

EUROJUST

Det europeiske påtalesamarbeid og dets betydning for Norge:
innhold, utfordringer og utvikling.

Kandidatnummer: 206

Leveringsfrist: 10. april 2009

Til sammen 39995 ord

06.04.2009

Innholdsfortegnelse

<u>1</u>	<u>INNLEDNING</u>	<u>1</u>
1.1	Bakgrunn for temaet	1
1.2	Tema for oppgaven	1
1.3	Materiale og metode	3
1.4	Veien videre	4
	<u>DEL I – INNHOLDET I DET EUROPEISKE PÅTALESAMARBEID</u>	<u>6</u>
<u>2</u>	<u>HVA ER EUROJUST?</u>	<u>6</u>
2.1	Innledning	6
2.2	Behovet for påtalemessig samarbeid i Europa.	8
2.3	Eurojusts målsetning	11
2.4	Prinsippene til grunn for Eurojust	11
2.5	Oppbygningen av Eurojust	13
2.5.1	De nasjonale representantene	14
2.5.2	Kollegiet	16
2.5.3	Personvernsombudet	16
2.5.4	Det felles tilsynsorgan	16
2.6	Eurojusts kompetanse og oppgaver	16
2.6.1	Eurojusts materielle kompetanse	16
2.6.2	Eurojusts utførelse av oppgaver	18
2.6.3	Eurojusts oppgaver gjennom de nasjonale representanter	19
2.6.4	Eurojusts oppgaver gjennom kollegiet	22

2.7	Nasjonal gjennomføring av anmodninger fra Eurojust	23
2.8	Eurojusts rolle i Europeiske etterforskningsgrupper	24
2.9	Eurojust rolle i Den europeiske arrestordre	25
2.10	Eurojusts samarbeid med andre europeiske organ	27
2.10.1	Samarbeidet mellom Eurojust og Europol	28
2.10.2	Samarbeidet mellom Eurojust og Det europeiske rettslige nettverk	29
2.10.3	Samarbeidet mellom Eurojust og OLAF	31
2.11	Avslutning – Eurojust i dag	34
<u>3</u>	<u>SAMARBEIDET MELLOM NORGE OG EUROJUST</u>	<u>37</u>
3.1	Innledning: Norges rolle i Eurojust og EUs justissamarbeid forøvrig	37
3.2	Samarbeidsavtalen mellom Norge og Eurojust	39
3.3	Behandlingen i Stortinget	40
3.4	Sambandsstatsadvokatens rolle	41
3.5	Deltakelse i beslutninger innen Eurojust – komparativt	44
3.6	Andre tilknytninger til det europeiske påtalesamarbeid	44
3.6.1	Norge og Det europeiske rettslige nettverk	44
3.6.2	Norge og OLAF	45
3.7	Erfaringer fra norsk påtalemyndighet	47
3.8	Avslutning	49
	<u>DEL II – UTVALGTE RETTSLIGE PROBLEMSTILLINGER</u>	<u>50</u>
<u>4</u>	<u>EUROJUST SOM UTVIKLER AV SOFT LAW</u>	<u>50</u>
4.1	Innledning	50

4.2	Utvikling av jurisdiksjonsproblematikken	50
4.2.1	Grunnreglene om jurisdiksjon i Eurojust	50
4.2.2	”Forum shopping”	53
4.2.3	Fra ”soft law” til ”hard law” – bindende jurisdiksjonsavgjørelser	56
5	<u>INFORMASJONSUTVEKSLING OG PERSONVERN I EUROJUST</u>	59
5.1	Grunnlaget for Eurojusts bruk av personopplysninger	61
5.2	Informasjonsutveksling	63
5.2.1	Adgangen til å behandle opplysninger ved Eurojust	63
5.2.2	Lagring av opplysninger ved Eurojust: Case Management System	64
5.2.3	Prinsippene for Eurojusts behandling av opplysninger	66
5.2.4	Eurojusts plikt til å rette eller slette opplysninger	66
5.2.5	Tidsbegrensninger for lagringen	67
5.2.6	Eurojusts informasjonsutveksling med tredjeparter	68
5.2.7	Opplysninger som sendes ut av Norge: adgang og kontroll	70
5.3	Personvernsreglene	71
5.3.1	Retten til innsyn i lagrede opplysninger	71
5.3.2	Den registrertes rett til å kreve retting og sletting av feilaktige opplysninger	75
5.4	Partsinnsyn i saker ved Eurojust	76
5.5	Offentlig tilgang til Eurojusts dokumenter.	77
5.6	Avslutning	79
6	<u>KONTROLL OG OVERPRØVING AV EUROJUST</u>	81
6.1	Kontrollen av Eurojust	81
6.1.1	Parlamentarisk kontroll nasjonalt og i EU	82
6.1.2	Annen kontroll på EU-plan	84
6.1.3	Annen nasjonal kontroll	84
6.2	Eurojusts interne kontroll av informasjonssamarbeidet	85
6.2.1	Personvernsombudet i Eurojust	85

6.2.2	Det felles tilsynsorgan	85
6.3	Domstolsadgang: EF-domstolen	87
6.3.1	Innledning. EF-domstolens adgang til å uttale seg om rådsavgjørelsen.	87
6.3.2	Jurisdiksjonen over Eurojusts virke.	88
6.3.3	EFDs kompetanse etter Lisboa-traktaten: Særlig om TEUF artikkel 276.	92
6.3.4	Norge og EFD i tredje søyle	92
6.4	Domstolsadgang: Den Europeiske Menneskerettighetsdomstol	94
6.4.1	Innledning	94
6.4.2	Overføring av myndighet til internasjonalt organ: tilbakevisning av Bosphorus-presumsjonen	96
6.4.3	EMDs jurisdiksjon over Eurojusts virke	98
6.4.4	EMD som sikkerhetsventil for EUs manglende utbygging av rettighetskatalogen?	100
6.4.5	Bruken av EMK i EU-spørsmål – uegnet forum?	101
DEL III – UTFORDRINGER I UTVIKLING		103
7 UTVIKLINGEN AV EUROJUST – I RETNING AV EN EUROPEISK PÅTALEMYNDIGHET?		103
7.1	Utviklingen hittil – en endelig løsning eller et steg på veien?	103
7.2	Den nært forestående utvikling	103
7.2.1	Muligheten for styrking av Eurojust gjennom den nasjonale kompetanse	104
7.2.2	Utviklingen gjennom Lisboa-traktaten: TEUF § 85	105
7.2.3	Økt kontroll	106
7.3	Utviklingen på sikt – mot en overnasjonal europeisk påtalemyndighet?	106
7.3.1	Innledning: behovet for en sentralisert europeisk påtalemyndighet	106
7.3.2	Utgangspunktet: TEUF § 86	110
7.3.3	Etableringen av EPP	111
7.3.4	Organisering og virke	112
7.3.5	Kompetanse og plikter	114
7.3.6	Prosessuelle regler	119
7.3.7	Kapasitet og prioritering	120
7.3.8	Judisiell kontroll og rettsforfølging etter endt etterforskning	121

7.4	Avslutning.	122
<u>8</u>	<u>VIDERE NORSK DELTAKELSE I ET EUROJUST I UTVIKLING</u>	<u>124</u>
8.1	Innledning – forutsetningen om norsk deltakelse i videre utvikling	124
8.2	Norge og utviklingen av Eurojust – et statisk samarbeid med et organ i utvikling?	126
8.3	Norges forhold til det fremtidige EPP.	129
8.4	Avslutning. Norges fremtid i tredje søyle	130
<u>9</u>	<u>AVSLUTTENDE BEMERKNINGER</u>	<u>133</u>
<u>10</u>	<u>KILDER</u>	<u>135</u>
10.1	Litteraturliste	135
10.2	Domsregister	139
10.3	Forarbeider og andre dokumenter fra Storting og Regjering	141
10.4	EU-dokumenter	141
10.5	Traktater og andre internasjonale avtaler	145
10.6	Avisartikler	146
10.7	Annet	146
10.8	Internettkilder	147

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn for temaet

Utgangspunktet for oppgaven er det europeiske påtalesamarbeid og hva dette innebærer for Norge. EUs justissamarbeid er i rask vekst, og det samme er Norges deltakelse.

Påtalesamarbeidet i EU er lite kjent, selv innad i EUs medlemsstater. Dette er samarbeid som ikke er Schengen-relevant. Likevel er dette allerede svært viktig, og har et voldsomt utviklingspotensiale.

Den norske deltakelse i samarbeidet er også lite kjent, og har i liten grad vært gjenstand for drøftelse i Norge, verken i Stortinget, media eller fra akademisk hold. Dette på tross av at samarbeidet blir fremhevet som viktig både for EU og Norge. Den videre fremstilling søker derfor å gi en helhetlig fremstilling av påtalesamarbeidet i EU og hvordan det påvirker Norge. Tanken er at avhandlingen skal bidra til å bedre grunnlaget for den rettslige og akademiske diskusjonen om Norges tilknytning til EU utenfor EØS. Norge som tilknyttet tredjeland møter særlige utfordringer ved samarbeid med EU. Fremstillingen skal ikke være politisk. Der reglene kommenteres vil det være fra et juridisk ståsted. Også fra et praktisk ståsted er samarbeidet viktig, og jeg vil forsøke å vise hvordan samarbeidet fungerer i praksis.

1.2 Tema for oppgaven

Etter en lang strid mellom Kommissjonen og Parlamentet på den ene side og Rådet på den andre, etablerte Rådet i 2002 Eurojust, organet for påtalesamarbeid i EU. Striden besto i at Kommissjonen ønsket en overnasjonal påtalemyndighet for å bekjempe bedrageri i EF. Forslaget ble lansert i 1997. For å unngå denne kontroversielle ideen etablerte Rådet et mer mellomstatlig organ, som ikke bare skulle lede kampen mot bedrageri, men koordinere mye av EUs innsats i kampen mot grenseoverskridende kriminalitet i tredje søyle.

Det europeiske påtalesamarbeidet har bare så vidt begynt. Utviklingen har imidlertid skutt fart siden 11. september 2001, og det kan virke som man nå står på terskelen til en utvikling som er meget omstridt. Denne utviklingen skjer gjennom det forholdsvis ukjente organet Eurojust. Eurojust er et samarbeid mellom alle EU-land, og i tillegg er Norge, Island og USA sentrale samarbeidspartnere. Andre land og organer er også i noen grad tilknyttet. Feltet har fått lite omtale i Norge hittil, men Eurojust er et viktig samarbeid for Norge, særlig rent praktisk. Det europeiske justissamarbeid har mange forgreninger og felles tilknytningspunkter. Norge er med i flere av dem, med Schengen som det klart største. Jeg vil drøfte hvordan Eurojust passer inn i dette systemet, og vise hvordan dette ”lappeteppet” av samarbeid gjør at Eurojust-samarbeidet får større innvirkning på Norge enn det som direkte følger av samarbeidsavtalen.

Eurojust har en rolle i det europeiske informasjonssamarbeid. Norge deltar også i dette samarbeidet. Sentralt er hvordan dette informasjonssamarbeidet er utformet og hvordan reglene for personvern fungerer. Spørsmålet er hvorvidt statene og Eurojust har kontroll med informasjonen, og hvorvidt personvernsreglene gir reelle rettigheter til de registrerte. I mangel av fungerende regler ville personvernet bli nærmest illusorisk.

Et annet sentralt tema er kontrollen av Eurojust, med særlig vekt på domstolskontrollen gjennom EF-domstolen og Den europeiske menneskerettsdomstol. Domstolskontrollen innen tredje søyle er fortsatt mangelfull, særlig når det gjelder virksomheten til et organ som Eurojust. Man må da falle tilbake på kontrollen fra EMD, men domstolen i Strasbourg er nølende til å vurdere EU-spørsmål, med mindre EU-kontrollen er utilstrekkelig. Effekten blir et potensielt problematisk forhold mellom to internasjonale domstoler, der den enes jurisdiksjon er til dels avhengig av den andres.

Eurojust er et ungt organ, og er antagelig kun i startfasen av sin utvikling. Det er dermed ikke mulig, og heller ikke særlig interessant, å foreta en helhetlig drøftelse av samarbeidet uten å vurdere den videre utvikling. I denne sammenheng er Lisboa-traktaten (TEUF) sentral. I tillegg til utviklingen av Eurojust må det vurderes hvorvidt Eurojust vil bli

utbygget til en sentralisert europeisk påtalemyndighet. Kommisjonens opprinnelige forslag har fått ny aktualitet gjennom Lisboa-traktaten, og framstår nå som mer sannsynlig enn noensinne at EU vil få en sentralisert påtalemyndighet.

1.3 Materiale og metode

Det viktigste rettslige materiale i oppgaven er de rådsavgjørelsene og avtalene som danner grunnlaget for Eurojust og samarbeidet med Norge. Rådsavgjørelsen er fra 2002, og samarbeidsavtalen er fra 2006. Høsten 2008 kom det en ny rådsavgjørelse med omfattende endringer i rådsavgjørelsen som er grunnlaget for Eurojust. Denne har ikke formelt trådt i kraft ennå, men det er kun et spørsmål om kort tid. Jeg har derfor valgt å bruke de nye bestemmelsene, med referanser til den tidligere der det har skjedd endringer.

