, at det for at holde denne mulighed åben kunne være hensigtsmæssigt at vedtage regler om en nøje prioritering af arbejdsopgaverne.

3.1.2. Relationer med Europol, Eurojust og OLAF

Eftersom den europæiske anklagemyndigheds kompetenceområde er begrænset til beskyttelsen af specifikke fællesskabsinteresser, skulle der ifølge Kommissionen ikke være problemer med at sikre komplementariteten mellem disse funktioner, som både er mere integrerede og mere specialiserede, og de funktioner, der udøves af de instanser, som varetager det mere generelle strafferetlige samarbejde, navnlig Europol og Eurojust. Men "på baggrund af den igangværende udvikling på dette område i EU (tredje søjle)" kunne Kommissionen i grønbogen kun "skitsere nogle generelle retningslinjer til videre overvejelse". Fremover bør der også tages hensyn til drøftelserne om EU's fremtidige udvikling og navnlig planerne om at samle søjlerne, hvilket vil kunne gøre det lettere at sikre tætte forbindelser mellem de forskellige aktører i det europæiske retsområde.

Det var under høringen et udbredt ønske⁶⁰ **at få den europæiske anklagemyndigheds relationer med OLAF, Eurojust og Europol nærmere præciseret** for at undgå dobbeltarbejde og overlapninger mellem strukturerne. Der er jo nogle, som i stedet for en europæisk anklagemyndighed foretrækker et tættere samarbejde mellem Eurojust og Europol eller OLAF⁶¹. Omvendt ønsker nogle af dem, der går ind for oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed, at denne skal have kontrol med Europol og OLAF⁶², medens andre ligefrem foretrækker en sammenlægning af de to sidstnævnte organer⁶³. Flere har i deres besvarelser⁶⁴ peget på muligheden for at give OLAF beføjelser til at foretage retslig efterforskning under ledelse af den europæiske anklagemyndighed, selv om der ikke specifikt stilles spørgsmål herom i grønbogen.

Kommissionen finder, at Eurojust er et vigtigt skridt på vejen til oprettelsen af et europæisk retsområde. Dette organ vil uden tvivl kunne fremme samarbejdet mellem medlems-

⁵⁶ Jf. de skriftlige besvarelser 6, 29, 33, 35, 37, 38, 41, 44, 60, 65, 67, 69 og 70.

⁵⁷ Jf. de skriftlige besvarelser 1, 12, 20a, 23, 25, 27, 28, 41, 48, 53, 62 og 68.

⁵⁸ Jf. de skriftlige besvarelser 1, 1a, 4, 5, 10, 12, 20a, 23, 25, 27, 28, 41, 44, 53, 58, 60, 61 og 62. På panelmødet var holdningerne langt mere delte omkring dette spørgsmål.

⁵⁹ Jf. de skriftlige besvarelser 3, 29, 33, 35, 37, 38, 65, 66, 67 og 69.

⁶⁰ Jf. de skriftlige besvarelser 3, 17, 20a, 27, 28, 32, 37, 40, 41, 60, 62, 66 og 69.

⁶¹ Jf. de skriftlige besvarelser 15, 16, 24, 30, 43, 45 og 65.

⁶² Jf. de skriftlige besvarelser 27, 40 og 69.

⁶³ Jf. skriftlig besvarelse 71.

⁶⁴ Jf. de skriftlige besvarelser 6, 11, 20, 27, 28, 37, 40, 41 og 69.

staterne omkring grænseoverskridende og organiseret kriminalitet generelt, men er ikke i sig selv et tilstrækkeligt effektivt modtræk mod kriminalitet, som specifikt er rettet mod EU. Ifølge grønbogen bliver Eurojust og den europæiske anklagemyndighed to **særskilte, men komplementære organer**. Eurojust skal have beføjelser i relation til det retslige samarbejde på et meget stort kompetenceområde, medens den europæiske anklagemyndighed skal være en fællesskabsinstans med egne beføjelser til at foretage efterforskning og retsforfølgning inden for det specifikke område, som er beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser. Oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed vil ikke berøre Eurojusts kompetence til at tage sig af sager om økonomisk kriminalitet under forudsætning af, at den europæiske anklagemyndigheds kompetence får forrang, når det drejer sig om beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser. Denne klare kompetencefordeling bør ledsages af et praktisk samarbejde i de sager, der berører begge organers kompetence.

Efter høringen kan der nu foreslås **andre scenarier for en kombination af de forskellige eksisterende strukturer**. Først og fremmest kan der f.eks. etableres en **organisatorisk forbindelse**: den europæiske anklager kan gøres til medlem af et udbygget Eurojust for dermed bedre at sikre komplementariteten og samarbejdet med dette organ⁶⁵. En anden mulighed kunne være at indarbejde bestemmelser om en europæisk anklagemyndighed direkte i forfatningstraktaten, men som en integreret del af Eurojust⁶⁶. I dette scenario for en **fuldstændig integrering** vil Eurojust blive omdannet til en anklagemyndighed, der fungerer som et kollegium, og som dels skal have til opgave at lede og centralisere efterforskning og retsforfølgning og sikre, at der rejses tiltale ved de nationale domstole for at beskytte Fællesskabets interesser i sager, der hører under denne anklagemyndigheds kompetence, dels at sikre koordineringen af de nationale foranstaltninger til bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet generelt. Inden for denne mere omfattende anklagemyndighed skal der så være en europæisk anklager, som har beføjelse til at forestå retsforfølgning inden for et mere begrænset kompetenceområde. Uanset hvad man vælger, bør beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser være kernen i den europæiske anklagers beføjelser helt fra starten.

Den europæiske anklagemyndighed varetager ligeledes en komplementær funktion i forhold til **Europol**. Den europæiske anklager vil i givet fald kunne føre løbende kontrol med Europol's egentlige fællesskabsaktiviteter (beskyttelse af euroen) på linje med kontrollen med OLAF.

3.1.3. Relationer med tredjelande

Det foreslås i grønbogen, at den europæiske anklager inden for sit kompetenceområde skal være **direkte kontaktperson for de relevante myndigheder i tredjelande** vedrørende gensidig retshjælp, og at han skal kunne udstede internationale retsanmodninger i henhold til de konventioner, der er bindende for medlemsstaterne, men som senere også vil blive bindende for EU. Det store flertal af bidragsydere tilslutter sig Kommissionens forslag på dette punkt⁶⁷.

3.2. Juridiske spørgsmål

I flere af besvarelserne både fra ministerier og fra andre juridiske kredse opfordres Kommissionen til at overveje nærmere, hvordan man sikrer, at de retlige rammer for anklage-

⁶⁵ Jf. bl.a. kommissær Michael Schreyers bidrag om en europæisk anklagemyndighed til konventets arbejdsgruppe X, fremsendt af kommissærerne Michel Barnier og Antonio Vitorino, WD 27, 25.11.2002.

⁶⁶ Den europæiske anklagemyndighed skulle således etableres med udgangspunkt i Eurojust.

⁶⁷ Jf. de skriftlige besvarelser 3, 17, 20a, 25, 27, 29, 32, 33, 40, 41, 59, 60 og 61.

myndigheden fastlægges under behørig hensyntagen til både de forskellige retstraditioner i medlemsstaterne og subsidiaritets- og proportionalitetsprincippet. Mange stiller sig imidlertid positivt til en tættere harmonisering af den materielle strafferet og strafferetsplejen for at sikre bedre beskyttelse af de grundlæggende rettigheder og samtidig skabe forudsætninger for, at den europæiske anklagemyndighed kan virke effektivt.

3.2.1. *Den materielle strafferet*

3.2.1.1. Den europæiske anklagemyndigheds materielle kompetence

Kommissionen mener, at konventionen af 26. juli 1995⁶⁸ med tilhørende tillægsprotokoller kan udgøre kernen i en særlig strafferet, og foreslår⁶⁹, at den europæiske anklagemyndigheds kompetence under alle omstændigheder skal omfatte de overtrædelser, som i forvejen er genstand for aftaler mellem medlemsstaterne⁷⁰. Det store flertal af bidragydere mener dog, at hvis der skal oprettes en europæisk anklagemyndighed, må dens beføjelser nødvendigvis være mere omfattende end de af Kommissionen foreslåede.

