



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 06.07.2004
KOM(2004)457 endelig

BERETNING FRA KOMMISSIONEN

**om gennemførelsen af Rådets afgørelse af 28. februar 2002 om oprettelse af Eurojust for
at styrke bekæmpelsen af grov kriminalitet**

{SEC(2004)884}

1. INDLEDNING

Ifølge artikel 31, stk. 2, i traktaten om oprettelse af Den Europæiske Union (TEU), som ændret ved Nice-traktaten, skal Rådet fremme samarbejdet via Eurojust ved bl.a. at sætte Eurojust i stand til at fremme passende koordinering mellem nationale retsforfølgende myndigheder. Eurojust er et vigtigt element i et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed (artikel 29 i TEU).

Eurojust blev oprettet som et organ under Den Europæiske Union ved Rådets afgørelse af 28. februar 2002¹ (i det følgende benævnt: "Eurojust-afgørelsen") for at fremme og forbedre koordineringen af den strafferetlige efterforskning og retsforfølgning i medlemsstaterne, forbedre samarbejdet mellem de nationale kompetente myndigheder og yde støtte til sidstnævnte.

Eurojust-afgørelsen som sådan tager ikke sigte på en indbyrdes tilnærmelse af nationale lovgivninger – i modsætning til en rammeafgørelse efter artikel 34, stk. 2, litra b), i TEU. For nogle medlemsstater kan det imidlertid være nødvendigt at ændre deres nationale lovgivning for at bringe den i overensstemmelse med afgørelsen. Ifølge artikel 42 i Eurojust-afgørelsen skal dette ske "snarest muligt og under alle omstændigheder senest den 6. september 2003".

Både Det Europæiske Råd og Rådet har ved flere lejligheder gentaget den vigtige rolle, Eurojust spiller i bekæmpelsen af terrorisme. Et eksempel er Rådets afgørelse af 19. december 2002, som omhandler nationale Eurojust-korrespondenter på terrorismeområdet².

Efter terrorangrebene den 11. marts 2004 i Spanien satte Det Europæiske Råd af 25. marts 2004 igen fokus på Eurojusts centrale rolle i sin erklæring om bekæmpelse af terrorisme. Det henstillede til medlemsstaterne, at de træffer alle foranstaltninger, som stadig måtte være påkrævet for fuldstændig at implementere Eurojust-afgørelsen i juni 2004, og opfordrede dem til "at sikre den optimale og mest effektive udnyttelse af de eksisterende EU-instanser, navnlig Europol og Eurojust, for at fremme samarbejdet i kampen mod terrorisme" og til at sikre, at Eurojust "udnyttes maksimalt" til dette formål³. Foruden det specifikke område vedrørende kampen mod terrorisme yder Eurojust en væsentlig støtte ved anvendelsen af mange generelle EU-instrumenter om retligt samarbejde, således som det især afspejles i artikel 16 i rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre⁴.

Det følger af artikel 41 og 42 i Eurojust-afgørelsen, at der ikke er nogen generel regel gældende for alle medlemsstater, som siger, hvilke bestemmelser der skal gennemføres i den nationale lovgivning, på hvilken måde og i hvilket omfang. Det er op til medlemsstaterne at undersøge deres nationale lovgivning for at finde eventuelle problemer med anvendelsen og træffe de nødvendige foranstaltninger. Nogle skal måske vedtage en specifik lovgivning om Eurojust, mens det for andre

¹ EFT L 63 af 6.3.2002, s. 1.

² EFT L 16 af 22.1.2003, s. 68.

³ Rådets dokument 7906/04 RIA 100 osv., s. 4 ff., 16.

⁴ EFT L 190 af 18.7.2002, s. 1.

kan være tilstrækkeligt at tilpasse visse bestemmelser i deres love om retligt samarbejde og/eller databeskyttelse, eller måske behøver de slet ikke at tage nogen lovgivningsmæssige skridt.

Da Rådet vedtog Eurojust-afgørelsen, gik det ud fra, at de nødvendige foranstaltninger for en korrekt anvendelse af afgørelsen i princippet skulle træffes omgående. Dette fremgår af ovennævnte kontekst, navnlig Rådets konklusioner vedrørende begivenhederne den 11. september 2001, ifølge hvilke Eurojust skal blive operationelt i begyndelsen af 2002.