Av norske rettskilder vil samarbeidsavtalen med Eurojust stå sentralt. Forarbeidene til denne vil også gjennomgås. Det er i liten grad norsk teori og praksis i tilknytning til oppgavens tema. Av andre kilder kan nevnes korrespondanse mellom UD og Datatilsynet i forbindelse med samarbeidsavtalen, samt intervju med de utsendinger som hittil har vært ved Eurojust: assisterende riksadvokat Knut Kallerud og statsadvokat Kim Sundet.

Av europeiske kilder vil rådsavgjørelsen og annen EU-lovgivning som har tilknytning til Eurojust få en sentral plass. EU-traktatene vil også være sentrale for enkelte deler av drøftelsene (TEC, TEU, TEUF). Av rettspraksis finnes det svært lite direkte om Eurojust, men i den grad annen rettspraksis kan belyse relevante drøftelser er det tatt med. Jeg har foretatt et søk på "Eurojust" på www.lovdata.no, dette ga kun ett resultat. Praksisen som er tatt med er i hovedsak hentet fra EFD og EMD. Et fåtall utenlandske dommer er tatt med. Det er ikke foretatt noe helhetlig søk i utenlandsk rettspraksis, og fremstillingen tar ikke sikt på å være uttømmende med hensyn til slike kilder.

Eurojust har utførlige årlige rapporter som redegjør for samarbeid med andre organer og generell utvikling i arbeidet. Disse er det vist til der de er relevante. I tillegg ble det utarbeidet en svært utførlig rapport fra House of Lords fra 2004 som tar for seg sentrale problemstillinger og inneholder intervju med sentrale skikkelser i Eurojust og det teoretiske

arbeid rundt organet. Mye av oppgaven bygger på europeisk teori. Mye av den er i artikkelform. For de generelle drøftelsene har jeg i stor grad benyttet meg av standardverket til Steve Peers: *EU Justice and Home Affairs* (2006). Noen problemstillinger har et noe institusjonelt preg. I disse har jeg benyttet meg av den mer statsvitenskapelige gjennomgangen til Bigo m.fl. i den grad det har vært mulig og naturlig innenfor en juridisk framstilling har jeg også søkt å belyse hvordan reglene fungerer i praksis. Avhandlingen er rettsdogmatisk, men inneholder også enkelte rettspolitiske standpunkter. Disse er forsøkt synliggjort. I tillegg foretas det også en vurdering av den mulige utvikling. Denne drøftelsen er ikke rettspolitisk, men søker heller å gi en gjennomgang av diskusjonen i EU og analysere hva som synes å være den mest sannsynlige utvikling.

Jeg har i stor grad basert meg på de engelske versjonene av EU-dokumentene. Dette fordi mye av litteraturen om organet er på engelsk, og for å sikre en enhetlig begrepsbruk. Norske oversettelser er i samsvar med oversettelsene som er brukt i samarbeidsavtalen og forarbeidene. De fleste dommer og offisielle dokumenter er hentet fra internett, og vil derfor være oppgitt med link og fullt navn heller enn publiseringsinfo. Samtlige linker er sist sjekket i april 2009.

1.4 Veien videre

Del I omhandler bakgrunnen og grunnreglene for Eurojust og det norske samarbeidet. Kapittel 2 tar for seg Eurojust, med en gjennomgang av rådsavgjørelsene som utgjør den rettslige basis for organet. Fremstillingen vil redegjøre for sentrale aspekt ved Eurojusts virksomhet og rådsavgjørelsen. Dette for å bidra til en forståelse av et felt som i liten grad er kjent i Norge. Deler av fremstillingen kan dermed beskrives som ”hjemhentingsjus”, som er en utbredt tradisjon ved det europarettslige arbeidet i Norge. Kapittelet vil også plassere Eurojust i sammenheng med resten av justissamarbeidet i EU. Kapittel 3 er om det nåværende norske samarbeidet med Eurojust. Hovedpunktene i samarbeidet er belyst ved samarbeidsavtalen og forarbeidene til denne. Fremstillingen gir også et bilde av erfaringene fra norsk påtalemyndighet.

Del II er en drøftelse av utvalgte rettslige problemstillinger knyttet til Eurojust. Kapittel 4 vil ta for seg Eurojust som utvikler av ”soft law”. Eurojust har en naturlig rolle som ekspertorgan, og utformer retningslinjer på viktige felt som kan tenkes å utvikle seg til mer bindende regelverk ettersom Eurojust i økende grad gir bindende vedtak. Kapittel 5 tar for seg informasjonssamarbeid og personvern i Eurojust. Det er her vi finner reglene i Eurojust med klare europeiske karakter. Et slikt samarbeid innebærer behandling av en rekke sensitive opplysninger, og det er dermed avgjørende at dette foregår på en måte som tilfredsstiller hensynet til personvern. Kapittel 6 tar for seg kontrollen av Eurojust. Eurojust er gjenstand for kontroll fra en rekke aktører, men det kan spørres om all denne kontrollen er reell, eller om deler av den er mer kosmetisk. Fremstillingen tar for seg nasjonal og europeisk kontroll, intern personvernkontroll gjennom Personvernombudet og Det felles tilsynsorgan, og domstolskontroll gjennom EF-domstolen og Den europeiske menneskerettsdomstolen.

Del III omhandler den videre utvikling av Eurojust. Kapittel 7 tar for seg utviklingen av Eurojust. Selv om Eurojust er et ungt organ, er videreutviklingen allerede begynt. Hovedtrekk ved denne utviklingen vil bli belyst. Kapitlet tar også for seg muligheten for å utvikle Eurojust til en fullverdig europeisk påtalemyndighet. Spørsmålet har blitt aktualisert ved Lisboa-avtalen som inneholder hjemmel til å skape et slikt organ med Eurojust som basis. Til forskjell fra Forfatningstraktaten gir Lisboa mulighet til å gjøre dette uten at alle medlemsland deltar. Dette gjør et ellers svært hypotetisk adgang til en ganske reell mulighet. Kapittel 8 tar for seg Norges forhold til utviklingen. Har Norge et statisk samarbeid med et dynamisk organ? Spørsmålet om hvor langt vi kan gå i å følge utviklingen vil bli belyst ved forarbeidene til samarbeidsavtalen og generelle betraktninger. Kapitlet tar også opp hvorvidt regjeringen har en konsultasjonsplikt overfor Stortinget når det gjelder utviklingen av Eurojust.

DEL I –

INNHALDET I DET EUROPEISKE PÅTALESAMARBEID

2 HVA ER EUROJUST?

2.1 Innledning

Eurojust er organet som legemliggjør påtalesamarbeidet i EU. Organet er også kjent som European Judicial Cooperation Unit. Dette er et påtalesamarbeid skapt med sikte på å styrke samarbeidet innen området for frihet, sikkerhet og rettferdighet, og er hjemlet i TEU avdeling VI (tredje søyle). Organet ble etablert som et resultat av Tampere-konklusjonene i 1999.¹ En del av forslagene i Tampere-konklusjonene var en moderert videreføring av en del kontroversielle forslag fra et prosjekt kjent som ”Corpus Juris”, et prosjekt fra Kommisjonen 1992-1997.² Eurojust følger en mellomstatlig modell, som i stor utstrekning kan ses på som Rådets svar på Kommisjonens forslag om å opprette en overnasjonal europeisk påtalemyndighet.³

¹ Tampere European Council, 15-16.10.1999, Presidency Conclusions. Tampere-konklusjonene og 11. september 2001 må sies å være de to største faktorer i utviklingen av tredje søyle de siste år, se Walker (2004) side 7. Terrorlovgivningen har imidlertid vært bredt formulert, og har i realiteten medført et omfattende samarbeid mot de fleste former for alvorlig kriminalitet.

² Se Delmas-Marty (1997). Delmas-Marty selv var sentral ved utarbeidelsen av forslaget. Selv om Corpus Juris aldri ble en realitet, er denne akademiske studien fortsatt basis for alle senere døftelser om europeisk påtalesamarbeid, og inneholder en rekke bestemmelser som anses å være godt forut for sin tid, se mer i kapittel 7. Linker til prosjektet er tilgjengelig her: <http://www.era.int/domains/corpus-juris/public/main/about.htm#project>.

³ Se Bigo m.fl. (2007) side 16-17. Europaparlamentet var imot opprettelsen av Eurojust, da de støttet Kommisjonens forslag, se Bigo m.fl. side 72.

I desember 2000 ble en midlertidig enhet kalt ”Pro-Eurojust” formelt opprettet.⁴ Representanter fra medlemslandenes påtalemyndigheter bidro gjennom dette midlertidige organet til å utforme Eurojusts fremtidige tilnærming til sine oppgaver. Mye av den nåværende arbeidsformen kom altså fra dette midlertidige organet. Pro-Eurojust startet sitt arbeid 1. mars 2001.

Eurojust ble skapt ved Europarådets avgjørelse av 28. februar 2002 som et EU-organ og selvstendig rettssubjekt.⁵ Hjemmelen for dette er TEU artikkel 29-31. Eurojust er finansiert gjennom EUs generelle budsjett. Medlemmene, og Norge som tilknyttet land, betaler kun for lønn og tillegg til sine utsendinger, administrative kostnader dekkes av Eurojust.⁶

Grunnleggende i Tampere-konklusjonenes innspill om tredje søyle var et balansert samarbeid mot kriminalitet, der en tok hensyn til beskyttelsen av friheten og rettighetene til enkeltindivider og økonomiske aktører.⁷ Konklusjonenes punkt 46 omhandler Eurojust. Organet skulle skapes for å forsterke kampen mot alvorlig organisert kriminalitet. Organets mål ble nærmere definert ved TEU artikkel 32, som inneholder tre hovedmål for Eurojust. For det første skal organet etter litra a bidra til koordinering. For det andre skal Eurojust etter litra b jobbe som støtte for kriminaletterforskning i grenseoverskridende saker, med særlig vekt på Europols analysearbeid. For det tredje skal Eurojust etter litra c støtte Det europeiske rettslige nettverk (EJN) i deres arbeid.

⁴ Council decision of 15 December 2000 setting up a Provisional Judicial Cooperation Unit, OJL 324/2 (21 December 2000).

⁵ Council Decision of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime (2002/187/JHA).

⁶ For Norges del er dette fastsatt i avtalen mellom Norge og Eurojust artikkel 5 nr 7.

⁷ Denne ”balansen” er det bred enighet om at ikke er tilfredsstillende i dagens system. Det er i EU langt enklere å bli enige om repressive tiltak enn prosessuelle rettigheter. Om grunnene til dette, se Bigo m.fl. (2007) side 85-86.

Eurojust er først og fremst et organ for påtalesamarbeid. Det er flere løsninger på forholdet mellom etterforskning og påtale i Europa. Av hensyn til dette, og for å bidra til effektivisering av etterretning og etterforskning, omfatter Eurojusts arbeid hele prosessen fra etterforskning til dom. Andre forskjeller mellom de europeiske system på dette området er hvilke organ som har påtalekompetanse. Italia og Frankrike har begge flere påtaleorgan med forskjellige øverste ledere (i motsetning til den norske riksadvokaten). Noen av organene skiller seg fra rene påtaleorgan, avtalene taler derfor om kompetente myndigheter heller enn påtalemyndigheter. Jeg vil i det følgende bruke avtalenes begrepsbruk.

2.2 Behovet for påtalemessig samarbeid i Europa.

Rådsavgjørelsen fastslår i fortalen punkt 1 at det er nødvendig å forbedre det judicielle samarbeid mellom medlemsstatene, særlig med henblikk til bekjempelse av organisert kriminalitet.

Fra EUs side er det uttrykt behov for samarbeid og koordinering på det europeiske plan. Satsingen skal også ta hensyn til utbygging av rettigheter. Det legger Rådet opp til i Tampere avsnitt 40:

*40. The European Council is deeply committed to reinforcing the fight against serious organized and transnational crime. The high level of safety in the area of freedom, security and justice presupposes an efficient and comprehensive approach in the fight against all forms of crime. A balanced development of **unionwide** measures against crime should be achieved while protecting the freedom and legal rights of individuals and economic operators. [Min utheving].*

Fra norsk hold har man i forarbeidene til stortingsbehandlingen av den norske samarbeidsavtalen St.prp. 58 (2004-2005) pkt 1.2. særlig fremhevet kriminalitetsutviklingen⁸:

⁸ Uttalelsene har generell gyldighet for det europeiske samarbeidet i sin helhet, ikke bare Norges tilknytning til dette.

”Eit sentralt utviklingstrekk er at den internasjonale kriminaliteten omfatter stadig fleire typar kriminalitet og at kriminalitetsformene heng saman.”⁹

Av nye utfordringer nevnes særlig:

- Økende internasjonal narkotikakriminalitet
- Organisert smugling av asylsøkere og innvandrere
- Handel med mennesker (trafficking)
- Oppblomstring av terrorisme
- Miljøkriminalitet
- Økonomisk kriminalitet
- Misbruk av teknologi og data
- Økende bruk av utpressing, frihetsberøvelse og grov vold i Norden.