Ud fra den opfattelse, at effektiv bekæmpelse af svig forudsætter retsforfølgning af de kriminelle organisationer, der står bag, ønsker nogle, at den europæiske anklagemyndigheds strafferetlige kompetence bør omfatte alle forbrydelser i tilknytning til svindel med EU-midler, f.eks. hvidvaskning af penge, bestikkelse og endog forbrydersammenslutninger⁷¹. Flere andre mener, at anklagemyndigheden også skal have ansvaret for beskyttelsen af euroen⁷² samt EU-embedsværkets integritet⁷³. Mange går ind for at gøre beføjelserne endnu mere omfattende og overlade det til den europæiske anklager at retsforfølge også mere alvorlige forbrydelser⁷⁴, der berører væsentlige fællesskabsinteresser⁷⁵, f.eks. forbrugerinteresser, miljøet eller EF-varemærket.

Derimod er der ikke mange, der foreslår, at den europæiske anklagers kompetence skal dække alle former for grænseoverskridende kriminalitet, således som den f.eks. er defineret i listen over forbrydelser i afgørelsen om den europæiske arrestordre eller i Europol-konventionen⁷⁶. Endelig er der mange, der tilslutter sig tanken om, at det skal være muligt at udvide anklagemyndighedens materielle kompetenceområde til at omfatte andre former for kriminalitet⁷⁷. Med hensyn til omfanget af harmonisering støtter det store flertal princippet om en tilstrækkeligt klar og detaljeret fælles definition af de pågældende overtrædelser; det skal ske for at garantere retssikkerheden og undgå enhver risiko for kompetencekonflikter mellem den europæiske anklagemyndighed og de nationale retsforfølgende myndigheder⁷⁸ og mellem disse indbyrdes.

⁶⁸ Konvention af 26. juli 1995 om beskyttelsen af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser (EFT C 316 af 27.11.1995, s. 48) med tillægsprotokoller (EFT C 313 af 23.10.1996, s. 1, EFT C 221 af 19.7.1997, s. 11 og EFT C 151 af 20.5.1997, s. 1).

⁶⁹ Jf. grønbogen, punkt 5.2.1.

⁷⁰ Jf. de skriftlige besvarelser 1, 3, 12, 17, 20a, 21 og 38.

⁷¹ Jf. de skriftlige besvarelser 1, 22, 31, 32, 42, 62, 66 og 69.

⁷² Jf. de skriftlige besvarelser 1a, 14, 20, 37 og 70.

⁷³ Jf. de skriftlige besvarelser 1a, 27, 31, 33, 37, 42, 55, 62 og 70.

⁷⁴ Jf. de skriftlige besvarelser 1, 8, 25, 36 og 60.

⁷⁵ Jf. de skriftlige besvarelser 8, 10, 11, 23, 25, 28, 36, 41, 44 og 71.

⁷⁶ Jf. de skriftlige besvarelser 11 og 25.

⁷⁷ Jf. de skriftlige besvarelser 1, 3, 11, 20, 25, 26, 36, 41, 44, 58, 60 og 71.

⁷⁸ Jf. de skriftlige besvarelser 1a, 20a, 31, 42, 44 og 55.

3.2.1.2. Harmonisering af den almene strafferet

Kommissionen ønsker at respektere subsidiaritets- og proportionalitetsprincippet og har derfor kun foreslået en delvis harmonisering, der omfatter det nødvendige minimum for, at den europæiske anklagemyndighed kan fungere effektivt⁷⁹. I ganske mange af de skriftlige besvarelser på grønbogen gives der imidlertid udtryk for, at dette mindstemål af tilpasning af de nationale almene strafferetsbestemmelser er en afgørende forudsætning⁸⁰.

Flere mener således, at det er nødvendigt at foretage en harmonisering både af maksimums- og minimumsstraffene for de lovovertrædelser, der retsforfølges på europæisk plan, samt af reglerne om forældelse⁸¹. Nogle understreger, at den europæiske anklager ikke vil kunne fungere effektivt, så længe der ikke er sket en vis tilpasning⁸² af de grundlæggende regler om individuelt strafansvar (vilkår, skærpende og formildende omstændigheder, forældelse), vildfarelse, forsøg m.m., så man undgår at måtte opgive sager på grund af retlige mangler⁸³. Det er dog kun nogle ganske få, som betragter en fuldstændig ensretning af den almene del af medlemsstaternes strafferet som en nødvendig forudsætning for oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed⁸⁴.

3.2.2. Strafferetsplejen

Oprettelsen af et fælles område for efterforskning og retsforfølgning forudsætter gensidig tillid hos medlemsstaterne til de nationale strafferetssystemer. Denne tillid bygger navnlig på konvergens i systemerne til beskyttelse af de grundlæggende rettigheder.

I denne sammenhæng gav høringen Kommissionen et klart indtryk af, hvor stor vægt der lægges på spørgsmålet om beskyttelse af forsvarers rettigheder og dermed behovet for en yderligere uddybning af spørgsmålet om indførelse af hensigtsmæssige mekanismer til at beskytte disse rettigheder i forbindelse med oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed. De retlige rammer, Kommissionen foreslår, bør derfor efter flertallets opfattelse indeholde de fornødne garantier både for en forsvarlig retspleje generelt og for en retfærdig strafferetspleje.

3.2.2.1. Spørgsmål vedrørende retsplejen

- Informering af og forelæggelse af sager for den europæiske anklager

Der er mange, der i deres skriftlige besvarelser⁸⁵ giver udtryk for, at de er enige med Kommissionen i, at det vil være hensigtsmæssigt at gøre det obligatorisk både for fællesskabsmyndighederne og for de berørte nationale myndigheder⁸⁶ at henvise alle forhold, der kan udgøre eller giver mistanke om at kunne udgøre en lovovertrædelse, som hører under den europæiske anklagemyndigheds kompetence, til denne myndighed. Der er flere, der også fremhæver behovet for på visse betingelser at give privatpersoner ret til at informere den

⁷⁹ Jf. grønbogen, punkt 5.3. – 5.5. og de skriftlige besvarelser 3, 17, 20a, 38, 43, 45 og 66.

⁸⁰ Jf. de skriftlige besvarelser 5, 6, 12, 14, 19, 20, 22, 27, 28, 36, 37, 41, 44, 59, 60, 62, 65 og 68.

⁸¹ Jf. de skriftlige besvarelser 12, 21, 28, 33, 44, 59 og 65.

⁸² Denne holdning var udbredt blandt de operationelle operatører på panelmødet.

⁸³ Jf. de skriftlige besvarelser 14, 20, 22, 27, 37, 41, 55, 62 og 68.

⁸⁴ Jf. f.eks. skriftlig besvarelse 19.

⁸⁵ Jf. de skriftlige besvarelser 1, 3, 12, 17, 20a, 25, 27, 28, 29, 32, 33, 36, 37, 41, 44, 55, 58, 59, 60, 61, 62, 65, 66, 70 og 71. Det modsatte synspunkt forfægtes i de skriftlige besvarelser 6 og 41.

⁸⁶ Det vil ifølge grønbogen bl.a. være tilfældet for ansatte i skattevæsenet, toldembedsmænd, politi og retsmyndigheder.

europæiske anklager direkte⁸⁷. Holdningerne er dog delte mellem dem, der går ind for muligheden for at forelægge sager direkte for den europæiske anklagemyndighed⁸⁸, og dem, som mener, at sagerne først skal forelægges for de befuldmægtigede europæiske anklagere⁸⁹. Ifølge sidstnævnte gruppe af kommentatorer vil de europæiske befuldmægtigede anklagere efter en vurdering sag for sag kunne afgøre, hvorvidt der er anledning til at henvise sagen til den europæiske anklagemyndighed⁹⁰. Nogle går desuden ind for Kommissionens forslag om at give den europæiske anklager mulighed for at tage sager op på eget initiativ⁹¹.

- Legalitetsprincippet

Efter Kommissionens opfattelse forudsætter en ensartet retsforfølgning af sager i hele det europæiske retsområde, at systemet baseres på legalitetsprincippet, men har dog foreslået visse undtagelser, der gør princippet mindre rigtigt⁹². Denne holdning deles af flertallet, som finder, at den europæiske anklager kun bør være forpligtet til at forfølge sager af en vis betydning⁹³. Flertallet giver i deres besvarelser udtryk for, at der bør fastsættes en økonomisk mindstegrænse eller "kriterier for sagens alvor" i relation til Fællesskabets interesser⁹⁴, som giver den europæiske anklagemyndighed mulighed for at overlade mindre væsentlige sager til de nationale myndigheder. Det vil have den fordel, at den europæiske anklagemyndighed ikke belastes med uvæsentlige sager, som bedre kan afgøres på nationalt plan. Nogle understreger i denne forbindelse, at der bør opereres med præcise kategorier af forhold, hvor sagen vil kunne endeligt afsluttes eller opgives⁹⁵.

