Justitsministeriet
Lovafdelingen

Dato: 13. september 2002
Kontor: EU-kontoret
Sagsnr.: 2002-619/21-0310
Dok.: BGJ20070

Indlæg til brug den 16. – 17. september 2002 ved Kommissionens offentlige høring om Grønbogen om strafferetlig beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser og oprettelse af en europæisk anklagemyndighed

Lad mig først takke Kommissionen for at afholde denne høring. Ud over muligheden for at udtrykke vore egne grundlæggende synspunkter om grønbogen er vi fra dansk side meget glade for denne lejlighed til at høre de tanker, man i andre lande gør sig om spørgsmålet om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed.

Vi har med interesse studeret grønbogen, hvor Kommissionen har udbygget de tanker, som blev fremlagt i forbindelse med regeringskonferencen forud for Nice-traktaten. Kommissionen fortjener stor anerkendelse for det omfattende analysearbejde, der ligger bag udarbejdelsen af en håndgribelig ramme for oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed.

Der er naturligvis mange store og små spørgsmål, som enten ikke besvares i grønbogen eller som besvares ved fremlæggelse af alternative løsningsmuligheder. Vi ser på den baggrund grønbogen som et diskussionsoplæg, og sådan må det naturligvis være med en så gennemgribende og nyskabende idé, som der her er tale om.

Jeg ved, Kommissionen lægger vægt på, at jeg overholder taletiden, og jeg kan derfor naturligvis ikke udtømmende gøre rede for de danske synspunkter om grønbogen. Jeg vil derfor koncentrere mig om få udvalgte dele:

Lad mig først udtrykke vores uforbeholdne støtte til det overordnede mål: en stadig bedre beskyttelse af Fællesskabets midler mod svig. Vi ser med tilfredshed på den store indsats, som Kommissionen gør både her og i andre sammenhænge for at beskytte Fællesskabets midler mod svig. Vi er også enige i den grundlæggende forudsætning for grønbogen: at man til stadighed må se kritisk på de fremgangsmåder, vi i dag anvender, og overveje nye løsninger, der vil kunne sikre en bedre beskyttelse.

Slotsholmsgade 10
1216 København K
Telefon: 33 92 33 40
Telefax: 33 93 35 10
E-post: jm@jm.dk
Internet: http://www.jm.dk

Samtidig må indsatsen afpasses de problemer, man har til opgave at løse. De foranstaltninger, der sættes i værk, må indebære en effektiv ressourceanvendelse. Og ikke mindst: subsidiaritetsprincippet må haves in mente: Fællesskabet skal kun have kompetence, hvor opgaven vil kunne løses bedre på fællesskabsplan.

Det følger heraf, at oprettelse af en europæisk anklagemyndighed med kompetence til at lede efterforskningen og gennemføre retsforfølgningen af straffesager i forbindelse med EU-svig kun bør ske efter en tilbundsgående analyse af, hvor problemerne opstår i praksis. Samtidig må det i fornøden grad sandsynliggøres, at de foreslåede løsningsmuligheder virkelig vil kunne afhjælpe problemerne. Vi savner en sådan analyse i grønbogen.

Effektivitet i retshåndhævelsen er jo ikke blot et spørgsmål om anklagemyndigheden alene. En effektiv retshåndhævelse er resultatet af et komplekst samspil mellem efterforskningsmyndigheder, anklagemyndigheder og domstole.

Når man læser grønbogen, er det helt tydeligt, at de svigstyper, Kommissionen har i tankerne, er de store transnationale sagskomplekser med forgreninger til en række forskellige lande; for eksempel ”momskarussellerne”. Men EU-svig er jo meget andet end det. EU-svig er også den landmand, der uberettiget og bevidst modtager landbrugsstøtte – altså små, til dels ukomplicerede sager uden noget grænseoverskridende element. Vil oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed tilføre en merværdi her? Det ville vi gerne have belyst!

Ud over disse mere effektivitetsprægede indvendinger har vi dog også mere principielle betænkeligheder ved oprettelse af en europæisk anklagemyndighed, som den er skitseret i grønbogen.

Det fremhæves i grønbogen – og det kan vel ingen være uenig i – at de transnationale sagskomplekser indebærer særlige vanskeligheder. Bevisindsamling ved hjælp af retsanmodninger kan være tungt og langsommeligt. Forskellene i de nuværende 17 retsordeners materielle og strafprocessuelle regler gør det sværere for politiet at samarbejde på tværs af grænserne.

Grønbogens løsningsforslag på det problem er lige så radikal som den er enkel: en udstrækning af princippet om gensidig anerkendelse.

I forhold til de strafprocessuelle tvangsindgreb som ransagning, beslaglæggelse osv. vil dette eksempelvis indebære, at en såkaldt ”retssikkerhedsdommer” i ét land kan give tilladelse til en ransagning i et andet land uden videre prøvelsesmuligheder hos domstolene i det land, hvor ransagningen skal foregå. Vi forstår grønbogen sådan, at ”retssikkerhedsdommeren”, der prøver ransagningsanmodningen, skal bruge sine egne materielle regler ved vurderingen af, om betingelserne for indgrebet er opfyldt, mens fremgangsmåden for ransagningen - formaliteterne såsom

hvornår på døgnet, ransagningen må foregå, spørgsmålet om der skal der være vidner til stede osv. – skal afgøres efter reglerne i det land, hvor ransagningen gennemføres.