Felles er det at den nye kriminaliteten i stor grad er internasjonal og grenseoverskridende. En av hovedgrunnene til denne internasjonalisering av kriminalitet er oppløsningen av EUs indre grenser. Når det er fri flyt av mennesker og tjenester hører det med at det blir betraktelig lettere også for kriminelle å drive virksomhet over grensene.

Med denne ”frie flyten” av kriminalitet følger det at det er behov for økt samarbeid mellom landene for å hindre grenseoverskridende kriminalitet. Et hjelpemiddel har vært *regionale* samarbeid, f.eks. påtalesamarbeidet i Norden og Østersjøområdet. Flere av EUs samarbeid i tredje søyle startet som regionale samarbeid. Schengen og Prüm er eksempler på dette.¹⁰

⁹ St.prp. nr. 58 (2004-2005): *Om samtykke till inngåing av ein samarbeidsavtale mellom Noreg og Eurojust for å styrkje kampen mot alvorlege former for internasjonal kriminalitet*. Dette er de sentrale forarbeidene for vårt samarbeid med Eurojust. Samarbeidsavtalen mellom Norge og Eurojust er vedlagt disse forarbeidene. I tillegg er den tilgjengelig på Eurojusts hjemmesider på engelsk, <http://www.eurojust.europa.eu/official.htm>. I tillegg finnes Innst.S. nr 243 (2004-2005) fra Utenrikskomiteen. Spørsmålet var også gjenstand for debatt i Stortinget. Dette vil bli drøftet under punkt 3.3.

¹⁰ Disse samarbeidene var regionale, men med klare ambisjoner om å bli EU-samarbeid. Denne måten å innføre nye EU-regler er forholdsvis normal innen tredje søyle, men kan kritiseres fordi de ofte fører at de

Problemene Norge møter som følge av den økte grenseoverskridende kriminaliteten er imidlertid ikke begrenset til regioner. De er europeiske problem snarere enn norske eller nordiske problem. Problemene som kommer til Norge har mange ulike former og ulike opphavsländer, f.eks. narkotika fra Nederland og Baltikum, menneskehandel blant annet fra Øst-Europa og Afrika via Italia osv.

Det er flere forhold som nødvendiggjør påtalemessig samarbeid. For det første er det vanskelig å drive etterforskning og påtale mot personer eller deler av nettverk som befinner seg i utlandet. Politi og påtalemyndighet i et land har sjelden kunnskap nok til å gjennomføre etterforskningsskritt som er effektive og som kommer tidsnok i et annet land. For det andre er det et problem at utbytte fra straffbare handlinger begått i et land forsvinner utenlands, og derfor er praktisk talt umulig å oppspore for myndighetene. For det tredje kan det være vanskelig å finne ut av kriminalitet som skal begås i et land dersom den planlegges utenfor landet. Informasjonsutveksling er derfor helt sentralt for det europeiske samarbeidet, og er et hovedelement i de fleste EU-organ og samarbeid på området. For det fjerde har de forskjellige lands myndigheter liten kunnskap, tillit og direkte kontakt med andre lands myndigheter på området.

Departementet konkluderer pkt 1.2 med å si at:

”Når kriminaliteten er grenseoverskridende, må også mottiltak og rettsforfølging vere organisert i eit forpliktande samarbeid på tvers av landegrensene.”

Det er med andre ord effektivisering av rettshåndhevelsen som er den sentrale begrunnelsen for Eurojust. Det er imidlertid også en målsetting for justissamarbeidet at

andre EU-land påtvinges ordninger som ikke har vært gjenstand for en skikkelig prosess i EU-systemet, med høringer osv. Til gjengjeld får man til en del ting som ville være umulige i det nåværende, og til dels svært omstendelige, EU-system. Slikt samarbeid kan også få betydning for Eurojusts fremtidige utvikling, se del 7.3.3.

rettighetene til den enkelte skal respekteres, og dermed at de ulike samarbeid ikke skal medføre dårligere beskyttelse for den enkelte. I Tampere-konklusjonenes fortale punkt 2 heter det at området for frihet, sikkerhet og rettferdighet (tredje søyle) skal være bygd på prinsippene om transparens og demokratisk kontroll.

2.3 Eurojusts målsetning

Eurojusts mål er oppstilt i rådsavgjørelsen artikkel 3. Eurojust har sitt virkeområde der to eller flere medlemsstater er berørt av grenseoverskridende kriminalitet, særlig dersom kriminaliteten er organisert. Videre er bekjempelse av terrorisme også et sentralt område – utviklingen innen tredje søyle skjøt først fart etter 11. september 2001.¹¹

Eurojust har etter artikkel 3 litra a) som formål å stimulere og forbedre koordinasjonen mellom kompetente myndigheter i medlemslandene samt koordinering av etterforskning og påtale i den enkelte medlemsstat. I utførelsen av disse oppgavene skal Eurojust ta hensyn til anmodninger fra kompetente myndigheter i medlemslandene, samt enhver informasjon fremlagt av ethvert kompetent organ. Etter litra b) skal Eurojust forbedre samarbeid mellom medlemslandenes kompetente myndigheter. Særlig skal det legges vekt på gjennomføringen av internasjonal gjensidig juridisk bistand og utleveringsanmodninger. Endelig skal Eurojust etter litra c) på andre måter støtte de kompetente myndigheter for å gjøre etterforskning og påtale mer effektiv. For å oppsummere skal Eurojust, ved siden av koordinasjon, ta for seg rettsforfølgning og etterforskning, og skal ikke bare bidra, men også promotere og forbedre samarbeidet.¹² For å få til alt dette har Eurojust en sentralisering av nasjonal kompetanse.

2.4 Prinsippene til grunn for Eurojust

Prinsippene til grunn for tredje søyle er særlig harmonisering av rettsregler og gjensidig anerkjennelse av nasjonale rettsregler, avgjørelser og dommer.¹³ De to prinsippene har til

¹¹ Se Peers (2006) side 434.

¹² Se Deboyser (2005) side 176

¹³ For mer om mutual recognition, se f.eks. Guild & Geyer: Security versus Justice? (2008) kapittel 1.

en viss grad vært separert, men det er nok forholdsvis klart at det ene forutsetter det andre.¹⁴ Harmonisering av lovverkene ville mistet en del av sin mening dersom en ikke hadde gjensidig anerkjennelse, og det er begrenset hvor mye man kan anerkjenne dersom det er store forskjeller mellom landene. Det er likevel fremhevet at målet med mutual recognition ikke er harmonisering.¹⁵

Prinsippet om mutual recognition er sentralt i EU, og er også grunnleggende for forståelsen av hvordan samarbeidet i tredje søyle fungerer. Det kan defineres som "[...] a general concept, the meaning of which is that judgements, decisions etc. taken in one Member State shall be recognized, enforceable etc. in another Member State".¹⁶ I Lisboa-traktaten er det uttrykkelig fastslått i TEUF art 82.

Slik gjensidig anerkjennelse ble for tredje søyles vedkommende særlig fremhevet i Tampere-konklusjonene.¹⁷ Her ble prinsippet beskrevet som en hjørnestein i samarbeidet, særlig anerkjennelse av avgjørelser, både fra domstolene og "other decisions of judicial authorities". For at dette skulle bli mulig har Rådet i lengre tid søkt å innføre minimumsregler og tiltak for å avhjelpe de nasjonale forskjellene.¹⁸ Når så dette prinsippet gjelder, skal det være en presumsjon for at de forskjellige systemene er såpass like at gjennomføring av utenlandske vedtak skal anses uproblematisk. Dette er imidlertid en presumsjon som det kanskje er for tidlig å legge til grunn.¹⁹

Flere tiltak har siden Tampere tatt utgangspunkt i prinsippet om mutual recognition. Den fremste, og mest vellykkede blant dem er Den europeiske arrestordre (som Norge har avtalt

¹⁴ Se Asp side 33 i Husabø/Strandbakken (2005), samt Castillo (2007) side 7.

¹⁵ Slått fast av EFD i *Advocaten voor de Wereld* (case C-303/05, 3 May 2005).

¹⁶ Asp (2005) side 26.

¹⁷ (Op.cit.) avsnitt 32-52.

¹⁸ Se bla. Programme of measures to implement the principle of mutual recognition of decisions in criminal matters [2001].

¹⁹ Se f.eks. Guild & Geyer (2008) side 10-15, der de til dels store forskjeller i Europa påpekes.

å slutte seg til). En annen er Konvensjonen om gjensidig bistand i straffesaker²⁰ og den ventede European Evidence Warrant²¹, som i store trekk er en arrestordre for bevis. Mutual recognition er også fremhevet i Lisboa-traktaten. Prinsippet har imidlertid sine begrensninger, og det kan ikke sies at hva som helst av utenlandske avgjørelser og prosedyrer aksepteres uten videre.²²

Eurojust har en sentral rolle i arbeidet med å bygge opp tillit i Europa når det gjelder samarbeid innen strafferett. Man kan si at Eurojusts rolle er todelt: for det første skal Eurojust fremme tillit og for det andre skal organet fungere som koordinator av kriminalsaker. Det er viktig at landene har tillit til hverandre for å kunne samarbeide. Eurojust har derfor en egen avdeling som skal drive markedsføring i de forskjellige land for å fremme tillit og påse at organet blir brukt.

2.5 Oppbygningen av Eurojust

Rådsavgjørelsen som ligger til grunn for Eurojust ble endret i 2008.²³ Denne endringen har ennå ikke trådt i kraft, men dette beror kun på formaliteter. Endringene er derfor inntatt i den generelle drøftelsen.

Eurojust er et organ som regnes som eget rettssubjekt underlagt EU.²⁴ Den mest praktiske betydningen av at organet er et eget rettssubjekt er at tredjeparter kan inngå

²⁰ Council Act of 29 May 2000 establishing in accordance with Article 34 of the Treaty on European Union the Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union. [2000] O.J. C197/3.

²¹ Council Framework Decision 2008/978/JHA of 18 December 2008 on the European evidence warrant for the purpose of obtaining objects, documents and data for use in proceedings in criminal matters.

²² Et eksempel er informasjon som sendes fra utlandet, som ofte må skaffes på en slik måte at det samsvarer med gjeldende rett i det anmodende land, se Asp side 25 i Husabø/Strandbakken (2005)

²³ Disse endringene er inntatt, med referanser til tidligere avtale der det er hensiktsmessig. Den gamle avtale er fortsatt tilgjengelig på Eurojusts hjemmesider. Endringene ble avgjort av Rådet i november 2008, se http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lsa/104835.pdf. Endringene er tilgjengelige på <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st14/st14927.en08.pdf>.

samarbeidsavtaler direkte med organet, heller enn å inngå samarbeidsavtaler med EU ved medlemslandene. Slike tredjeparter kan være andre EU-organ som OLAF og Europol, eller tredjeland som Norge og USA.

Organet har sin basis i en rådsavgjørelse. Dette er bestemmelser som blir enstemmig vedtatt av Rådet i EU. Rådsavgjørelsene er bindende for medlemslandene, men innebærer ikke direkte virkning i medlemsstatene. Dette innebærer at borgere i utgangspunktet ikke kan påberope seg bestemmelsene i avgjørelsene direkte for nasjonale domstoler. Til forskjell fra rammeavgjørelser innebærer ikke avgjørelser regeltilnærming. Eurojusts modell ligger et sted mellom de to poler mellomstatlighet og (overnasjonal) europeisering.²⁵ Det mellomstatlige er likevel fortsatt det mest fremtredende.

Eurojust består av nasjonale representanter som kan handle alene, eller med noe større myndighet i Eurojusts Kollegium. Kompetansen er dermed i utgangspunktet todelt. I tillegg er det en personvernsansvarlig og et felles tilsynsorgan. Tredjeland har også sambandsstatsadvokater som arbeider noenlunde fast ved Eurojust.

2.5.1 De nasjonale representantene

Rådsavgjørelsen artikkel 2 omhandler de nasjonale medlemmer.²⁶ Hvert land skal sende en nasjonal representant til Eurojust. På grunn av forskjellene i påtalemessig kompetanse i de forskjellige medlemsland, kan man sende enten en politiadvokat, dommer eller politimann, så lenge disse har ”equivalent competence”, altså påtalemessig kompetanse, jf. artikkel 2 i rådsavgjørelsen. De nasjonale medlemmers kompetanse har et *nasjonalt* og et *europaisk* aspekt. Den europeiske følger hovedsakelig av artikkel 6, mens den nasjonale minstekompetanse er fastsatt ved artikkel 9. Organet er dermed en sentralisering av

²⁴ Se rådsavgjørelsen artikkel 1, som beskriver Eurojust som ”a body of the Union”. Videre heter det at Eurojust ”shall have legal personality”.

²⁵ Bigo m.fl.(op.cit.) side 21.

²⁶ De følgende reglene førte til særskilt lovgivning i flere stater, f.eks. Portugal, Spania og Tyskland. Dette ble nødvendiggjort ved minimumskravene for nasjonal kompetanse.

nasjonal myndighet på et europeisk nivå. For at Eurojust skal fungere som forutsatt må det være et minstekrav til denne kompetansen.