Det er en logisk følge af anvendelsen af legalitetsprincippet, at alle negative afgørelser fra den europæiske anklagemyndigheds side (henlæggelse, afslutning, forlig med den anklagede⁹⁶) skal være undergivet domstolskontrol⁹⁷. Nogle af kommentatorerne insisterer på, at denne kontrol skal udøves af en **europæisk forberedende retsinstans**⁹⁸, der som den eneste vil kunne sikre ensartet anvendelse og fortolkning af fællesskabsretten⁹⁹.

- Kompetencefordeling og blandede sager

Flertallet¹⁰⁰ tilslutter sig på dette punkt Kommissionens forslag om, at man, eftersom der er tale om beskyttelse af fællesskabsinteresser, bør følge princippet om systematisk forelæggelse af sager for den europæiske anklagemyndighed og princippet om den europæiske anklage-

⁸⁷ Jf. de skriftlige besvarelser 3, 25, 37, 41, 44, 60, 70 og 71.

⁸⁸ Jf. de skriftlige besvarelser 27, 37 og 66.

⁸⁹ Jf. de skriftlige besvarelser 12, 14, 17, 20, 61 og 62.

⁹⁰ Jf. de skriftlige besvarelser 12 og 14.

⁹¹ Jf. de skriftlige besvarelser 6, 25 og 32.

⁹² Jf. grønbogen, punkt 6.2.2.

⁹³ Jf. de skriftlige besvarelser 1a, 3, 4, 5, 6, 11, 12, 17, 20a, 25, 27, 30, 33, 35, 37, 38, 40, 41, 44, 58, 61, 65, 70 og 71. Nogle mener dog, at man bør foretrække opportunitetsprincippet, fordi kun dette princip kan garantere den europæiske anklagemyndigheds uafhængighed. Jf. de skriftlige besvarelser 14, 21, 28, 29, 31, 32, 39 og 66.

⁹⁴ Jf. de skriftlige besvarelser 6, 23, 25, 27, 33, 35, 40, 41, 61 og 71.

⁹⁵ Jf. de skriftlige besvarelser 14, 20a, 37, 62 og 65.

⁹⁶ Nogle af kommentatorerne afviser udtrykkeligt, at den europæiske anklager skal have mulighed for at afslutte en sag efter et forlig. Det drejer sig om de medlemsstater, hvor dette system ikke anvendes eller ikke engang er tilladt. Jf. de skriftlige besvarelser 30 og 44.

⁹⁷ Jf. de skriftlige besvarelser 5, 6, 12, 33, 44, 55 og 71.

⁹⁸ Jf. navnlig de skriftlige besvarelser 5, 6, 25, 55 og 71.

⁹⁹ Jf. punkt 3.2.2.2 i det følgende.

¹⁰⁰ Jf. de skriftlige besvarelser 17, 27, 29, 32, 37, 41, 44, 59, 61, 68, 69 og 70.

myndigheds forrang¹⁰¹, når der er mistanke om svindel med EU-midler. Hvor det drejer sig om blandede sager, indebærer princippet om den europæiske anklagemyndigheds forrang desuden, at man undgår positive kompetencekonflikter mellem den europæiske anklagemyndighed og de nationale retsforfølgende myndigheder¹⁰². Den europæiske anklagemyndighed vil således selvstændigt kunne beslutte at foretage efterforskning i sager, hvor overtrædelsen primært berører fællesskabsinteresser¹⁰³, eller i givet fald at overlade sagen til de relevante nationale myndigheder¹⁰⁴.

Hvis der alligevel opstår en kompetencekonflikt, foreslås det fra visse sider enten at lade den kompetente myndighed udpege i hver enkelt sag på grundlag af konsultationer mellem den europæiske anklagemyndighed og de nationale myndigheder¹⁰⁵ eller at lade en europæisk forberedende retsinstans afgøre, hvem der skal tage sig af sagen¹⁰⁶.

3.2.2.2. Garantier for en retfærdig strafferetspleje og beskyttelse af de grundlæggende rettigheder

Mange mener, at spørgsmålet om en styrkelse af forsvarets rettigheder og garantier for en forsvarlig retspleje er en nødvendig forudsætning for oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed. Flertallet er af den opfattelse, at der bør vedtages særlige regler, der skal sikre beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder og en forsvarlig strafferetspleje i forbindelse med efterforskningsfasen og endog i pådømmelsesfasen, for så vidt angår bevismidlers antagelighed¹⁰⁷.

- Den europæiske anklagemyndigheds efterforskningsmidler

Ifølge Kommissionens forslag bør den europæiske anklagemyndighed have adgang til alle de efterforskningsmidler, der generelt findes i samtlige medlemsstater for at bekæmpe tilsvarende økonomisk kriminalitet. Desuden skulle den nationale "retssikkerhedsdommers" godkendelse af disse foranstaltninger i princippet være omfattet af gensidig anerkendelse¹⁰⁸. Det påpeges i flere besvarelser, at sådanne retlige rammer indebærer problemer med hensyn til beskyttelse af privatlivets fred og forsvarets rettigheder på grund af de nuværende forskelle

¹⁰¹ Dette princip om den europæiske anklagemyndigheds forrang til at føre en sag frem for national retsforfølgning vil i givet fald give mulighed for at dele fællesskabssager mellem det nationale niveau og fællesskabsniveauet, bl.a. hvis der er tale om svig af meget begrænset omfang eller svig, hvis virkning er af rent national karakter.

¹⁰² Sager, hvor der både er begået en fællesskabsovertrædelse og en national overtrædelse. På panelmødet gik flertallet ind for detaljerede kriterier for fordelingen af sådanne sager.

¹⁰³ En del af kommentatorerne går dog ind for, at den europæiske anklager på grundlag af klare kriterier for fordelingen af sagerne bør have enekompetence i forhold til de relevante nationale myndigheder. Jf. de skriftlige besvarelser 1a, 4, 10, 12, 20a, 27 og 60.

¹⁰⁴ Jf. de skriftlige besvarelser 28, 29, 32 og 70. Nogle kritiserer denne løsning, fordi den vil give mulighed for at udvide den europæiske anklagers kompetence til også at retsforfølge nationale lovovertrædelser, hvis der kan påvises en forbindelse med en fællesskabsovertrædelse. Jf. skriftlig besvarelse 62.

¹⁰⁵ Det foreslås desuden at fastlægge detaljerede kriterier for sondringen mellem "fællesskabsdelen" af en lovovertrædelse (som vil kunne defineres som en krænkelse af Fællesskabets finansielle interesser) og den rent nationale del, som fortsat bør henhøre under de relevante nationale myndigheders enekompetence. Jf. de skriftlige besvarelser 20a, 30, 33 og 61.

¹⁰⁶ Jf. de skriftlige besvarelser 17, 25, 38, 44 og 70.

¹⁰⁷ Grønbogen havde bl.a. til formål at "danne grundlag for mere omfattende overvejelser vedrørende retssikkerheden i sagens forberedende fase og spørgsmålet om, på hvilket niveau, dvs. nationalt eller i givet fald på fællesskabsplan, sådanne efterforskningsmidler bør reguleres og kontrolleres."

¹⁰⁸ Hvad angår de nationale efterforskningsmidler, den europæiske anklager kan gøre brug af, betyder dette princip, at han ikke skal anmode om en ny godkendelse, hvis han i en medlemsstat vil gennemføre en efterforskningsaktivitet, der i forvejen er godkendt af retssikkerhedsdommeren i en anden medlemsstat.

mellem medlemsstaternes retsplejeregler¹⁰⁹. Andre kommentatorer mener i øvrigt, at retssikkerhedsprincippet vil blive svækket, såfremt den europæiske anklager får mulighed for selv at vælge, hvilken retssikkerhedsdommer han vil henvende sig til for at få tilladelse til at anvende bestemte efterforskningsmidler¹¹⁰. Det hævdes således, at en sådan situation også kan indebære risiko for, at den europæiske anklager allerede i efterforskningsfasen systematisk går efter, hvor det er lettest at få en sådan godkendelse, også kaldet "forum shopping" (misbrug af beføjelsen til at udvælge den kompetente domstol).