En sådan fortolkning følger også klart af ordlyden i afgørelsens artikel 42 og 41, stk. 2: Undtagelsesvis tillod artikel 41, stk. 2, medlemsstaterne midlertidigt at suspendere anvendelsen af visse bestemmelser indtil senest den 6. september 2003 ved at fremsætte en erklæring i tilfælde af en uforenelighed mellem den nationale ret og Eurojust-afgørelsen. Uden en sådan erklæring skulle Eurojust-afgørelsen anvendes fuldt ud fra ikrafttrædelsen, dvs. fra den 6. marts 2002. En medlemsstat, som ikke har fremsat en erklæring efter afgørelsens artikel 41, stk. 2, men ikke desto mindre har bibeholdt uforenelige nationale lovbestemmelser, vil følgelig have overtrådt afgørelsen og TEU siden den 6. marts 2002.

Erklæringerne efter artikel 41, stk. 2, i Eurojust-afgørelsen er derfor en vigtig indikator for en medlemsstats behov for at tilpasse sin nationale lovgivning, om end det forhold, at en medlemsstat ikke har fremsat en sådan erklæring, ikke tillader at konkludere, at der ikke er behov for lovgivningsmæssige foranstaltninger. De medlemsstater, der skal bringe deres nationale lovgivning i overensstemmelse med Eurojust-afgørelsen, har imidlertid ikke alle fremsat en sådan erklæring.

2. FORMÅLET MED RAPPORTEN OG EVALUERINGSMETODE

Selv om Kommissionen ikke er forpligtet til at aflægge rapport om afgørelsens gennemførelse, har den besluttet at gøre dette, idet et stort antal medlemsstater skal tilpasse de nationale lovbestemmelser, og fordi Eurojust spiller en meget vigtig rolle for såvel strafferetsplejen inden for EU som for det retlige samarbejde med tredjelande.

I juni 2003 bad Kommissionen medlemsstaterne om at indsende relevante oplysninger. Der blev udsendt rykkerskrivelser i december 2003. De fleste medlemsstater, men desværre ikke alle, har besvaret disse skrivelser. Evalueringen er hovedsagelig baseret på de indkomne svar og på erklæringerne efter artikel 41, stk. 2. Kommissionen har desuden taget hensyn til uformelle oplysninger indsamlet af det italienske justitsministerium, som havde sendt medlemsstaterne et spørgeskema i forbindelse med et projekt finansieret under EU-rammeprogrammet om politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager (AGIS)⁵.

Kommissionen formoder således, at der kun er behov for lovgivningsmæssige foranstaltninger, når en medlemsstats ansvarlige myndigheder har angivet dette, medmindre der er tydelige tegn på et sådant behov. Af hensyn til gennemsigtigheden

⁵ Projekt nr. 189/2003 ("Beføjelser for de nationale medlemmer af Eurojust") under AGIS-programmet, som blev indført ved Rådets afgørelse af 22.7.2002, EFT L 203 af 1.8.2002, s. 5.

og retssikkerheden kan det imidlertid også være ønskeligt med national lovgivning (primær og/eller sekundær), idet Eurojust kun kan fungere korrekt, hvis der eksisterer klare og utvetydige regler.

Ifølge de foreliggende oplysninger har tre medlemsstater (AT, DE, FR) vedtaget lovgivning om Eurojust efter udløbet af gennemførelsesfristen i artikel 42 i afgørelsen⁶. I rapporten tages der hensyn til svar eller andre oplysninger fra medlemsstaterne, som Kommissionen modtog senest den 31. marts 2004. Rapporten undersøger imidlertid ikke situationen i de nye medlemsstater.

3. KONKLUSIONER

Gennemførelsen af Eurojust-afgørelsen er langt fra tilfredsstillende. Ved fristens udløb (september 2003) havde kun en medlemsstat (PT) vedtaget hele den lovgivning, der er nødvendig for at efterkomme Eurojust-afgørelsen. Selv om endnu tre medlemsstater har vedtaget de relevante love pr. april 2004 (AT, DE, FR), er der i fem medlemsstater ingen gennemførelseslovgivning som påkrævet i henhold til deres nationale ret (BE, EL, ES, IT, LU). I mindst en af disse havde regeringen end ikke fremsat et lovforslag for det nationale parlament på det tidspunkt, hvor rapporten blev udarbejdet (marts/april 2004). Eftersom Finland kun har gennemført en del af afgørelsen, er der i alt stadig seks medlemsstater, som skal bringe deres nationale lovgivning i overensstemmelse med afgørelsen. På baggrund af Eurojusts centrale rolle og store betydning såvel i kampen mod terrorisme som i samarbejdet om straffesager som helhed samt i betragtning af de forskellige erklæringer fra Det Europæiske Råd og Rådet er dette skuffende.