Etter artikkel 9 første ledd skal de nasjonale medlemmer gjøre tjeneste i minst 4 år.²⁷

De nasjonale medlemmene er kontaktpunktet mellom Eurojust og de respektive medlemsland, jf. artikkel 9 andre ledd. All informasjon utvekslet mellom Eurojust og medlemslandene skal gå gjennom de nasjonale representanter. Det må altså være kontakt mellom medlemmet og *nasjonale myndigheter*, jf. artikkel 9 fjerde ledd. Dette må bety påtalemyndighet som har kompetanse til å gjennomføre anmodninger fra Eurojust.

Etter artikkel 9 tredje ledd er det forutsatt at medlemmet skal ha tilgang til nasjonale registre på lik linje med en av tilsvarende rang i det nasjonale system. Dette inkluderer strafferegister, arrestregistre, etterforskningsregistre, DNA-registre og andre registre som er ”necessary for him to be able to fulfil his tasks”. Endelig skal de nasjonale medlemmene eller deres stedfortredende utgjøre et On-Call Coordination, som skal motta og *avgjøre* henvendelser i hastesaker som gjelder mer enn et land, jf. artikkel 5a.²⁸

De nasjonale medlemmene er organisert i forskjellige ”Team” med ulike arbeidsoppgaver, som f.eks. samarbeid med Europol, OLAF²⁹, arbeidet med europeiske arrestordre og markedsføring av Eurojusts tjenester i de forskjellige medlemsland.³⁰ De ulike team kommer med anbefalinger til det samlede Kollegiet innenfor sine ansvarsområder.³¹

²⁷ Tidligere fastslo første at medlemslandene i utgangspunktet sto fritt til å bestemme status for representanter og varigheten av utsendelsen.

²⁸ Slik hastekompetanse er ny i rådsavgjørelsen av 2008.

²⁹ Det europeiske byrå for bedrageribekjempelse.

³⁰ Om samarbeidet med Europol og OLAF, se del 2.10.

³¹ Bigo m.fl. side 116. Full oversikt over de ulike lag: Eurojusts årsrapport 2007 side 70. Disse årsrapportene inneholder fyldig informasjon om praksis ved Eurojust og en rekke andre emner, samt oversikt over sittende medlemmer. Rapportene er tilgjengelige på http://www.eurojust.europa.eu/press_annual.htm

2.5.2 Kollegiet

Kollegiets rolle er beskrevet i rådsavgjørelsen artikkel 10. Kollegiet består av samtlige nasjonale medlemmer. Hvert av medlemmene har en stemme ved Kollegiets avgjørelser.

Etter andre ledd har kollegiet ansvaret for å utforme retningslinjer for Eurojust, kjent som Eurojust Rules of Procedure. Rådet må godkjenne disse handlingsreglene. Reglene om databehandling kan kreve separat godkjennelse av Rådet. Eurojust opererer med to ulike prosedyredokumenter, de vanlige prosedyrereglene og databehandlingsprosedyrene.

2.5.3 Personvernsombudet

Artikkel 17 hjemler en plikt for Eurojust til å ha et personvernsombud (Data Protection Officer eller DPO), som skal være i staben. DPO skal etter første avsnitt være underlagt kollegiet, men skal fungere uavhengig i utførelsen av sine plikter som personvernsombud.³²

2.5.4 Det felles tilsynsorgan

Eurojust blir kontrollert av et felles tilsynsorgan, Joint Supervisory Body (JSB). De sørger for at personvern og datasikring foregår etter reglene i rådsavgjørelsen om Eurojust. De skal også behandle klager fra enkeltpersoner når det gjelder innsyn o.l. henvendelser knyttet til lagret informasjon.³³

2.6 Eurojusts kompetanse og oppgaver

2.6.1 Eurojusts materielle kompetanse

Eurojusts kompetanse og oppgaver beskrives primært i rådsavgjørelsen artikkel 4, 5, 6 og 7. Etter artikkel 4.1. (a) skal Eurojusts kompetanse dekke alle de områder som til en hver tid dekkes av Europol i følge artikkel 2 i Europol-konvensjonen.³⁴ Etter Europol-

³² Se mer om DPO i 6.2.1.

³³ Se mer om JSB i 6.2.2.

³⁴ Europol Convention of 26 July 1995. Det er verdt å merke seg at Europol er konvensjonsbasert, mens Eurojust er basert i en rådsavgjørelse. Norge tar del i Europol-samarbeidet, se avtale mellom Norge og Europol. Avtalen ble inngått i 2001, er og er tilgjengelig på

konvensjonen artikkel 2(1) skal Europols mandat omfatte terrorisme, ulovlig narkotikahandel og andre former for grov internasjonal kriminalitet der det er nødvendig med samarbeid blant medlemsstatene. Etter artikkel 2 (2) skal Europol bekjempe ulovlig narkotikahandel, handel med kjernefysiske og radioaktive substanser, ulovlig smugling av immigranter, menneskehandel og motorvognkriminalitet. I tillegg skal de bekjempe kriminalitet som er *tilknyttet* terrorisme. Europol skal etter artikkel 2 (3) også ta for seg hvitvasking av penger som knytter seg til nevnte forbrytelser samt annen tilknyttet kriminalitet. Dette kan bestå i handlinger som har som mål å fremskaffe midler til å gjennomføre kriminelle handlinger som dekkes av artikkel 2. Det kan også være handlinger som er begått for å lette eller skjule slik kriminalitet.

I tillegg skal Eurojust etter litra (b) i rådsavgjørelsen dekke datakriminalitet, bedrageri, korrupsjon og annet kriminalitet mot fellesskapets økonomiske interesser, hvitvasking av kriminelt utbytte, miljøkriminalitet samt deltakelse i kriminelle organisasjoner.³⁵

Etter (c) dekkes også annen kriminalitet som blir begått sammen med overtredelsene i (a) og (b). Hva som ligger i dette kan diskuteres, men det må i det minste antas at andre handlinger som er uløselig knyttet til handlingene beskrevet i avtalen omfattes. Artikkel 4.2. utvider kompetansen til å gjelde enhver etterforskning og påtale i medlemsstatene dersom Eurojust blir bedt om assistanse av et kompetent organ i det aktuelle land.

Felles for disse kompetansfeltene er at det kan være vanskelig å avgjøre hvilket land som skal ta for seg den enkelte forbrytelse. Datakriminalitet er det beste eksempelet. Denne virksomheten trenger ikke å være basert i et medlemsland. Den trenger heller ikke å være rettet mot et spesielt land i Europa. Dermed kan slike forbrytelser risikere å ikke bli

<http://www.europol.europa.eu/legal/agreements/Agreements/8618.pdf>. Europol er i likhet med Eurojust er et av de samarbeidene i tredje søyle som ikke er Schengen-relevant.

³⁵ Dette relaterer seg til Council Joint Action 98/733/JHA of 21 December 1998, som gjør det ulovlig å delta i visse kriminelle organisasjoner. Lignende norsk bestemmelse finnes i strl § 330, men det er visse forskjeller på bestemmelsene, og brudd på § 330 er kun en forseelse.

etterforsket, fordi ingen av landene ser på det som deres problem. Eurojust har dermed en viktig oppgave i å fange opp disse ”europiske” forbrytelsene.³⁶

Eurojusts kompetanse er dermed svært vid, og dekker det aller meste av det som kan forstås som grenseoverskridende (”cross-border”) kriminalitet. Det er ulike grunner til dette. Selv om det var usikkert hva Eurojust ville utvikle seg til når en startet samarbeidet, har i utgangspunktet ikke Eurojust overnasjonal myndighet.³⁷ I tillegg er det faktum at det var ønske om å styrke Det europeiske byrå for bedrageribekjempelses (OLAF) arbeid som var utgangspunktet for tanken om påtalesamarbeid i Europa. Årene etter dette, fra ca 1997-2001, ble terror og organisert kriminalitet et økende problem, og det er antagelig denne kombinasjonen av faktorer som har ledet til et stort myndighetsområde. Dette brede kompetanseområdet kan føre til at det blir vanskelig å utvikle Eurojust videre i overnasjonal retning, eller at en videre utvikling vil få større virkning enn det som var forutsatt og forutsett ved starten av samarbeidet i 2001.

2.6.2 Eurojusts utførelse av oppgaver

Etter artikkel 5 første ledd skal Eurojust utføre sine oppgaver enten gjennom:

- (a) En eller flere nasjonale representanter i samsvar med reglene i artikkel 6
- (b) Som et Kollegium i samsvar med artikkel 7. Kollegiet skal ta saken når det blir anmodet om det fra et eller flere nasjonale medlemmer i en Eurojust-sak som angår de anmodende medlemmene, når saken involverer etterforskning eller påtale som kan ha ettervirkninger på unionsnivå eller som kan påvirke andre medlemsstater enn de som er direkte involvert, når et generelt spørsmål som relaterer seg til Eurojusts måloppnåelse blir reist og når det ellers følger av rådsavgjørelsen.³⁸

³⁶ Et aktuelt eksempel er kommunikasjon som ikke kan avlyttes fordi det skjer over nettet gjennom tjenesten Skype, se <http://www.dr.dk/Nyheder/Penge/2009/02/20/121345.htm>.

³⁷ Selv om organet ikke har overnasjonal kompetanse, må den sies å ha en europeisk kompetanse, dvs. en kompetanse som ikke følger av de nasjonale medlemmers kompetanse.

³⁸ Blant annet visse personvernsoppgaver.

Eurojust har i sine oppgaver et nært samarbeid med nasjonale myndigheter, som i mangel på en europeisk løsning er de som gjennomfører det som blir bestemt ved Eurojust. Rådsavgjørelsen bygde tidligere på en kombinasjon av uforpliktende forslag fra de nasjonale medlemmer og noe mer forpliktende anmodninger fra Kollegiet, der medlemsstaten etter artikkel 8 var nødt til å begrunne hvorfor anmodningene eventuelt ikke ble fulgt. I praksis skjedde det meste av samarbeidet gjennom de nasjonale representanter. Det var potensiale for økt bruk av den noe mer forpliktende formen gjennom Kollegiet.³⁹ Ved den nye rådsavgjørelse er dette løst ved at de nasjonale medlemmer er gitt kompetanse gi å sende begrunnede anmodninger, som må besvares og der manglende etterkommelse må begrunnes. Unntakene fra begrunnelsesplikten er snevre, og omfatter blant annet at å gi slik begrunnelse ville ”harm essential national security interests”, jf. artikkel 8(i).

Dette medfører at de nasjonale medlemmene utøver en myndighet som ikke kan utledes av den nasjonale kompetanse. Dette har flere årsaker. For det første et ønske om å styrke Eurojust. For det andre skjer det aller meste av arbeidet i Eurojust utenfor Kollegiet. Dermed førte todelingen til at nesten alle henvendelser fra Eurojust var uforpliktende forslag, Kollegiets tilsynelatende økte myndighet ble uthulet ved at den ikke ble brukt tilstrekkelig ofte. Grunnen til Kollegiets manglende aktivitet var antagelig av rent praktiske årsaker, å samle alle medlemmene er langt mer omstendelig enn at de involverte medlemmer selv foretar de nødvendige anmodninger.

2.6.3 Eurojusts oppgaver gjennom de nasjonale representanter

De nasjonale representantene står for det meste av Eurojusts aktivitet, men har noe mindre myndighet enn det samlede Kollegiet. Kompetansen og pliktene i artikkel 6 er de mer ”europeiske” oppgavene de nasjonale medlemmer har. Etter artikkel 6 første ledd⁴⁰ (a) kan medlemmene sende en begrunnet anmodning til medlemsstatene om å starte etterforskning eller påtale i en spesifikk sak eller akseptere at en av dem kan være i en bedre posisjon til å påta seg en etterforskning eller påtale i spesifikke saker. De kan videre be om koordinering

³⁹ Se Kennedy (2007) som mener det er beklagelig at denne adgangen ikke i større grad er brukt.

⁴⁰ Artikkelen hadde før endring i 2008 kun ett ledd.

mellom kompetente myndigheter i de berørte medlemsstater. Eurojust kan be om opprettelsen av en forent etterforskningsgruppe i tråd med relevante samarbeidsordninger. Endelig kan Eurojust be staten fremlegge alle opplysninger som er nødvendige for at Eurojust skal kunne løse sine oppgaver.

I tillegg til dette har de nasjonale medlemmer en del generelle oppgaver og kompetanser. Etter litra b) skal sikre at berørte medlemsland underretter hverandre om enhver rettsforfølgning og etterforskning de har kjennskap til.