Kommissionen erkender, at debatten bør uddybes på dette felt. En anden mulighed, som foreslås fra visse sider¹¹¹, kunne bestå i, at der udarbejdes en fælles liste over efterforskningsmidler, den europæiske anklager vil kunne anvende direkte, samt en liste over de efterforskningsmidler, som kræver retssikkerhedsdommerens godkendelse¹¹². Under forudsætning af, at der kan rejses sag i tilfælde af krænkelse af de grundlæggende rettigheder, skal den europæiske anklager direkte kunne anvende de efterforskningsmidler, som ikke indebærer tvangsforanstaltninger¹¹³. Efterforskningsmidler, der omfatter tvangsforanstaltninger, bør derimod kun kunne iværksættes af en retssikkerhedsdommer, og her må det foretrækkes, at den europæiske anklager er forpligtet til at henvende sig til en domstol i den medlemsstat, hvor efterforskningen udføres¹¹⁴. Atter andre foreslår, at det er en europæisk forberedende retsinstans, der godkender og kontrollerer anvendelsen af alle de tvangsforanstaltninger i efterforskningen, den europæiske anklager har anmodet om at måtte gøre brug af¹¹⁵.

- I hvilken medlemsstat skal en sag pådømmes (valg af domsret)?

Da det ofte drejer sig om komplicerede sager, der involverer flere medlemsstater, foreslår Kommissionen som en af de mulige løsninger, at man i et vist omfang overlader det til den europæiske anklager selv at vurdere, i hvilken medlemsstat den sag, han har efterforsket, skal pådømmes¹¹⁶. Kommissionen har dog understreget, at et sådant valg ikke er neutralt, fordi det er afgørende for ikke blot, hvordan sagen føres i praksis, og hvilken dommer der har kompetence til at pådømme sagen, men også hvilken national ret der er gældende.

Kommissionen har noteret sig, at mange anfægter denne løsning og finder, at den giver den europæiske anklager en diskretionær beføjelse, som i mangel af fornøden kontrol indebærer en reel risiko for "forum shopping". Mange kommentatorer har således i deres besvarelser foreslået, at der på fællesskabsplan fastsættes strengere kriterier for valget af domsret¹¹⁷, hvilket også imødekommer kravene om forudsigelighed og lovlighed, samtidig med at der tages behørigt hensyn til de særlige karakteristika ved grænseoverskridende kriminalitet. Flere

¹⁰⁹ Jf. de skriftlige besvarelser 6, 17, 28, 40, 60, 70 og 71.

¹¹⁰ Jf. de skriftlige besvarelser 1, 5, 6, 25, 28, 40 og 60.

¹¹¹ Nogle kommentatorer slår desuden til lyd for, at der i sagens forberedende fase fastsættes detaljerede og obligatoriske kompetencebestemmelser for at undgå "forum shopping". Jf. navnlig skriftlig besvarelse 6.

¹¹² Jf. de skriftlige besvarelser 1a, 3, 5, 17, 28, 32, 40, 58, 60 og 62. Andre tilslutter sig Kommissionens forslag om at operere med en europæisk forhørsprotokol eller vidneforklaringsprotokol, som den europæiske anklager kan bruge som model. Jf. de skriftlige besvarelser 1 og 41.

¹¹³ Det ville være naturligt at rejse en sådan sag over for den nationale retssikkerhedsdommer, der har kompetence i relation til de tilsvarende efterforskningsmidler, der er omhandlet i den nationale lovgivning. Jf. de skriftlige besvarelser 1, 6, 32 og 62. Det modsatte synspunkt forfægtes i skriftlig besvarelse 29.

¹¹⁴ Det vil desuden gøre det lettere at føre kontrol med den lovlige anvendelse af efterforskningsmidlerne. Jf. de skriftlige besvarelser 6, 30, 31, 32, 33, 40 og 58.

¹¹⁵ Jf. de skriftlige besvarelser 1, 5, 25, 37 og 71.

¹¹⁶ Jf. grønbogen, punkt 6.3.1. Med denne mulighed undgår man desuden positive kompetencekonflikter mellem medlemsstaterne, hvilket vil være i alles interesse.

¹¹⁷ Jf. de skriftlige besvarelser 6, 12, 20, 20a, 25, 26, 27, 31, 33, 40, 44, 60, 61, 62, 68 og 70.

påpeger i deres besvarelser, at disse kriterier bør udarbejdes på grundlag af de gældende internationale regler på området og opstilles i en bestemt hierarkisk orden, således at man tilstrækkeligt sikkert kan forudsige, i hvilken medlemsstat en sag skal pådømmes¹¹⁸. Andre mener i lighed med Kommissionen, at disse kriterier bør være alternative og ikke fastsat i en hierarkisk orden, så den europæiske anklager får mulighed for at henvise en sag til pådømmelse ved den nationale domstol, som måtte være mest hensigtsmæssig¹¹⁹.

Hvad angår kontrollen med dette valg finder det store flertal, at det kræver domstolskontrol som en afgørende garanti for den enkeltes rettigheder. Holdningerne er dog delte, idet nogle mener, at kontrollen bør udøves af den nationale retssikkerhedsdommer eller den dommer, der skal pådømme sagen¹²⁰, mens andre anfører, at den bør overlades til en europæisk forberedende retsinstans¹²¹. Denne forberedende retsinstans skulle ligeledes – i lighed med den funktion, Kommissionen har foreslået at give Domstolen – have til opgave at løse eventuelle negative kompetencekonflikter mellem medlemsstaterne¹²².

- Bevismidlernes antagelighed

For at få løst det nuværende problem med den geografiske opsplitning af det europæiske rets-område og samtidig gøre det lettere at få rejst tiltale i sagerne om svindel med EU-midler foreslår Kommissionen, at man følger et princip om gensidig anerkendelse af bevismidler¹²³. Ifølge dette princip vil alle nationale domstole, der skal realitetsbehandle en straffesag, som vedrører de interesser, den europæiske anklagemyndighed beskytter, være forpligtet til i den pågældende sag at acceptere alle beviser, der er lovligt fremskaffet i henhold til retsreglerne i en anden medlemsstat. Mange af kommentatorerne mener dog, at et sådant system rejser alvorlige problemer med hensyn til både forsvarets rettigheder og retssikkerheden¹²⁴.

Ifølge nogle af de skriftlige besvarelser vil en henvisning til medlemsstaternes nationale retsregler ikke være en hensigtsmæssig løsning på grund af forskellene mellem de nationale strafferetssystemer og mellem reglerne om beskyttelse af de grundlæggende rettigheder¹²⁵. Andre mener, at hvis reglen om gensidig anerkendelse af bevismidler anvendes, uden at man opererer med visse fælles mindstenormer, som skal være mere detaljerede, end det i øjeblikket er tilfældet, risikerer man at forringe forsvarets rettigheder i hele EU eller endog få en "harmonisering efter laveste fællesnævner" af de retsplejegarantier, der er knyttet til den europæiske anklagemyndigheds efterforskning¹²⁶.

Mange er således af den opfattelse, at princippet om gensidig anerkendelse af bevismidler ikke bør vedtages i den form, Kommissionen har foreslået, medmindre der indføres hensigtsmæssige mekanismer til at garantere retssikkerheden og give en effektiv beskyttelse af de grundlæggende rettigheder. Kommissionen er på indeværende stadium rede til at udforske de forskellige muligheder på dette felt. Ifølge nogle kommentatorer kunne disse mekanismer f.eks. bestå i udarbejdelse af en fælles liste over efterforskningsmidler, der anerkendes af samtlige medlemsstater, eller indførelse af fælles kriterier, som navnlig fastsætter

¹¹⁸ Jf. de skriftlige besvarelser 12, 20, 44, 58, 61, 62, 66 og 68.

¹¹⁹ Jf. de skriftlige besvarelser 20a og 44.

¹²⁰ Jf. de skriftlige besvarelser 12, 17, 27, 58, 65, 68 og 70.

¹²¹ Jf. de skriftlige besvarelser 1, 5, 25, 27, 32, 37, 42, 44, 53, 55 og 61.

¹²² Jf. de skriftlige besvarelser 5, 17, 27, 53 og 69.

¹²³ Jf. grønbogen, punkt 6.3.4.1.

¹²⁴ Jf. de skriftlige besvarelser 1a, 5, 6, 17, 20a, 24, 25, 26, 36, 39, 40, 58, 62 og 65.