Vi har en vis tvivl over for, om det overhovedet er muligt at foretage en sådan opdeling mellem materielle og formelle betingelser. Og vi er skeptiske over for, hvilken betydning princippet om gensidig anerkendelse vil have for styrken af det bevis, der i givet fald fremskaffes ved ransagningen.

Det spørgsmål kan med rette rejses, hvorledes domsretten, når sagen ligger til pådømmelse, vil vurdere bevis, der ganske vist lovligt kan fremlægges, men som er indhentet på en måde, der i andre typer sager ville forkastes som stridende mod domslandets lovgivning og de retssikkerhedsprincipper, der ligger til grund herfor.

I Danmark som i en række andre medlemslande er bevisvurderingen fri. Hvilken bevismæssig styrke vil en dansk domsret tillægge bevis indsamlet ved en ransagning foretaget i Danmark, men efter tilladelse fra en udenlandsk ”retssikkerhedsdommer”, hvis de almindelige danske betingelser for at kunne gennemføre ransagning i et sådant tilfælde ikke er opfyldt?

Hertil kommer, at et system, hvor en dommer i én medlemsstat kan godkende strafprocessuelle tvangsindgreb i en anden medlemsstat, *per se* indeholder et incitament til ”forum shopping” – til at henvende sig til dommeren i landet med de lempeligste betingelser. Grønbogen tager kun i meget ringe grad højde for denne problemstilling.

Fra dansk side er vi skeptiske over for, om princippet om gensidig anerkendelse kan og bør udstrækkes som langt, som det her foreslås.

Alternativet til gensidig anerkendelse – forudsat vi overhovedet finder det hensigtsmæssigt at overlade retsforfølgningen til et fællesskabsorgan – er vel harmonisering af strafferetten og straffeprocesretten på EU-svigsområdet. Men dette er et helt andet projekt, som slet ikke kan indeholdes inden for den model for en europæisk anklagemyndighed, som er opstillet i grønbogen.

Jeg vil også gerne berøre spørgsmålet om afgrænsningen af den europæiske anklagemyndigheds kompetence.

Vi har noteret os, at man i grønbogen foreslår kompetencen udvidet i forhold til den definition af EU-svig, vi i dag har i svigskonventionen fra 1995 med tilhørende protokoller. Således foreslås det bl.a., at den europæiske anklager også skal have kompetence for så vidt angår andre lovovertrædelser, der berører Fællesskabets finansielle interesser, nemlig svig i forbindelse med indgåel-

se af offentlige kontrakter, deltagelse i en kriminel organisation, misbrug af tjenstlige beføjelser og videregivelse af tjenestehemmeligheder.

Fra dansk side finder vi det principielt uheldigt, at lovovertrædelser, der i art og grovhed ligner hinanden, skal behandles af forskellige anklagemyndigheder alt afhængig af, om lovovertrædelsen berører Fællesskabets budget. Dette gælder så meget desto mere, når spørgsmålet om kompetent myndighed også til dels er afgørende for, hvilke materielle og processuelle regler, der skal finde anvendelse i sagen.

Dette er i realiteten et brud på det ligebehandlingsprincip, der også ligger til grund for traktatens artikel 280.

Hertil kommer de vanskeligheder, som en sådan kompetencedeling vil give anledning til i praksis særligt i de ”blandede sager” – sagskomplekser, der omfatter såvel EU-svig som anden kriminalitet.

Som det fremgår, har vi en række betænkeligheder ved etableringen af en europæisk anklagemyndighed. Overførsel af kompetencen til at retsforfølge strafbare forhold til et fællesskabsorgan kræver efter vores opfattelse meget nøje overvejelser.

Spørgsmålet om oprettelse af en europæisk anklager må ses på baggrund af udviklingen af det mellemstatslige arbejde på 3. søjle-området, hvor der de senere år er sket en meget stor udvikling. Der er som bekendt såvel inden for politisamarbejdet som det retlige samarbejde iværksat en lang række initiativer med henblik på at effektivisere kriminalitetsbekæmpelsen – dels generelle instrumenter, dels initiativer, der mere specifikt bl.a. tager sigte på bekæmpelsen af EU-svig. Som eksempel kan nævnes Europol, Eurojust, og Det Europæiske Retlige Netværk. På det retlige område er der sket store fremskridt på retshjælps- og udleveringsområdet, herunder også med den europæiske arrestordre.

Der er i disse allerede iværksatte initiativer gode muligheder for på en praktisk og fleksibel måde at løse de særlige vanskeligheder, den grænseoverskridende kriminalitet traditionelt har givet anledning til. Efter vores opfattelse bør vi lade disse initiativer få lejlighed til at få effekt, før vi tager stilling til et så grundlæggende spørgsmål, som overførsel af det overordnede ansvar for efterforskningen og retsforfølgningen af strafbare forhold til en europæisk anklagemyndighed.

Tak.