Etter litra c) skal de nasjonale medlemmer assistere kompetente myndigheter med koordineringen av etterforskning og påtale. Det følger av d) at de også skal bidra til å forbedre samarbeid mellom kompetente myndigheter i medlemsstatene. Slik koordinering er noe av det mest praktiske som Eurojust foretar seg, og er av stor betydning.⁴¹ Her møtes påtalemyndighetene og utveksler opplysninger og tar felles avgjørelser. Slike møter var nærmest ukjente på det europeiske plan før Eurojust, og slikt samarbeid tillater en helt annen effektivitet i den internasjonale kriminalitetsbekjempelse enn det som har vært mulig tidligere. Etter e) skal de samarbeide med det europeiske rettslige nettverket (EJN).⁴² Videre kan de etter f) i visse tilfelle assistere etterforskning og påtale i enkeltland. Etter andre ledd plikter medlemslandene å besvare henvendelsene uten utilbørlig forsinkelse.

Endringene i 2008 innebar forandringer for de nasjonale medlemmer ved en utbygging av deres kompetanse gjennom de nevnte endringer i artikkel 6. Denne delen av kompetansen er fortsatt forholdsvis svak ved at de nasjonale medlemmer ikke kan gjøre annet enn å anmode de ulike stater. Manglende etterkommelse *må* imidlertid begrunnes. I tillegg er den nasjonale minstekompetansen utbygd gjennom de nye artikkelene 9a til 9f.

⁴¹ Assisterende Riksadvokat Kallerud og Statsadvokat Sundet i intervju 12.12.08. Kallerud var den første norske utsending til Eurojust, og Sundet er den nåværende.

⁴² Se del 2.10.

En ny artikkel 9a har blitt lagt til rådsavgjørelsen. Første ledd fastslår at i utførelsen av oppgavene i art 9 litra b, c og d, skal dette skje i egenskap av medlemmets *nasjonale kompetanse*. I utførelsen av disse oppgaver skal det nasjonale medlemmet, når det er passende, gjøre det klart om han handler i samsvar med den myndighet som er tillagt ham etter disse bestemmelsene. Det kan være naturlig å forstå dette slik at de andre land da skal kunne handle i tillit til vedkommende har kompetansen som trengs. De nasjonale medlemmene skal minst ha den nasjonale kompetansen som forutsettes i art 9 litra b. De skal også ha kompetansen beskrevet i 9c og 9d der dette ikke ville stride mot grunnlov eller grunnleggende struktur i hjemstaten. I slike tilfeller skal de i det minste ha mulighet til å foreslå tiltak for kompetent myndighet.

Denne nasjonale forankringen av medlemmenes kompetanse er fordelaktig av flere grunner. Noe av det mest praktiske er at det enkelte medlem av påtalemyndigheten vil ha lettere for å ta kontakt med det nasjonale medlemmet. Denne vil være en del av det nasjonale system heller enn en representant for et fremmed og sentralt organ med ukjent kompetanse. Terskelen for å bruke det internasjonale samarbeidet senkes dermed betraktelig. Dette er en nokså uformell virkning, men er likevel svært viktig.⁴³

Artikkel 9b regulerer ”ordinary powers”. Etter bestemmelsen skal nasjonale medlemmer ha mulighet til å motta, sende, lete, følge opp og ellers bidra til gjennomførelsen av anmodninger om gjensidig samarbeid. Dette inkluderer alle instrumenter som skal gjennomføre prinsippet om mutual recognition.⁴⁴

De nasjonale medlemmene skal i tillegg etter artikkel 9c kunne utføre en del oppgaver etter avtale med deres nasjonale myndigheter. Disse inkluderer godkjenning av anmodninger fra andre land, samt beordring av etterforskningsskritt i hjemlandet dersom dette anses nødvendig etter et koordineringsmøte. Det er altså lagt opp til at de land som ønsker

⁴³ For mer om Eurojust som en ”promoter of trust”, se Vlastník i Guild & Geyer(2008) side 38-41.

⁴⁴ Se mer om dette i punkt 2.4.

sterkere kompetanse gjennom Eurojust skal ha mulighet til dette. Når denne kompetansen blir brukt skal det anses som bruk av *nasjonal* myndighet.

Artikkel 9d gir de nasjonale medlemmer adgang til utvidet kompetanse i hastesaker der det ikke er tid til å kontakte de nasjonale myndigheter. I slike tilfeller skal det nasjonale medlemmet ta avgjørelser i tilfeller der det ikke er tid til å rådføre seg med nasjonale myndigheter. Disse skal da varsles i ettertid. Dette gjelder for det første autorisering og koordinering av kontrollerte leveranser.⁴⁵ For det andre gjelder det effektivering av anmodninger og avgjørelser angående judisielt samarbeid, også de som baserer seg på ”mutual recognition”. Denne bestemmelsen er ny, og er et tegn på den økte sentralisering av kompetanse som Eurojust medfører.

2.6.4 Eurojusts oppgaver gjennom kollegiet

Eurojusts kompetanse gjennom Kollegiet er fastsatt i rådsavgjørelsen artikkel 7. For det første kan Kollegiet etter litra a) i-v, dersom det dreier seg om en sak som faller inn under Eurojusts kompetanseområde⁴⁶, komme med begrunnede anmodninger til det enkelte medlemsland om de samme ting som de nasjonale medlemmer kan.⁴⁷ Det viktigste er også her koordineringen. Avgjørelsene som tas i Kollegiet etter artikkel 7 (a) krever 2/3 flertall, jf. artikkel 10 tredje ledd. Kravet for andre avgjørelser varierer noe, fra enstemmighet til enkelt flertall.⁴⁸

⁴⁵ Kontrollerte leveranser er tilfeller der en tillater f.eks. narkotika å passere grenser for å kunne foreta større arrestasjoner enn bare kureren. Metoden krever rask godkjenning av påtalemyndigheten i alle land varene passerer og fordrer store ressurser og avansert utstyr, men er til gjengjeld ofte svært vellykket. Se om dette RT. 1986 side 779 og NOU 2004: 6 side 90 pkt. 7.5.6.3, der det fremkommer at metoden er godkjent i visse tilfeller for norsk politi. Schengen-relevante regler om dette er på vei, i konvensjonen om mutual assistance artikkel 12.

⁴⁶ Se punkt 2.6.1.

⁴⁷ Se punkt 2.6.3.

⁴⁸ Se Rules of Procedure of Eurojust (2002/C 286/01) artikkel 9 tredje ledd. Disse reglene er tilgjengelige på Eurojusts hjemmesider, www.eurojust.europa.eu.

Videre skal Kollegiet sikre at berørte myndigheter informerer hverandre om enhver etterforskning og rettsforfølgning de har kjennskap til, og som har konsekvenser på unionsnivå eller som kan berøre andre medlemsland, jf. artikkel 7 (b). De skal også bistå medlemsland dersom de blir bedt om det, jf. artikkel 7 (c). De skal bidra til å styrke samarbeidet mellom kompetente myndigheter i medlemslandene, særlig på basis av Europols analyser, jf artikkel 7 (d). I likhet med de nasjonale medlemmene skal Kollegiet samarbeide med EJM, jf. artikkel 7 (e). Kollegiet skal også samarbeide med Europol, særlig ved å gi uttalelser til Europols analyser, jf. artikkel 7 (f).⁴⁹

Eurojust har spredte oppgaver gjennom andre EU-regelverk. Der ”Eurojust” er tillagt oppgaver i slike avtaler vil jeg anta at det er Kollegiet som utfører disse oppgavene, med mindre det er oppgaver som har klare likhetstrekk med de nasjonale medlemmers oppgaver.

Kollegiet kan altså ikke beordre nasjonale myndigheter, på dette sensitive feltet ville det møtt stor motstand hos flere av medlemslandene, f.eks. Irland og Storbritannia. Medlemmene kan likevel tenkes å ha en slik rett gjennom deres nasjonale kompetanse. En samler altså nasjonal kompetanse sentralt. Denne sentraliseringen innebærer langt mer enn bare kontorfellesskap med europeiske kolleger. I Kollegiet sitter til dels høytstående medlemmer fra EUs påtalemyndigheter som blir enige om felles løsninger fra sak til sak. Men fordi medlemmenes kompetanse i stor grad følger av nasjonale regler innebærer deres vedtak ingen særlig problematikk for nasjonale myndigheter. På den måten kan europeisk enighet hos Eurojust føre til raske tiltak nasjonalt. Dette er nøkkelen til Eurojusts effektivitet.

2.7 Nasjonal gjennomføring av anmodninger fra Eurojust

En av de viktigste endringene i 2008 var den nye artikkel 8:

Follow up to requests and opinions of Eurojust

⁴⁹ Se nærmere om dette samarbeidet i punkt 2.7.3.

If the competent authorities of the Member States concerned decide not to comply with a request referred to in Article 6(1)(a) or Article 7(1)(a) or decide not to follow a written opinion referred to in Article 7(2) and (3)⁵⁰, they shall inform Eurojust without undue delay of their decision and of the reasons for it. Where it is not possible to give the reasons for refusing to comply with a request because to do so would harm essential national security interests or would jeopardise the safety of individuals, the competent authorities of the Member States may cite operational reasons.

Eurojusts vedtak er altså ikke bindende, men rådsavgjørelsen oppstiller en begrunnelsesplikt for det enkelte land. Denne plikten innebærer i realiteten at staten må forklare seg for hele Europa hvorfor den europeiske løsning ikke vil bli fulgt. Dette er en uformell, men virkningsfull sanksjon. Det kan likevel spørres om samarbeidet kunne vært tjent med større grad av bindende vedtak, i det minste i Kollegiet. Den eneste sanksjonen – hvis det kan kalles en sanksjon – er at årsrapportene fra Eurojust inneholder opplysninger om navngitte staters manglende samarbeid. Tidligere gjaldt denne begrunnelsesplikten kun anmodninger fra Kollegiet. De nasjonale representantene er dermed tillagt en myndighet som må sies å være rent europeisk, og ikke et utslag av deres nasjonale kompetanse. Dette gjelder selv om denne europeiske kompetansen hittil ikke er spesielt sterk.

2.8 Eurojusts rolle i Europeiske etterforskningsgrupper

Europeiske etterforskningsgrupper (Joint Investigation Teams eller JIT) er etterforskning med medlemmer fra alle involverte land, noe ganger også fra organ som Europol og Eurojust.⁵¹ Eurojusts rolle i JIT følger av rådsavgjørelsen, særlig artikkel 6 som gir de

⁵⁰ Jurisdiksjonsproblematikk og klage på manglende samarbeid hos andre stater.

⁵¹ Disse har sin hjemmel i en rådsavgjørelse fra 2002 (2002/465/JHA). Denne vil bli erstattet av konvensjonen om gjensidig samarbeid artikkel 13 når denne trer i kraft i alle medlemsland. Artikkel 13 er ikke Schengen-relevant, men Norge og Island har inngått en avtale om deltakelse, som ennå ikke er trådt i kraft. Tilgjengelig her:

<http://ec.europa.eu/world/agreements/downloadFile.do?fullText=yes&treatyTransId=473>.

nasjonale medlemmene adgang til å be om opprettelsen av en slik etterforskningsenhet.⁵² Eurojust skal bidra sammen Europol der nødvendig. De nasjonale medlemmer kan også delta i slike etterforskningsgrupper.

Fordi Eurojust er en sentralisering av nasjonal kompetanse og ekspertise kan Eurojust ha en viktig rolle med å legge til rette for det rettslige grunnlaget for JIT, og dermed overvinne de vanskelighetene som har oppstått tidligere.⁵³ Disse problemene inkluderer manglende harmonisering av regler som tillater politi og påtale å delta i slike samarbeid. Eurojusts rolle i etterforskningsgruppene avhenger i stor grad av formen for samarbeid, dersom etterforskningen er bilateral har Eurojust lite å bidra med. Denne formen for samarbeid er fortsatt i en tidlig fase. Eurojusts rolle i dem har hittil vært uklar, og det er dermed rom for forbedringer.⁵⁴ Det er også påfallende få felles etterforskningslag som opprettes, selv om de utvilsomt er et nyttig verktøy i grenseoverskridende kriminalitet.⁵⁵ Blant endringene i rådsavgjørelsen i 2008 ble det bestemt at medlemsland *skal* informere det nasjonale medlemmet om opprettelsen av felles etterforskningsgrupper, jf. nye artikkel 13. Dette vil føre til økt kontroll og mulighet til å forme arbeidet i slike etterforskningslag.⁵⁶

2.9 Eurojust rolle i Den europeiske arrestordre

Eurojust har særlige oppgaver som følger av rammeavgjørelsen om Den europeiske arrestordre (European Arrest Warrant, heretter EAW)⁵⁷. En slik arrestordre kan defineres som ”a judicial decision issued by a Member State with a view to the arrest and surrender

⁵² Noen medlemmer kan ved sin nasjonale kompetanse *beordre* opprettelsen av en JIT. I 2007 var dette kun Sverige, Tsjekia, Tyskland og Malta.

⁵³ For mer om JIT, praktiske erfaringer og Europol og Eurojusts rolle i dem, se Rijken & Vermeulen (2006).

⁵⁴ Herz i Rijken & Vermeulen (op.cit.) side 198-199.

⁵⁵ Se Bolhaar (2007) side 14-15 som påpeker at manglende tillit og frykt for vanskeligheter er hovedgrunnene til problemet. Han beskriver JIT som ”a sickly child that undeniably has potential to develop into a prodigy”.