¹²⁵ Der vil bl.a. opstå store problemer, når det drejer sig om et efterforskningsmiddel, der ikke er undergivet samme regler i alle medlemsstaterne. Jf. de skriftlige besvarelser 6, 17 og 70.

¹²⁶ Jf. de skriftlige besvarelser 1a, 6, 24, 25, 26, 33, 36, 40, 59, 62 og 65.

betingelserne for disse efterforskningsmidlers gyldighed og lovlighed¹²⁷. Nogle anbefaler mere generelt en harmonisering enten af strafferetsplejereglerne vedrørende indsamling og overgivelse af bevismidler¹²⁸ eller af reglerne om vurdering af sådanne bevismidler¹²⁹. Andre mener, at vedtagelse af fælles normer, der giver reelle garantier for beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder i hele EU, vil være en nødvendig forudsætning for at kunne acceptere princippet om gensidig anerkendelse af bevismidler¹³⁰.

- Kontrollen med den europæiske anklagers handlinger og beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder

Retsplejegarantierne i relation til den europæiske anklagers efterforskningsaktiviteter og sagsførelse er uden tvivl et af de emner, der går igen flest gange i de skriftlige besvarelser på grønbogen. Indførelse af fælles mekanismer eller mindstenormer for beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder er for mange en helt nødvendig forudsætning for at kunne give et fællesskabsorgan repressive beføjelser¹³¹.

I flere af besvarelserne peges der således på, at henvisningen til Europarådets menneskerettighedskonvention og EU's charter om de grundlæggende rettigheder ikke vil være tilstrækkeligt til at sikre de nødvendige retsplejegarantier i et fælles område for efterforskning og retsforfølgning¹³². Mange finder det afgørende både for anvendelsen af efterforskningsmidler på EU's område og for princippet om gensidig anerkendelse af bevismidler, at der sikres ensartet beskyttelse af forsvarrets rettigheder i hele EU. De slår derfor til lyd for, at de pågældende retsplejeregler fremover kodificeres eller harmoniseres, eller at der i hvert fald på fællesskabsplan udarbejdes et katalog over retsplejemæssige rettigheder, der bør beskyttes i hele EU¹³³.

Eftersom domstolskontrollen giver en afgørende garanti, mener flertallet, at alle den europæiske anklagers efterforskningsmidler, negative afgørelser (afslutning, henlæggelse) og beslutninger om henvisning til pådømmelse i princippet bør kontrolleres af den nationale dommer på grundlag af lovgivningen i den pågældende medlemsstat¹³⁴. Nogle understreger dog, at kun en europæisk forberedende retsinstans vil kunne løse problemet med kontrollen med lovligheden af den europæiske anklagers handlinger¹³⁵. Kommissionen vil ikke på dette stadium udelukke nogen løsning, der kan sikre en ensartet garanti for de grundlæggende rettigheder i hele EU. Den henviser i denne forbindelse til den nyligt udsendte grønbog om retssikkerhedsgarantier for mistænkte og tiltalte i straffesager i EU¹³⁶.

¹²⁷ Jf. de skriftlige besvarelser 1, 14, 20a, 25, 27, 28, 31, 36, 37, 40, 41, 50, 55, 60 og 62.

¹²⁸ Jf. de skriftlige besvarelser 5, 25, 31, 32, 60 og 70.

¹²⁹ Jf. de skriftlige besvarelser 1, 4, 6, 14, 20a, 37, 41 og 70.

¹³⁰ Jf. de skriftlige besvarelser 1a, 6, 17, 24, 25, 27, 33 og 58.

¹³¹ Jf. de skriftlige besvarelser 2, 5, 6, 11, 12, 20a, 21, 25, 32, 33, 37, 66 og 70.

¹³² For at have virkning skal en sådan reference under alle omstændigheder garantere, at den europæiske anklagemyndighed er bundet af Menneskerettighedsdomstolens fortolkning af den europæiske menneskerettighedskonvention. Jf. de skriftlige besvarelser 2, 6, 25 og 58.

¹³³ Jf. de skriftlige besvarelser 2, 5, 6, 21, 42, 58 og 66. Nogle af besvarelserne indeholder en liste over de vigtigste af forsvarrets rettigheder, f.eks. retten til at være repræsenteret af en advokat, retten til at blive informeret om anklageskriftets indhold, retten til gratis forsvar m.m.

¹³⁴ Jf. de skriftlige besvarelser 3, 11, 12, 17, 20a, 23, 28, 33, 40, 60, 61, 65, 66 og 70.

¹³⁵ Jf. de skriftlige besvarelser 5, 6, 8, 25, 27, 32, 37, 42, 44 og 61.

¹³⁶ KOM(2003) 75.

4. OPFØLGNING

En generel evaluering af resultaterne af høringen bekræfter atter, at oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed kræver en ændring af traktaten, men en grundigere gennemgang af høringssvarene viser også, at der er behov for at uddybe overvejelserne omkring visse emner af afgørende betydning for den afledte ret.

4.1. Grøn bogens politiske konsekvenser

Spørgsmålet om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed figurerer nu på EU's politiske dagsorden. Stats- og regeringscheferne i Laeken opfordrede Rådet "til snarest at behandle Kommissionens grøn bog om en europæisk anklagemyndighed under hensyntagen til de mange forskellige retssystemer og -traditioner".

Selv om man i starten kunne få det indtryk, at grønbogen fik en kølig modtagelse i Rådet, er spørgsmålet om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed efterfølgende blevet grundigt debatteret i Europa-Parlamentet¹³⁷ og i arbejdsgruppen "Frihed, sikkerhed og retfærdighed" under Det Europæiske Konvent¹³⁸. De mere generelle overvejelser om styrkelsen af EU på området for retlige og indre anliggender mandede ligeledes ud i et flertal for en uddybning af undersøgelserne om vilkårene for oprettelse af en europæisk anklagemyndighed¹³⁹. Der synes således i dag at være flertal for forslaget om at indarbejde oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed i den nye forfatningstraktat eller i hvert fald for på et tidspunkt at omdanne Eurojust til en europæisk anklagemyndighed. Hvad angår medlemsstaterne, ligger deres holdning ikke fast, og nogle af dem er i dag langt mere positive over for forslaget, end de var i starten¹⁴⁰. Et mindretal er imidlertid fortsat kraftigt imod forslaget. Endelig vil det være nyttigt for den videre debat at kende tiltrædelseslandenes synspunkter, eftersom de, når tiltrædelsestraktaten er undertegnet – efter planen den 16. april 2003 – kommer til at deltage som aktive observatører i Rådets arbejdsgrupper.

Selv om det på nuværende tidspunkt ikke er muligt at forudsige, i hvilken retning disse drøftelser vil gå, står det dog klart, at grønbogen har opfyldt sit formål ved at udløse en generel debat også inden for EU's kompetente instanser. Forslaget om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed har således været genstand for høringer i medlemsstaternes ministerier og parlamenter. Her kort før EU's udvidelse med ti nye medlemsstater er forslaget blevet vurderet i forbindelse med styrkelsen af EU-politikken for retlige og indre anliggender dels med vægt på formålet om at beskytte Fællesskabets finansielle interesser, dels i et bredere perspektiv med henblik på oprettelsen af en fællesskabsinstans, som skal supplere de operationelle beføjelser, der forventes overdraget til Europol i fremtiden.

Debatten synes således at være forlenet med en indre dynamik, der har ført til gradvis erkendelse af, at der er behov for en europæisk anklagemyndighed, og at en sådan instans vil bibringe bekæmpelsen af kriminalitet mod Fællesskabets finansielle interesser en merværdi.

¹³⁷ Den offentlige høring med repræsentanter for de nationale parlamenter, som Europa-Parlamentet afholdt den 5. november 2002, viste med al ønskelig tydelighed Europa-Parlamentets interesse for emnet.

¹³⁸ Afsluttende rapport fra arbejdsgruppe X, Det Europæiske Konvent, CONV 426/02 af 2.12.2002.

¹³⁹ I konklusionerne fra plenarmødet den 6.12.2002 understregede konventets formand, at det var nødvendigt at uddybe det forberedende arbejde på dette felt.

¹⁴⁰ Tyskland og Frankrig har således slået til lyd for, at der oprettes en europæisk anklagemyndighed, som på et ikke nærmere fastsat tidspunkt i fremtiden skal have beføjelser til at foretage efterforskning og retsforfølgning i hele EU (fælles fransk-tyske forslag til Det Europæiske Konvent på området for retlige og indre anliggender, forelagt den 27.11.2002, dokument 32 fra førnævnte arbejdsgruppe X).