De resterende medlemsstater konkluderede, at det ikke var nødvendigt for dem at ændre deres nationale lovgivning. Kommissionen har ingen grund til at sætte spørgsmålstegn ved disse konklusioner, om end den lange tid, det tog visse medlemsstater at undersøge behovet for lovgivning, viser, at den retlige situation ikke altid er helt klar. Endvidere er det en forudsætning for Eurojusts funktion og dets samarbejde med de nationale myndigheder, at der eksisterer gennemsigtige og tydelige regler, som garanterer retssikkerheden. Selv hvor det ikke er absolut nødvendigt med lovgivning, kan det således være ønskeligt at have retningslinjer eller cirkulærer, som redegør for visse væsentlige spørgsmål. Kun en enkelt medlemsstat (SE) har imidlertid meddelt Kommissionen et sådant dokument, nemlig en bekendtgørelse fra stadsadvokaten. På det grundlag er det vanskeligt at danne sig et samlet billede og foretage en dybtgående evaluering. Fremtiden vil vise, om de eksisterende regler i medlemsstaterne vil være tilstrækkelige til at give Eurojust-afgørelsen fuld virkning og gøre Eurojust til et effektivt redskab.

Et afgørende spørgsmål, som der skal ses nærmere på i fremtiden, er udveksling af oplysninger mellem de kompetente nationale myndigheder og Eurojust. Som beskrevet ovenfor er det i øjeblikket endnu ikke helt klart, om de foranstaltninger, medlemsstaterne har truffet indtil nu, til fulde vil sikre, at de nationale medlemmer af

⁶ I slutningen af marts 2004 meddelte Tyskland Kommissionen, at mæglingsudvalget for parlamentets to kamre var nået frem til en politisk aftale om den nationale lov (se pressemeddelelse nr. 52/2004 fra Bundesrat af 31.3.2004). Selv om den tyske lov endnu ikke var formelt vedtaget på det tidspunkt, kunne der således tages hensyn til dens indhold i denne rapport.

Eurojust får alle de oplysninger, som er nødvendige for at varetage deres opgaver. Informationsstrømmen bør fungere gnidningsfrit og i hastende tilfælde tilstrækkelig hurtigt. Kommissionen skal derfor især henlede medlemsstaternes opmærksomhed på gennemførelsen af artikel 9, stk. 4, og artikel 13, stk. 1, i afgørelsen om de nationale medlemmers adgang til oplysninger om efterforskning og retsforfølgning.

Kommissionen vil også gerne opfordre medlemsstaterne til at tillægge deres nationale medlemmer af Eurojust de retlige og/eller efterforskningsmæssige beføjelser, der sædvanligvis tillægges en offentlig anklager, dommer eller polititjenestemand med tilsvarende beføjelser i henhold til deres nationale lovgivning. Selv om artikel 9, stk. 3, overlader det nøjagtige omfang af disse beføjelser til medlemsstaterne (bortset fra spørgsmålet om adgang til oplysninger), bør de være af en sådan karakter, at Eurojust kan udføre sine opgaver, og at afgørelsens målsætninger kan opfyldes. For stor ulighed eller manglende overensstemmelse i de nationale medlemmers beføjelser kan skade Eurojusts effektivitet og troværdighed og hæmme dets samarbejde med de nationale myndigheder. Der bør derfor fokuseres yderligere på spørgsmålet om overensstemmelsen og fortroligheden af medlemmernes nationale beføjelser.

Siden den 1. maj 2004 har de nye medlemsstater også skullet træffe alle nødvendige foranstaltninger til at gennemføre Eurojust-afgørelsen. Kommissionen vil overveje, om den til sin tid skal udarbejde en opfølgende rapport omfattende de nye medlemsstater. På baggrund af ovenstående opfordrer Kommissionen alle medlemsstater til at sikre en hurtig og fuldstændig gennemførelse af Eurojust-afgørelsen og underrette den om alle foranstaltninger, de har truffet, navnlig vedrørende de spørgsmål, der er beskrevet ovenfor.