⁵⁶ Det ble også foreslått at Eurojust skulle finansiere JITer, både for å øke bruken, men også for at Eurojust skulle få en mer aktiv rolle. Dette ble ikke gjennomført i den nye avgjørelsen.

⁵⁷ Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European Arrest Warrant and the Surrender Procedures between Member States (2002/584/JHA).

by another Member State of a requested person, for the purposes of conducting a criminal prosecution or executing a custodial sentence or detention order”.⁵⁸

En viss plikt til å informere Eurojust om arrestordre kan muligens følge av den generelle informasjonsplikten land har til Eurojust i saker som angår organet. Dersom flere land har utstedt en arrestordre mot samme person, er det utleverende stat som etter visse retningslinjer skal avgjøre hvor vedkommende skal sendes. I den avgjørelsen kan de be om råd fra Eurojust, jf. rammeavgjørelsen artikkel 16 nr 2. En slik rådgivende uttalelse ser ikke ut til å være bindende, men vil antagelig ha betydning ved utleverende lands avgjørelse. Eurojust får dermed en rolle både som koordinator og ekspertorgan for EAW.

En arrestordre skal behandles som hastesak, og det er derfor tilknyttet frister til å etterkomme arrestordrene. Dersom denne fristen oversittes skal utleveringslandet informere Eurojust om grunnene til dette, jf. rammeavgjørelsen artikkel 17 nr 7. Igjen er det kun uformelle sanksjoner som knyttes til dette.

Eurojust har imidlertid en større rolle i utviklingen av EAW enn det som følger av rammeavgjørelsen. Eurojust har hovedrollen i koordineringen av kompliserte saker som gjelder flere medlemsland. Slike saker fører som regel til utstedelse av en rekke arrestordre.⁵⁹ En del av ”suksessen” bak EAW må derfor tillegges arbeidet i Eurojust. I tillegg har Eurojust en rolle i utforming av retningslinjer ved tilfeller der det oppstår konkurrerende arrestordre. Disse tilfellene har mange likhetstrekk med jurisdiksjonsproblematikken. Dette er ”soft law”, men kan tenkes å bli mer håndfast ettersom Eurojust utvikler seg.

⁵⁸ Programme of measures for the implementation of the principle of mutual recognition of decisions in criminal matters (2001/C12/02).

⁵⁹ Long (2009) side 25, i en studie bestilt av Europaparlamentet.

Norge og Island inngikk i 2006 en avtale som i all hovedsak anses å være en parallellavtale til EAW.⁶⁰ Denne må godkjennes av samtlige EU-lands parlamenter, og det har ennå ikke skjedd i noe medlemsland. Antagelig er dette bare et spørsmål om tid, men det kan ta flere år, og det har det allerede gjort. Etter denne avtalen trenger ikke det utleverende land å begrunne eventuelle fristoversittelser overfor Eurojust, jf. den norske avtale artikkel 20. Eurojusts rolle er dermed ikke definert, men sett hen til vårt samarbeid med Eurojust er det liten grunn til at organet skal fratras sin rolle i saker som angår Norge.

2.10 Eurojusts samarbeid med andre europeiske organ

Den videre fremstilling vil drøfte Eurojusts samarbeid med andre sentrale organ, og forsøke å plassere Eurojust i en større europeisk helhet. Fremstillingen er ikke uttømmende.

Eurojust samarbeider med en rekke andre enn de nevnte, eksempler på dette er Frontex og European Judicial Training Network.⁶¹ Etter den nye rådsavgjørelsen er Frontex uttrykkelig nevnt, men samarbeidet med dette organet er lite omtalt og vil derfor ikke bli særskilt drøftet. Samarbeidene mellom ulike organ i EU er ofte mangelfull og omstendelig. Dette skyldes mange omstendigheter, ikke minst den fragmentariske oppbygning og utbygning av EU-systemet.⁶² De har dermed blitt beskrevet som "[...] soft law institutional arrangements lacking transparency, flexibility and desired efficiency."⁶³

⁶⁰ Agreement between the European Union and the Republic of Iceland and the Kingdom of Norway on the surrender procedure between the Member States of the European Union and Iceland and Norway (2006).

Tilgjengelig på

<http://ec.europa.eu/world/agreements/prepareCreateTreatiesWorkspace/treatiesGeneralData.do?step=0&redirect=true&treatyId=2581>.

⁶¹ For mer informasjon, se Eurojusts årsrapporter.

⁶² Bigo m.fl. (2007) side 84.

⁶³ Vlastník (op.cit.) side 47.

2.10.1 Samarbeidet mellom Eurojust og Europol⁶⁴

Et av Eurojusts viktigste samarbeid er samarbeidet med Europol, og av den grunn er de to organene plassert i samme by (Haag). Det fastslås i rådsavgjørelsen artikkel 26(1) at det skal være et nært samarbeid mellom de to organ. Ved samarbeidet skal det tas hensyn til mulig duplisering av arbeid samt behov for å ivareta personvern.

De to organene har et stort potensiale for samarbeid, og har potensiale til å komplementere hverandre. Det ville være mulig for Eurojust å be Europol om å iverksette etterretningsarbeid, mens Europol kunne be Eurojust om organisering og koordinering av bruken av slike opplysninger ved de forskjellige påtalemyndigheter i Europa. En slik form for samarbeid er ikke tilfellet i dag. Eurojust har som uttalt mål å ha et tett samarbeid med Europol helt fra begynnelsen av etterforskningen for å ha en helhetlig tilnærming til den relevante kriminaliteten.⁶⁵

Informasjonsutveksling, samt samarbeid om Joint Investigation Teams og overordnet samarbeid er prioritertene for samarbeidet sett fra Eurojusts ståsted.⁶⁶ Disse gruppene har både etterforsknings- og påtaleinnslag, og det er derfor naturlig og nødvendig at begge organ har ansvaret for koordineringen av disse. Ved siden av dette bidrar Eurojust til Europol's etterretningsarbeid gjennom bidrag til årlige trusselvurderinger.⁶⁷

Selv om forholdet til Europol rapporteres å være godt, er det fortsatt hindre for et fullt utviklet samarbeid. Dette ligger først og fremst i overførsel av informasjon mellom de to organene. Det meste av den pågående virksomhet i Europol lagres i analysefiler (Analysis Work Files). Disse kan ikke uten videre overføres til Eurojust, på grunn av sensitive

⁶⁴ Generell informasjon om Europol, se Peers side 536-539. Forholdet mellom Norge og Europol, se Wold (2004).

⁶⁵ Eurojusts President Lopes da Mota i House of Lords EU Committee 29th Report of Session 2007-08 side 48.

⁶⁶ Eurojust Annual Report 2006 side 17.

⁶⁷ Organised Crime Threat Assessment (OCTA). Se mer om OCTA i Goold (2009).

opplysninger de kan inneholde. Artikkel 7 f i Europol-avtalen fastslår at slike opplysninger kun kan sendes til Eurojust så fremt det tillates etter Europols regler, og selv da kun ”when appropriate”. Det er ønskelig at Eurojust i det minste får tilgang på funnene i disse rapportene, slik at de kan utføre sine oppgaver og også bidra til mer opplysninger i den konkrete AWF.⁶⁸ Etter hvert som Europol utvikles kan det også spørres om Eurojust bør få en kontrollerende rolle over Europol: ”It is arguable that as Europol gains new operational capabilities a legality check from Eurojust will become indispensable.”⁶⁹

2.10.2 Samarbeidet mellom Eurojust og Det europeiske rettslige nettverk⁷⁰

Rådet innførte i 1997 en handlingsplan for å bekjempe organisert kriminalitet. Handlingsplanen ble utviklet av eksperter fra medlemslandene. Flere av anbefalingene gikk ut på styrking av det judisielle samarbeidet mellom medlemsstatene i kriminalsaker.

På basis av dette ble Det Europeiske rettslige nettverk (EJN) opprettet ved en Joint Action i 1998.⁷¹ Arbeidet startet høsten 1998, og regnes som det første praktiske EU-samarbeidet på dette området. EJN er et rent praktisk samarbeid innen påtale. Prinsippet er å identifisere og skape et nettverk av personer som har en fundamental rolle og høy kompetanse i nasjonale systemer for å fremme internasjonalt samarbeid. EJN kan beskrives som et bilateralt kontaktnettverk for europeiske påtalemyndigheter, som i tillegg bidrar med bakgrunnsinformasjon om de ulike lands systemer og prosedyrer. EJN tilrettelegger for etableringen av passende kontakter mellom de forskjellige medlemsstater, særlig når det gjelder innsats mot alvorlig kriminalitet. Samarbeidet i EJN innebærer at påtalemyndighetene ikke må gjennom diplomatiske kanaler for å samarbeide bilateralt med

⁶⁸ House of Lords EU Committee 29th Report of Session 2007-08 side 49. Europol er i ferd med å gjennomgå store forandringer, men disse vil ikke bli drøftet her.

⁶⁹ Ibid side 48.

⁷⁰ Fremstillingen bygger delvis på info fra hjemmesiden til Eurojust, <http://www.eurojust.europa.eu/ejn.htm>

⁷¹ Joint Action of 29 June 1998 adopted by the Council on the basis of article K.3 of the Treaty on European Union, on the creation of a European Judicial Network (98/428/JHA).

andre land i samarbeidet.⁷² EJN skal dermed sikre at det finnes direkte kontakt mellom kompetente myndigheter i Europa.

I tilknytning til styrkingen av Eurojust i 2008 ble også nettverket styrket. Dette skjedde gjennom en ny rådsavgjørelse som nå har erstattet opprettelsesgrunnlaget fra 1998.⁷³ Denne etablerer blant annet sikker kommunikasjon mellom EJN og Eurojust, slik at samarbeidet blir sikrere og enklere.

Samarbeidet mellom Eurojust og EJN blir av flere omtalt som viktig.⁷⁴ Eurojust har helt siden sin opprettelse hatt et nært samarbeid med EJN, og det tales om ”a privileged relationship”.⁷⁵ EJNs sekretariat er en del av Eurojusts sekretariat, men fungerer som en separat og uavhengig enhet. Eurojust og nettverket samarbeider om praktisk gjennomføring av f.eks. arrestordre og etterforskningsgrupper. De har også diskusjoner om den videre utvikling av organene.⁷⁶

I motsetning til Eurojust jobber EJN bilateralt, og har heller ikke et sentralisert apparat med faste ansatte. All informasjon EJN har tilgang til skal gjøres tilgjengelig for Eurojust, se EJN-avgjørelsen artikkel 10. Mye av dette dreier seg om bakgrunnsinformasjon. Samarbeid gjennom nettverket er tilstrekkelig for de enklere bilaterale sakene, men der flere land er involvert i kompliserte saker er det behov for koordinering gjennom Eurojust.

⁷² Joutsen (2006) side 9.

⁷³ Council Decision 2008/976/JHA of 16 December 2008 on the European Judicial Network.

⁷⁴ Se pressemelding fra 2887ende Rådsmøte, Brussel, 24-25 juli 2008, tilgjengelig på <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/08/205&format=HTML&aged=0&lg=nl&guiLanguage=en>.

⁷⁵ Se Eurojust-avgjørelsens fortale punkt 13, artikkel 26 samt årsrapport fra 2007 side 48.

⁷⁶ Eurojusts årsrapport 2007 side 48.

2.10.3 Samarbeidet mellom Eurojust og OLAF⁷⁷

OLAF (Office Européen de Lutte Anti-Fraude eller European Anti-Fraud Office) er en av de få organene som er særskilt nevnt i Eurojust-avgjørelsen. Eurojust skal etter artikkel 26 (3) etablere og vedlikeholde nært samarbeid med OLAF. OLAF kan bidra til Eurojusts arbeid innen de felt der OLAF har kompetanse.

OLAF ble skapt i 1999⁷⁸, som en etterfølger til UCLAF (Unité de Coordination de la Lutte Anti-Fraude), som i sin tid ble opprettet i 1987/88. OLAF er et uavhengig organ som har til oppgave å foreta administrative etterforskninger for å avdekke korrupsjon og svindel eller annen illegal aktivitet som kan påvirke fellesskapets økonomiske interesser. Det er altså et særlig organ for tiltak mot korrupsjon – og da særlig korrupsjon og svindel med EU-midler og i EUs organer. OLAF er organisatorisk en del av Kommisjonen. Merk at OLAF ikke er et tredjestykke-samarbeid. Det har hjemmel i TEC, og hører inn under fellesskapsretten.

OLAF driver kun med administrativ etterretning og etterforskning. Organet har ingen muligheter til å straffeforfølge eller ilegge administrative sanksjoner. Når etterforskningen er ferdig, sender OLAF sitt arbeid videre til enten nasjonale myndigheter eller andre EU-organer. Etterforskningen kan foretas utad angående medlemsstater eller innad i EU-organer. Det er likevel ofte meningen at OLAF skal samle informasjon med tanke på en eventuell straffeforfølgelse, og organet har av den grunn vært gjenstand for kritikk for manglende rettigheter for de som er under etterforskning.⁷⁹ Videre har det blitt påpekt at det i liten grad

⁷⁷ For mer generell info om OLAF, se House of Lords European Union Committee 24th Report of Session 2003-04: Strengthening OLAF, the European Anti-Fraud Office, tilgjengelig på <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld/lducom.htm>. Om forholdet mellom Norge og OLAF, se punkt 3.6.2.