En del af tilhængerne af forslaget går oven i købet ind for at lade kontrollen med den europæiske anklagers handlinger ligge hos Fællesskabet selv, hvilket vil bidrage yderligere til indførelsen af et regulært fælles område med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

4.2. Institutionelle reformer

En revision af traktaterne om oprettelse af De Europæiske Fællesskaber er fortsat en helt nødvendig forudsætning: kun en sådan revision kan sikre forslaget den nødvendige politiske legitimitet. Det Europæiske Konvent er et hensigtsmæssigt politisk og institutionelt forum for en debat om dette spørgsmål. Konventet arbejder således på en gennemgribende reform af de eksisterende traktater. Hvis konventet ender med blot at give Rådet bemyndigelse til at træffe afgørelse med enstemmighed om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed på et ikke nærmere fastsat tidspunkt ud i fremtiden, bliver det kun et tomt løfte, eftersom princippet skal ratificeres på ny i det udvidede EU. Det er tværtimod vigtigt at udarbejde løsninger, som både er tydelige for borgerne og effektive, når det gælder forfølgelsen af EU's mål, og det vil her sige beskyttelse af de finansielle interesser i fuld respekt for den enkeltes grundlæggende rettigheder.

Med hensyn til indholdet af denne revision vil Kommissionen i lyset af den offentlige høring fastholde substansen i det forslag, den fremsatte i Nice¹⁴¹, men vil først og fremmest føje to nye elementer til det oprindelige forslag¹⁴².

Dels bør forfatningstraktaten, som udtrykkeligt skal indeholde bestemmelser om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed, også præcisere, at de nærmere vilkår for denne myndigheds **relationer med Eurojust** fastsættes i den afledte ret. I denne forbindelse er der i det foregående peget på flere forskellige scenarier (samarbejde mellem særskilte og komplementære organer, en organisatorisk sammenhæng eller fuldstændig integrering).

Desuden skal traktaten helt fra starten definere **den europæiske anklagers materielle kompetence** helt præcist, men tilstrækkeligt åbent til at give mulighed for en vis udvikling. I henhold til forfatningstraktaten skal den europæiske anklager helt fra starten have til opgave at efterforske og retsforfølge lovovertrædelser, der krænker Fællesskabets finansielle interesser, og henvise de pågældende sager til pådømmelse ved medlemsstaternes kompetente retsinstanser. Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed eller med udvidet kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen og efter samstemmende udtalelse fra Europa-Parlamentet, vil efterfølgende kunne beslutte at udvide den europæiske anklagemyndigheds kompetenceområde til også at omfatte overtrædelser, der krænker EU's interesser på andre områder.

Endelig vil Kommissionen som svar på visse mere specifikke indvendinger hævde, at den **udnævnelsesprocedure**, den foreslår for den europæiske anklager, sikrer den nødvendige balance mellem fællesskabsinstitutionerne, og at det faktum, at den europæiske anklagers mandat ikke skal kunne fornys, fjerner risikoen for negativ påvirkning udefra¹⁴³. Denne procedure bør fastsættes i traktaten. Med hensyn til Kommissionens indstilling af personer, kan der eventuelt udarbejdes en liste på grundlag af en åben udvælgelse, således som det blev foreslået på panelmødet.

¹⁴¹ Udkast til artikel 280a i EF-traktaten.

¹⁴² Førnævnte bidrag fra kommissær Michael Schreyer til konventet, 25.11.2002.

¹⁴³ Rådet, der træffer afgørelse med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen og efter samstemmende udtalelse fra Europa-Parlamentet, udnævner den europæiske anklager for en seksårig periode, som ikke kan forlænges.

4.3. Uddybning af spørgsmålene omkring oprettelsen af anklagemyndigheden

Et retsgrundlag i traktaten er en nødvendig forudsætning for alt forberedende lovgivningsarbejde. Sådan som traktaten i dag er udformet, har Kommissionen ikke ret til at fremsætte konkrete forslag vedrørende den afledte ret, men kun at give udtryk for sine præferencer, som den har gjort det i grønbogen. Resultaterne af den offentlige høring foranlediger dog Kommissionen til i det følgende at pege på en række spørgsmål, som den mener allerede nu bør uddybes yderligere, fordi de blev tillagt meget stor betydning under debatten. Denne uddybning kan have form af supplerende undersøgelser eller høringer dels blandt eksperter, dels i de nationale politiske instanser.

Debatemne nr. 1: Den europæiske anklagemyndigheds relationer med de eksisterende EU-instanser

For det første bør spørgsmålet om **Domstolens** rolle for løsningen af såvel vertikale som horisontale kompetencekonflikter gøres til genstand for en særlig analyse. Der bør således fastsættes objektive kriterier for valget af, i hvilken medlemsstat en sag skal pådømmes; en nærmere udformning af disse kriterier bør danne grundlag for Kommissionens kommende arbejde med en grønbog om forebyggelse af kompetencekonflikter mellem domstole i forskellige medlemsstater¹⁴⁴.

På det institutionelle plan er det navnlig vigtigt at undersøge de forskellige modeller for, hvordan den europæiske anklagemyndighed og **Eurojust** kan kombineres. Endelig bør også **OLAF's** fremtidige funktioner tages op til nyvurdering i forbindelse med oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed¹⁴⁵.

Debatemne nr. 2: Forsvarets rettigheder og regler om bevisførelse i forbindelse med oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed

I relation til retsplejen er der to vigtige emner, der springer i øjnene efter høringen. Ensartet beskyttelse af **forsvarets rettigheder** er det spørgsmål, der giver anledning til størst bekymring i forbindelse med oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed. Det er derfor vigtigt at indarbejde resultaterne af den høring, Kommissionen har iværksat i år på grundlag af en grønbog om retssikkerhedsgarantier for mistænkte og tiltalte i straffesager¹⁴⁶, for at få at vide, om man bør gå videre end de normer, som medlemsstaterne i forvejen er fælles om, med henblik på oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed.

For det andet forudsætter anerkendelse i en medlemsstat af bevismidler, den europæiske anklager har indsamlet i en anden medlemsstat, en tilnærmelse af de nationale lovgivninger, som kan begrænses til det minimum, der er nødvendigt for at anvende princippet om gensidig anerkendelse af bevismidler. Spørgsmålet om, i hvilket omfang **reglerne om bevisførelse** bør harmoniseres, for at en europæisk anklagemyndighed kan fungere effektivt, bør gøres til genstand for en grundigere undersøgelse i synergi med Kommissionens arbejdsprogram for det strafferetlige samarbejde.

¹⁴⁴ Grønbog fra Kommissionen under udarbejdelse.

¹⁴⁵ Rapport fra Kommissionen, "Evaluerings af OLAF's virksomhed", under vedtagelse.

¹⁴⁶ Førnævnte grønbog om retssikkerhedsgarantier for mistænkte og tiltalte i straffesager i EU, 19.2.2003.

Debatemne nr. 3: Den europæiske anklagemyndigheds relationer med de nationale straffesystemer

Endelig har Kommissionen til hensigt ved hjælp af nationale varianter at vise, efter hvilke modeller en europæisk anklager, der er sikret fuld uafhængighed, vil kunne integreres i medlemsstaternes strafferetssystemer uden at krænke deres interne organisation. (Eksempel: neutralitet i forhold til "undersøgelsesdommerens" prærogativer eller flere "law enforcement agencies"). Ved hjælp af disse varianter vil det kunne præciseres, hvordan blandede sager kan behandles, afhængigt af den nationale kontekst (den europæiske anklager frafalder en sag og overlader retsforfølgningen til de nationale retsforfølgende myndigheder eller omvendt; fælles behandling af sager osv.).