⁷⁸ Se Commission Decision of 28 April 1999 establishing the European Anti-Fraud Office (OLAF) (OJ 1999 L136). Den overordnede hjemmel for OLAF er TEC artikkel 274 og 280, om bekjempelse av korrupsjon og svindel i unionen, samt Council Regulation n° 2988/95 of 18 December 1995 on the protection of the European Communities' financial interests (also known as the 'PIF' Regulation) (OJ 1995 L 312).

⁷⁹ Se House of Lords European Union Committee 24th Report of Session 2003-04 side 26.

føres *kontroll* med etterforskningen OLAF foretar.⁸⁰ Endelig mener OLAF selv at deres etterforskning i liten grad følges opp på det nasjonale plan.⁸¹ Det virker som dette ikke bare er et problem i enkelte mindre samarbeidsvillige land, men heller et utslag av den til dels lave tillit til OLAF.

Problemene er ikke nye, og var mye av begrunnelsen for etableringen av Corpus Juris-prosjektet.⁸² Korrupsjonsbekjempelse i Unionen er således en av de største drivkreftene for en europeisk påtalemyndighet, fordi de er vanskelige å etterforske og rettsforfølge på det nasjonale plan. I stedet bestemte Rådet seg for å opprette Eurojust. Man kan si at uten OLAF ville en ikke hatt Eurojust og tankene om europeisk påtalemyndighet⁸³. I senere tid har kanskje bekjempelsen av organisert kriminalitet og terror tatt over som drivkraft. Denne drivkraften har ført til Europol, og påvirket basisen for Eurojust og påvirket diskusjonen om EPP. OLAF skal etterforske og Eurojust skal støtte OLAF i dette og koordinere det etterfølgende arbeid med eventuell rettsforfølging. Eurojust var imidlertid ikke modellen OLAF ønsket seg.

Forholdet mellom Eurojust og OLAF er nokså sammensatt. Begge har sitt kjerneområde i arbeidet mot forhold som truer fellesskapets økonomiske interesser. Faren er at de to organene vil overlappe heller enn å komplementere hverandre.⁸⁴ De to organene signerte derfor en ”Memorandum of Understanding” i 2003, som resulterte blant annet i en avgjørelse fra Eurojusts Kollegie i 2004 om en plikt til samarbeid med OLAF.⁸⁵ Dette var imidlertid ikke basis for et bindende samarbeid, men i det store og hele kun en intensjonsavtale.

⁸⁰ Se Peers 2006 side 540-541.

⁸¹ Se House of Lords 23rd Report of Session 2003-2004: Judicial Cooperation in the EU: the role of Eurojust side 26-28.

⁸² Se kapittel 7.

⁸³ European Public Prosecutor eller European Public Prosecutor’s Office. Se mer om dette i kapittel 6.

⁸⁴ Bigo m.fl. (2007) side 23-24.

⁸⁵ College Decision on the Implementation of Regulation (EC) no 1073/1999 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office in accordance with article 38(4) of the Eurojust Decision.

Informasjonsutveksling mellom de to organ er sentralt, men på ingen måte ubegrenset. Eurojust-avgjørelsens fortale punkt 5, som gjør det klart at Eurojust ikke skal dele all relevant informasjon med OLAF:

“[Kollegiet] should take full account of the sensitive work carried out by Eurojust in the context of investigations and prosecutions. In this connection, OLAF should be denied access to documents, evidence, reports, notes, or information, in whatever form, which are held or created in the course of these activities[...],”⁸⁶

Dette har antagelig sammenheng med at OLAF ikke har de samme strenge regler om databehandling som Eurojust, og at OLAF kun driver med forberedende, eller administrative, etterforskninger. De skal altså ikke ha en rolle i kriminaletterforskning og påtale.

Rollefordelingen mellom Eurojust og OLAF har til tider vært problematisk.⁸⁷ I de første år var samarbeidet preget av konkurranse mellom de to organene. Kort tid etter Eurojusts etablering opprettet OLAF en ”Unit of Magistrates”, som har mange likhetstrekk med de nasjonale medlemmer i Eurojust. I noen tilfeller ville det være naturlig at OLAF sender saker til Eurojust for videre koordinering. Saker som burde vært sendt til Eurojust etter avsluttet etterforskning i OLAF, ble sendt direkte til nasjonale myndigheter, i mange tilfeller ble ikke Eurojust engang informert. De sakene som ble sendt til Eurojust var ofte gamle saker som det var for sent å straffeforfølge.⁸⁸ Noe av grunnen til dette var visstnok at OLAF mente Eurojust var en erstatning for et forsterket OLAF, eller til og med en erstatning for en europeisk påtalemyndighet innen OLAFs ansvarsområde.⁸⁹ Av den grunn

⁸⁶ Fortalen fra rådsavgjørelsen av 2002.

⁸⁷ Den følgende fremstilling bygger delvis på House Of Lords: Judicial Cooperation in the EU: The Role of Eurojust (2004) side 27-28.

⁸⁸ Eurojusts daværende Visepresident de Baynast til House of Lords Sub-committee E 19. mai 2004.

⁸⁹ Ibid.

hadde organet en viss motvilje til å samarbeide med det nye Eurojust. Dette selv om Eurojust står nærmest til å sørge for at nasjonale myndigheter følger opp etterforskninger og anbefalinger fra OLAF.

Situasjonen bedret seg betraktelig i 2005, men det var fortsatt en del saker som ble sendt for sent til Eurojust. Det var også rom for forbedring på andre områder.⁹⁰ Samarbeidet forbedret seg i 2006 og 2007, men det hadde ennå ikke lyktes å få i stand en formell avtale om samarbeid.⁹¹ De to organene har en samarbeidsavtale, og møtes nå med ujevne mellomrom. Et eget team ved Eurojust jobber opp mot OLAF, OLAF Team. Forslag har også kommet om å involvere OLAF i JITer, men dette har hittil ikke skjedd.⁹² Partene signerte en praktisk avtale høsten 2008, som legger opp til nærere samarbeid. Det gjenstår å se om avtalen vil føre til forbedringer.

Samarbeidet mellom Eurojust og OLAF er altså viktig, men har vist seg å være noe av det vanskeligste å få gjennomført. En formell avtale, der personvernsspørsmål, problemer rundt adgangen til å dele informasjon om operative saker og problemstillinger knyttet til rollefordeling og løpende dialog må avklares for å få til et fungerende samarbeid. Utviklingen de siste år har avhjulpet disse problemene, men ikke løst dem.

2.11 Avslutning – Eurojust i dag

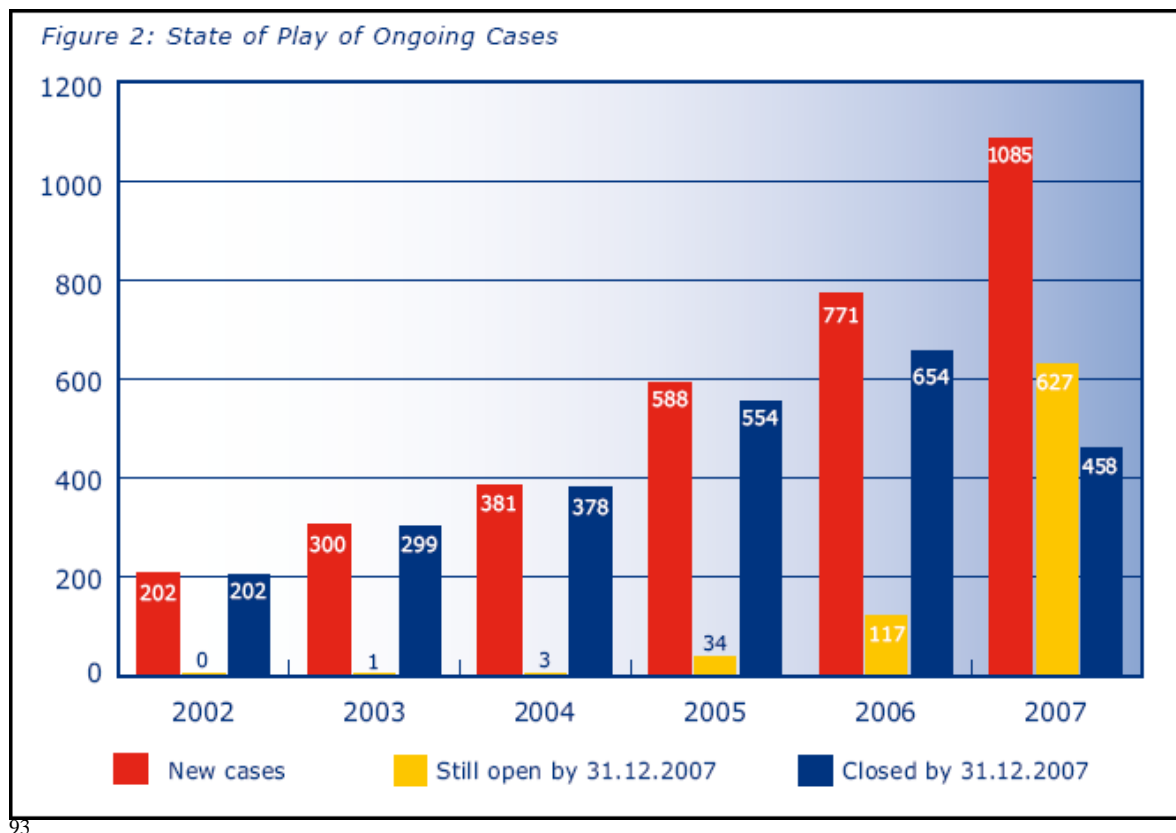
Eurojust representerer en mellomstatlig modell som koordinator for tredje søyle, heller enn en overnasjonal påtalemyndighet. Eurojust kan ha en koordinerende rolle både i enkeltsaker og for tredje søyle i sin helhet. Grunnlaget er tanken om samarbeid og ”mutual recognition” heller enn harmonisering. Kompetanseområdet er svært vidt. Dette innebærer et potensiale for Eurojust til å ha en viktig rolle innen hele tredje søyle. De kan også bidra til effektiviteten til andre organ. Dette forutsetter imidlertid en større vilje til samarbeid innad i Europa.

⁹⁰ Eurojust Annual Report 2005 side 21 flg.

⁹¹ Eurojusts årsrapporter 2006 og 2007

⁹² Long (2009) side 41.

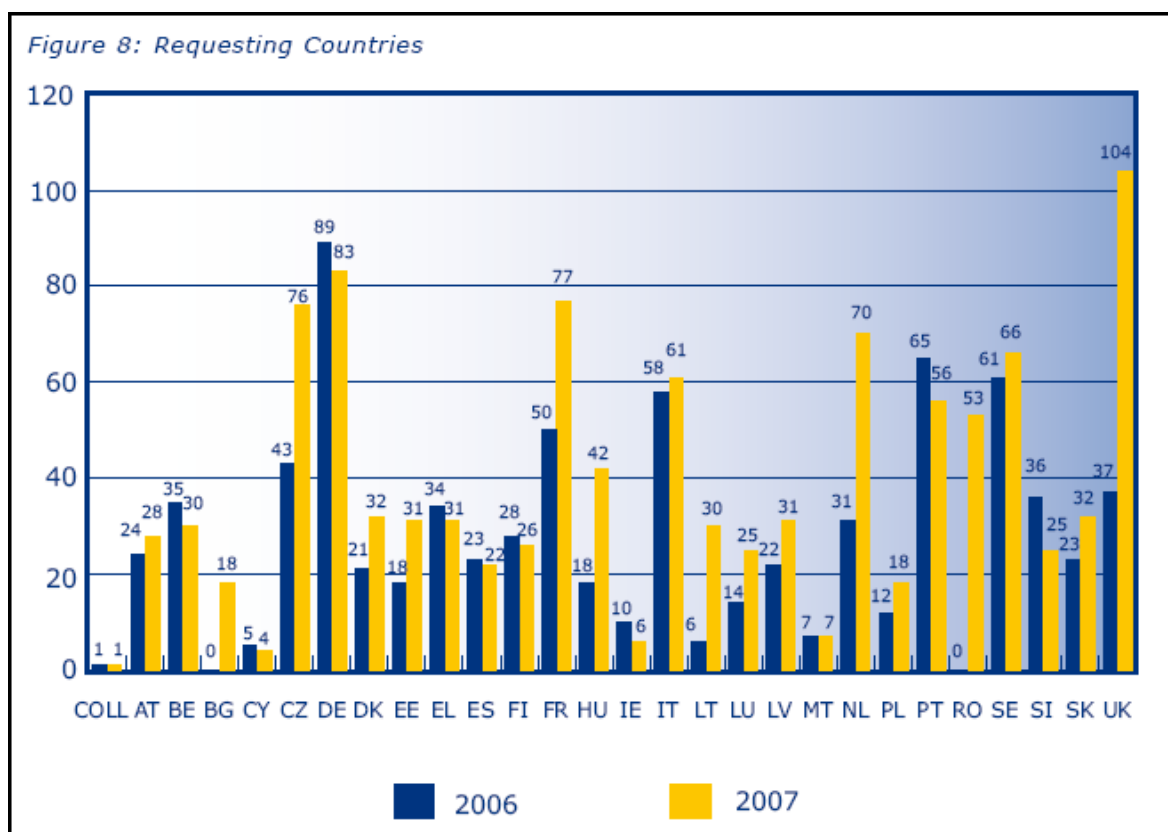
Samarbeidet er også i sterk vekst – saksantallet har en voldsom økning hvert år, fra 202 saker i 2002 til 1085 i 2007:



⁹³

Det er imidlertid svært varierende hvor mye de forskjellige statene benytter seg av Eurojust. Slike problem vil muligens få sin løsning med tiden ved at de ulike stater blir mer fortrolige med denne samarbeidsformen. Man ser allerede tegn til at enkelte land i økende grad bruker Eurojust:

⁹³ Figur fra Eurojusts årsrapport 2007 side 14.