Det kan konkluderes, at de nuværende vanskeligheder kun kan løses ved i forfatningstraktaten at indarbejde bestemmelser om en europæisk anklagemyndighed ledsaget af et retsgrundlag for udarbejdelsen af den afledte ret, der kan sikre institutionens sammenhæng med de nationale retssystemer. Det er et signal, som den offentlige opinion forventer af den kommende traktat, hvis man vil have øget opbakning til EU hos borgerne og skatteyderne

BILAG 1

LISTE OVER DE ANALYSEREDE SKRIFTLIGE BIDRAG¹⁴⁷		
	FORFATTEREN TIL DEN SKRIFTLIGE BESVARELSE	AKTØRKATEGORI
1	Overvågningsudvalget for OLAF	Institutionel aktør/EU-aktør
1a	Den portugisiske sammenslutning for beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser (P)	Ekspert/PFI-sammenslutning
2	Fair Trials Abroad (UK)	Ekspert/ngo
3	György Gátos (H)	Institutionel aktør/privatperson
4	Den tjekkiske sammenslutning for beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser (PFI) (CZ).	Ekspert/PFI-sammenslutning
5	Medlem af det franske Senat, P. Fauchon (F)	Institutionel aktør/parlamentsmedlem
6	Max Planck Institut (D)	Ekspert/universitetsrepræsentant
7	Prof. Kaiafa-Gbandi (EL)	Ekspert/universitetsrepræsentant
8	R. Van Camp, Procureur général (B)	Anvendt jura/retsmyndighed
10	Centro di Diritto Penale Europeo (I)	Ekspert/PFI-sammenslutning
11	Association européenne des Magistrats / European Association of Judges	Anvendt jura/retsmyndigheder
12	T. Wolf, dommer ved den regionale domstol i Marburg (D)	Ekspert/retsmyndighed
14	Den nederlandske sammenslutning for beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser (NL)	Ekspert/PFI-sammenslutning
15	Department of Justice (IRL)	Institutionel aktør/regeringsrepræsentant
16	Permanente commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht (NL)	Institutionel aktør/regeringsrepræsentant
17	Bundesministerium der Justiz und den Justizministerien der Länder der Bundesrepublik Deutschland (D)	Institutionel aktør/regeringsrepræsentant
18	F. Page (UK)	Ekspert / advokat
19	Deutscher Anwaltverein (D)	Ekspert / advokater
20	P. Amaral (P)	Ekspert / privatperson
20a	Ministerie van Justitie (NL)	Institutionel aktør/regeringsrepræsentant
21	Magistrats européens pour la démocratie et les libertés	Anvendt jura/retsmyndigheder
22	Prof. L. Picotti (I)	Ekspert/universitetsrepræsentant
23	Magistratura democratica (I)	Anvendt jura/retsmyndigheder
24	Deutscher Strafrechtslehrer (D)	Ekspert/universitetsrepræsentanter
25	L. Fayolle, A. Reiter Korkmaz et al., Det Europæiske Universitetsinstitut (I)	Ekspert/universitetsrepræsentanter
26	D.M. Amann, Det Europæiske Universitetsinstitut (I)	Ekspert/universitetsrepræsentanter
27	Deutscher Richterbund (D)	Anvendt jura/retsmyndighed
28	Dommer ved Tribunal de Grande Instance de Blois, J. de Maillard (F)	Anvendt jura/retsmyndighed
29	B. Bertossa, Procureur général de Genève (CH)	Anvendt jura/retsmyndighed
30	Regeringskansliet – Justitiedepartementet (S)	Institutionel aktør/regeringsrepræsentant
31	C. Abt, L. De Muyter et al., Europakollegiet i Brügge (B)	Ekspert/universitetsrepræsentanter
32	A. Ardelean, B. Carl et al., Europakollegiet i Brügge (B)	Ekspert/universitetsrepræsentanter

¹⁴⁷ Ordnet i kronologisk rækkefølge efter, hvornår de skriftlige bidrag indkom.

33	M. Guglielmetti, L. Mascia et al., Europakollegiet i Brügge (B)	Ekspert/universitetsrepræsentanter
34	Transparency International	Ekspert/ngo
35	Den litauiske sammenslutning for beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser (LT)	Ekspert/PFI-sammenslutning
36	C. Ducouloux-Favard (F)	Ekspert/universitetsrepræsentant
37	Prof. J.A.E. Vervaele (NL)	Ekspert/universitetsrepræsentant
38	Beschluss des Bundesrates (D)	Institutionel aktør/parlamentsrepræsentant
39	C. Fijnaut, M.S. Groenhuijsen (NL)	Ekspert/universitetsrepræsentanter
40	Centro di Diritto Penale Europeo - 2 (I)	Ekspert/PFI-sammenslutning
41	Austrian Association for European Criminal Law (A)	Ekspert/PFI-sammenslutning
42	B. Favreau - Institutet for Menneskerettigheder og Foreningen af Europæiske Advokater	Ekspert/sammenslutning
43	Oikeusministeriö (FIN)	Institutionel aktør/regeringsrepræsentant
44	Fiscalía General del Estado (E)	Anvendt jura/retsmyndighed
45	Det Forenede Kongerige og Skotland (UK)	Institutionel aktør/regeringsrepræsentant
46	Avv. G. A. Conte (I)	Ekspert/advokat
47	Avv. Della Valle (I)	Ekspert/advokat
48	Dott. Galoppi (I)	Ekspert/advokat
49	Dott. B. Giordano (I)	Ekspert/advokat
50	Prof. G. Frigo (I)	Ekspert/advokat
51	Prof. Lanzi (I)	Ekspert/advokat
52	Dott. De Vincenzi (I)	Ekspert/advokat
53	A. P. Casati, B. Coluccia et al. (I)	Ekspert/advokater
54	D. Alessio, L. Cirillo et al. (I)	Ekspert/advokater
55	Institutet for Menneskerettigheder og Foreningen af Europæiske Advokater	Ekspert/PFI-sammenslutning
56	E. Mezzetti (I)	Ekspert/universitetsrepræsentant
57	Foreningen af Europæiske Advokater/Commissione di diritto penale comunitario	Ekspert/sammenslutning
58	Den kroatisk sammenslutning for beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser (HR)	Ekspert/PFI-sammenslutning
59	K. Schöffler (D)	Ekspert/privatperson
60	Camera Penale di Como e Lecco (I)	Anvendt jura/retsmyndighed
61	Letlands finansministerium (LV)	Institutionel aktør/regeringsrepræsentant
62	Romanian Association of Community Law Research (RO)	Ekspert/PFI-sammenslutning
63	Seminar of Rome (I)	Ekspert/PFI-sammenslutning
64	F.S. Spruijt (NL)	Ekspert/universitetsrepræsentant
65	Bundesministeriums für Justiz der Republik Österreich (A)	Institutionel aktør/regeringsrepræsentant
66	Criminal Bar Association (UK)	Ekspert/advokater
67	Procuratore della Repubblica di Palermo (I)	Anvendt jura/retsmyndighed
68	Procuratore della Repubblica di Roma (I)	Anvendt jura/retsmyndighed
69	Præsident for Tribunal de Grande Instance de Nîmes, J-F. Kriegk (F)	Anvendt jura/retsmyndighed
70	Taxpayers Association of Europe	Ekspert/ngo
71	Medlemmer af den franske Nationalforsamling, R. André og J.Floch (F)	Institutionelle aktører / parlamentsrepræsentanter
72	Armando D'Alterio, Sostituto Procuratore della Repubblica Tribunale Napoli (I)	Anvendt jura/retsmyndighed

BILAG 2

LISTE OVER TALERNE PÅ DET OFFENTLIGE PANELMØDE¹⁴⁸		
	NAVNET PÅ TALEREN - LAND	REPRÆSENTANT FOR
1	Fr. Toftergaard Nielsen, Justitsministeriet - DK	Formandskabet for Det Europæiske Råd
2	Dommer José Narciso Cunha Rodriguez	De Europæiske Fællesskabers Domstol
3	Formand Juan Manuel Fabra-Valles	Den Europæiske Revisionsret
4	Formand Raymond Kendall	Overvågningsudvalget for OLAF
5	Udvalgsmedlem Edmondo Bruti-Liberati	Overvågningsudvalget for OLAF
6	Udvalgsmedlem Mireille Delmas-Marty	Overvågningsudvalget for OLAF
7	Daniel Flore, Conseiller général - B	Ministère de la Justice
8	Alfons Van den Abbeele, Auditeur général - B	Ministère des Finances
9	Chefkonsulent Birgitte Juul - DK	Justitsministeriet
10	Andreas Birkmann, Justizminister - D	Thüringer Justizministerium
11	Alfred Dittrich, Referatsleiter - D	Bundesministerium der Justiz
12	Nikólaos Lívos, Léktoras Pinikón Dikéon - EL	Ipourgio Dikeossinis
13	Fernando Irurzun Montoro, Consejero de Justicia - E	Consejo General Poder Judicial
14	Isabelle Toulemonde, Secrétaire générale adjointe - F	Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne
15	Anthony McDermottroe, Head of division - IRL	Department of Justice, Equality and Law Reform
16	Richard Ryan, Head of division - IRL	Department of Justice, Equality and Law Reform
17	Augusta Iannini, Direttore generale - I	Ministero della Giustizia
18	Amedeo Speranza, Avvocato generale - I	Ministero dell'Economia e delle Finanze
19	Roland Genson, Conseiller - L	Ministère de la Justice – Représentation permanente auprès de l'UE
20	Marjorie Bonn, Raadsadviseur - NL	Ministerie van Justitie
21	Paul Van Voorst, senior beleidsadviseur - NL	Ministerie van Justitie
22	Christian Pilnacek, Oberstaatsanwalt - A	Bundesministerium für Justiz
23	Fritz Zeder, stellvertretender Abteilungsleiter - A	Bundesministerium für Justiz
24	Teresa Alves Martins, Directora adjunta - P	Gabinete para as Relações Internacionais, Europeias e de Cooperação – Ministério da Justiça
25	José Antonio Viegas Ribeiro, Subinspector general - P	Inspect. General - Ministério das Finanças
26	Seija Kivinen, neuvotteleva virkamies - FIN	Valtionvarainministeriö
27	Asko Valimaa, Lainsäädäntöneuvos - FIN	Oikeusministeriö / Lainvalmistelunosasto
28	Mikael Tollerz, Director - S	Justitiedepartementet
29	Lorna Harris, Head of United Kingdom Central Authority - UK	Home Office, Judicial Cooperation Unit
30	Enrique Bacigalupo	Tribunal Supremo – « Corpus Juris »
31	John Spencer	University of Cambridge – « Corpus Juris »
32	Udvalgsmedlem Catherine Guy-Quint	Budgetudvalget - EP
33	Formand Diemut Theato	Budgetkontroludvalget - EP
34	Næstformand for EP, Giorgos Dimitrakopoulos	Udvalget om Forfatningsspørgsmål - EP
35	Direktør Jürgen Storbeck	Europol
36	Jurist Ute Stiegel	GD OLAF - EU
37	Johan Denolf, Directeur - B	Police Fédérale – Direction de lutte contre la criminalité économique financière
38	Ralf Moßmann, Regierungsdirektor - D	Bundesministerium des Inneren
39	Javier Albadalejo Campos, Vocal Asesor de la Secretaría General Técnica - E	Ministerio del Interior – Secretaría General Técnica
40	Didier Duval, Chef de Division - F	Ministère de l'Intérieur – Direction centrale de la Police judiciaire
41	James Hamilton - IRL	Office of Director Public Prosecutions
42	Edoardo Esposito, Comandante Centro Investigazioni	Guardia di Finanza

¹⁴⁸ Anført i den rækkefølge, de tog ordet på det offentlige panelmøde i Bruxelles den 16. og 17. september 2002.

	Economiche Finanziarie - I	
43	Wim Verheggen, Lead management team FIOD - NL	Fiscal Information and Investigative Authorities – Fiscal Inlichtingen en Opsporings Dienst (FIOD)
44	Carlos Farinha, Subdirector nacional adjunto - P	Polícia judiciária
45	Minna Ketola, Rikostarkastaja - FIN	Keskusrikospoliisi
46	Sheila Edwards - UK	Department for Environment, Food and Rural Affairs
47	Formand Michael Kennedy	Eurojust
48	Detlev Mehlis, Kontaktperson - D	Det europæiske retlige netværk
49	Eugenio Selvaggi, Kontaktperson - I	Det europæiske retlige netværk
50	Serge Brammertz, Procureur fédéral - B	Parquet fédéral
51	Guy Rapaille, Avocat général - B	Parquet de la Cour d'Appel de Liège
52	Vicestatsadvokat Jesper Hjortenbergt, - DK	Rigsadvokaten
53	Vicestatsadvokat Sonja Ponikowski, - DK	Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet
54	Thomas Janovsky, Leiter der Wirtschaftsabteilung - D	Staatsanwaltschaft Hof
55	Ursula Reichling, Generalstaatsanwältin - D	Generalstaatsanwaltschaft
56	Sotirios Bagias, Proïstamenos - EL	Issangelia Protodikon Athinon
57	Ilias Zagoreos, Audiissangeleas - EL	Protodikio Athinon
58	Jaime Moreno Berdejo, Fiscal - E	Secreteria Técnica de la Fiscalía General del Estado
59	Dominique Planquelle, Chef de Division économique et financière - F	Parquet du Tribunal de Grande instance de Paris
60	Augustine Pascal, Adjointe au Chef du Bureau - F	Bureau “lutte contre la fraude” – Ministère des finances
61	Finbarr O'Malley, Head of Unit - IRL	Office of the Attorney General
62	Pietro Grasso, Pubblico ministero - I	Procura della Repubblica di Palermo
63	Italo Ormanni, Pubblico ministero - I	Procura della Repubblica di Roma
64	Jeannot Nies, Avocat général - L	Parquet général
65	Anne Zwaneveld, Officier van Justitie - NL	Openbaar Ministerie / arrondissementsparket Rotterdam
66	Teresa Almeida, Procuradora da Republica- P	Procuradoria General da Republica
67	João Paulo Rodrigues, Procurador da Republica - P	Procuradoria General da Republica
68	Matti Nissinen, Valtionsyyttäjä - FIN	Valtakunnansyyttäjän virasto
69	Lena Moore, Överåklagare, Chef for Internationella Avdelingen - S	Riksåklagaren – Internationella Avdelingen
70	Direktør Aberg Kazimir - S	Ekobrottsmyndigheten
71	Helen Garlick, Senior Legal Adviser - UK	Serious Fraud Office
72	Tony Walker – UK	Customs and Excise
73	Günter Woratsch, Judge	European Association of Judges
74	Vito Monetti, Magistrat	MEDEL (Magistrats européens pour la démocratie et les libertés) European Association of Magistrates for Democracy and Liberties
75	Elisabeth Doleisch von Dolsperg, Vorsitzende Richterin am Oberlandsgericht - D	Oberlandesgericht Köln
76	Andreas Potamianos, Próedros - EL	Próedros Protodikón Athinón
77	Fernando Roman Garcia, Director del Gabinete Técnico - E	Consejo General Poder Judicial
78	Luc-Michel Nivose, Conseiller - F	Cour d'Appel de Paris
79	Patrick McCarthy, Barrister - IRL	Law Library
80	Luciano De Riu, Consigliere - I	Corte di Cassazione
81	Henk de Graaf, Rechter - NL	Rechtbank Haarlem
82	Franz Furtner, Richter - A	Landesgericht Korneuburg
83	Alistair Brown - UK	Crown Office Scotland
84	John Fish, President	CCBE (Council of the Bars and Law Societies of the EU)
85	Peter Baauw	Criminal Law Committee - CCBE
86	Giovanni Bana, Président	Commission droit pénal communautaire – Union des avocats européens (UAE)
87	Francesca Ruggieri, Membre	UAE
88	Bertrand Favreau, Président	Institut des droits de l'homme - UAE
89	Michael Jäger, Secretary General	Taxpayers Association of Europe
90	Michael Boeckhaus, Vorsitzender stellv.	Deutschland – NordRhein-Westfalen

91	Benoîte Taffin, Président	Contribuables Associés
92	Stephen Jakobi, Director	Fair Trials Abroad
93	Rüdiger Bandilla, Legal Adviser of the Board	Transparency International
94	Dionysios Spinellis - EL	University of Athens
95	Paul Carney, Judge - IRL	The High Court Ireland
96	Massimo Capirossi - I	Centro di Diritto Penale -Tributario-Torino
97	Rosaria Sicurella - I	Centro di Diritto Penale Europeo - Catania
98	Friedrich Hauptmann - A	General Prokuratur beim Obersten Gerichtshof
99	Raimo Lahti - FIN	University of Helsinki
100	Jaroslav Fenyk - CZ	Supreme Public Prosecutor's Office
101	Jaan Ginter - EE	University of Tartu
102	Akos Farkas - HU	University of Miskolc
103	Angela Nicolae - RO	General Prosecutor's Office
104	Anna Ondrejova - SK	General Prosecutor's Office
105	Durmus Tezcan - TR	Université Dokuz Eylul d'Izmir