94

I større grad enn tidligere kan det sies at Eurojust gir medlemmene en viss europeisk myndighetsutøvelse, men i det store og hele må det sies at reell myndighet stammer fra de nasjonale medlemmenes nasjonale myndighet heller enn en samlet europeisk, til og med når Eurojust handler gjennom Kollegiet. Eurojust må dermed sies å bære preg av å være et mellomstatlig samarbeid heller enn et føderalt organ. Men utviklingen er neppe over.

⁹⁴ Ibid side 19. Norge hadde i 2007 27 saker, og USA hadde 30 (opp fra 6), jf. side 9.

3 SAMARBEIDET MELLOM NORGE OG EUROJUST

3.1 Innledning: Norges rolle i Eurojust og EUs justissamarbeid forøvrig⁹⁵

Norges formelle samarbeid med Eurojust er fortsatt i et tidlig stadium, og det er Eurojust i seg selv også. Selv om samarbeidet er i startfasen, har det allerede vist seg å ha stor praktisk betydning for Norge og Eurojust.

Fra norsk påtalemyndighets side blir samarbeidet beskrevet som viktig.⁹⁶ Fra Eurojusts side blir samarbeidet med Norge beskrevet som ”a powerful tool to enhance the effectiveness of Eurojust’s operational work”.⁹⁷ Her, som på flere andre områder, er Norge mer aktive og opererer mer i tråd med Eurojusts ønsker enn det enkelte EU-land gjør.⁹⁸ Et eksempel på dette er å sende sambandsstatsadvokater som har beholdt sin nasjonale kompetanse og som ivaretar en høy grad av kontakt og instruksjonsmyndighet overfor sine nasjonale myndigheter, og som også skal ha direkte adgang til diverse nasjonale registre, jf. samarbeidsavtalen artikkel 5.5. og 5.6. Eurojust må likevel sies å være forholdsvis ukjent i Norge, også blant jurister innen straffe- og straffeprosessrett, og har etter hva jeg har kunnet finne ut kun blitt nevnt i en dom (fra Halden Tingrett), som kilde for opplysninger om tidligere straffbare forhold i utlandet.⁹⁹

Det er kun EU-land som kan bli fullverdige medlemmer i Eurojust. Et enstemmig Storting mente at Norges nære tilknytning til resten av samarbeidet i tredje søyle og behovet for å

⁹⁵ For en oversiktlig gjennomgang av Norges deltakelse i tredje søyle, se Finstad (2008).

⁹⁶ Intervju med Kallerud/Sundet 12.12.08.

⁹⁷ Eurojust Annual Report 2007 side 52.

⁹⁸ Noe som nødvendiggjorde endringer i Eurojust-avgjørelsen, som tidligere beskrevet.

⁹⁹ Halden Tingretts dom av 5. november 2007. Saken gjaldt en polsk manns innførsel av ca 11 kg kokain.

Etter opplysninger fra Eurojust var mannen ikke registrert med tidligere straffesaker.

styrke kampen mot organisert kriminalitet nødvendiggjorde et samarbeid med Eurojust. Denne nære tilknytningen er sjelden for et land utenfor EU. Norge hadde før Schengen et nordisk samarbeid om passfrihet og annet. Dette samarbeidet ville umuliggjøres dersom grensen til Norge ble en ytre Schengen-grense. I 1995 ble Schengen-samarbeidet innlemmet i EU ved Amsterdam-traktaten. Dette er på mange måter utgangspunktet for at Norge er med i såpass mye innen tredje søyle. Siden det er såpass mange forbindelseslinjer mellom Schengen og de andre EU-samarbeid, var det nærliggende at Norge skulle delta også i de andre samarbeidene innen tredje søyle.¹⁰⁰ I tillegg er Norge et av de grunnleggende medlemmene av Europarådet, hvis konvensjoner har skapt grunnlaget for en rekke regler innen tredje søyle.

Mye av Norges samarbeid med EU skjer sammen med Island. På tredje søyle er det imidlertid en del ulike interesser mellom Norge og Island, og de har valgt å opprette separate avtaler med Eurojust.¹⁰¹ Et annet eksempel er Den europeiske arrestordre, der Norge ønsket å gå lengre enn Island.¹⁰² Eurojust-samarbeidet har tilknytningspunkter til flere av de samarbeidene som Norge deltar i ute i Europa. Dette ”lappeteppet” fører til at det totale samarbeidet faktisk blir større enn det som følger av de enkelte avtaler. Det kan f.eks. tenkes at det er eller bør være en tilknytning mellom Norge og OLAF gjennom EØS og Eurojust.

Prinsippet om gjensidig anerkjennelse av nasjonale avgjørelser i medlemsstatene former basis for samarbeidet innen tredje søyle, men kan også være et hinder for Norge som tredjeland. Norge er ikke bundet av dette prinsippet, og har i begrenset grad gjennomført

¹⁰⁰ Fortalen i samarbeidsavtalen med Eurojust fremhever at Norge er nært tilknyttet EUs samarbeid i tredje søyle ved vår deltagelse i Schengen-samarbeidet, se fortalens tiende avsnitt.

¹⁰¹ Avtalen med Island er ikke identisk med Norges, men har hatt den norske avtalen som modell, slik det er forutsatt at avtalene med tredjeland skal være utformet, se årsrapportene fra JSB og Eurojust. Avtalen med USA er således i noen grad et unntak fra dette. Avtalen med Island vil ikke være gjenstand for særskilt drøftelse.

¹⁰² Se Muth (2007) side 19 der hun diskuterer om Norge alltid er tjent med samme tilnærming som Island innen tredje søyle.

tiltak som skal gjøre prinsippet anvendelig. Fordi prinsippet gjør nasjonale system mer sårbare for feil i andre systemer, har enkelte EU-land en viss skepsis med å inkludere tredjeland i samarbeid innen tredje søyle:

”The negotiations to the EAW have shed light on a principal disadvantage that Norway faces: its status as third country from the perspective of the EU member states’ constitutions. The principle of mutual recognition makes national legal systems more vulnerable against deficiencies of the legal systems of cooperating countries. Therefore, some constitutions do not regard a third country with the same level of trust as they regard legal systems of other EU member states. This fact has hampered the EAW negotiations from Norwegian perspective. Against this background, also future negotiations on mutual recognition agreements might prove challenging for Norway.”¹⁰³

Det er dermed usikkert hvor mye samarbeid basert på gjensidig tillit EU vil tillate med tredjeland som Norge.

3.2 Samarbeidsavtalen mellom Norge og Eurojust¹⁰⁴

Samarbeidsavtalen er spesiell for Eurojust, da den var den første avtalen som ble inngått med et tredjeland. Avtalen hadde samarbeidet mellom Norge og Europol som modell, og skulle utformes på en slik måte at den kunne tjene som mal for fremtidige samarbeid.¹⁰⁵

I St.prp. 58 (2004-2005) punkt 1.2. forutsetter regjeringen at den internasjonale utviklingen medfører et behov for forpliktende samarbeid, og et spørsmål blir da hvorvidt samarbeidsavtalen oppfyller dette.

¹⁰³ Se Muth (op.cit.) side 19

¹⁰⁴ Agreement between the Kingdom of Norway and Eurojust of 28 April 2005. Avtalen er tilgjengelig på http://www.eurojust.europa.eu/official_documents/Agreements/050428%20EJ-Norway%20Agreement.pdf.

¹⁰⁵ Se f.eks. Eurojusts årsrapport 2004 side 50.

Avtalen er forholdsvis generelt utformet, og tillater en stor grad av *uforpliktende* samarbeid. I likhet med rådsavgjørelsen inneholder den en rekke personvernsbestemmelser. Disse *er* forpliktende.¹⁰⁶ Både den norske og engelske versjonen av avtalen er autoritative.

Avtalen kan sis opp med 3 måneders varsel, se artikkel 19. Mer praktisk er endringsmuligheten i artikkel 20. Avtalen kan endres på ethvert tidspunkt etter reglene som gjelder for hver av partene. Endringsforhandlinger skal iverksettes dersom en av partene anmoder om det.

3.3 Behandlingen i Stortinget

Flere uttalelser i forbindelse med stortingsbehandlingen synes å forutsette at dette dreide seg om et rent informasjonssamarbeid. Det er riktig at dette er en sentral oppgave ved Eurojust. Likevel må det sies at koordineringen er den mest sentrale oppgave Eurojust har, og der det er et behov som tidligere ikke ble tilfredsstilt. Informasjonssamarbeidet gjennom Eurojust bidrar i liten grad til ny informasjon for Norge, spesielt nå som det ser ut til at Norge skal delta i Prüm-samarbeidet.¹⁰⁷ Det er mer treffende å beskrive det som en ny og mindre omstendelig kanal for slik informasjon, selv om Eurojust har adgang til å motta og sende informasjon som ikke er tilgjengelig ellers. Den mulige utviklingen av organet var nevnt i forarbeidene, men ble ikke problematisert.

Samarbeidsavtalen synes å ha blitt forbigått i stillhet i den offentlige debatt, og var i liten grad gjenstand for debatt i Stortinget. Komiteen innstilte til godkjenning, tilsynelatende uten å ha vurdert nærmere hva samarbeidet ville innebære for Norge og hvorvidt informasjonssamarbeidet innebar særlige problemstillinger for Norge som tredjeland. Debatten i Stortinget var kort, og det eneste som ble påpekt var adgangen til å endre avtalen ved behov. Dette hadde sammenheng med utviklingen på dette området i Europa, der det ble lagt merke til at dette kunne gå mot et overnasjonalt organ. Samarbeidsavtalen ville da

¹⁰⁶ Se om Eurojusts informasjonssamarbeid kapittel 5.

¹⁰⁷ EU åpner for norsk deltagelse. Dette har ikke vært gjenstand for stortingsbehandling annet enn orientering om innledende forhandlinger fra regjeringen.

kreve endringer.¹⁰⁸ Komiteens innstilling ble enstemmig bifalt.¹⁰⁹ Det forholdet at Eurojust var såpass lite utviklet da Norge begynte samarbeidet kan imidlertid få betydning for regjeringens videre plikt til å holde Stortinget informert om videre utvikling.¹¹⁰

3.4 Sambandsstatsadvokatens rolle

Norge er ikke et fullverdig medlem av Eurojust-samarbeidet. Forskjellen fra et fullverdig medlemskap er likevel ikke dramatisk. Samarbeidet med Eurojust skal være etter mønster av virksomheten i Eurojust, jf. artikkel 3 andre ledd. Særlig gjelder dette utveksling av informasjon og samordningen mellom de kompetente myndigheter i Norge og i medlemsstatene. Personvernsreglene er en ren henvisning til reglene i rådsavgjørelsen, jf. artikkel 15.

Forarbeidene til avtalen presiserer ikke hva dette innebærer med hensyn til innholdet i sambandsstatsadvokatens oppgaver og kompetanse. Særlig kan det spørres om dette innebærer at kompetansen til den norske sambandsstatsadvokaten skal tolkes slik at den samsvarer med kompetansen til de nasjonale medlemmer. En slik tolkning kan neppe strekkes for langt, og andre løsninger kan i noen tilfeller følge direkte av samarbeidsavtalen. Selv om kompetansen til sambandsstatsadvokaten formelt er noe forskjellig fungerer Norges utsending reelt på samme måte som de nasjonale medlemmer. Noen forskjeller er det, kanskje i større grad etter den nye rådsavgjørelsen. For Norges del er det bestemt i samarbeidsavtalen artikkel 5 andre ledd at vår utsending skal være en statsadvokat. En eventuell nasjonal representant fra Norge ville også måtte være en statsadvokat etter den generelle regel i rådsavgjørelsen artikkel 2 første ledd.

¹⁰⁸ Om Norge og utviklingen, se kapittel 8. For hele saksgangen i Stortinget, se <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=32143>.

¹⁰⁹ Selv partier som normalt er skeptiske til EU stemte for, og dette ble også kommentert i debatten. Antagelig har dette sammenheng med temaet, Eurojust er en styrkning av kampen mot organisert kriminalitet. Antagelig har det også sammenheng med at Eurojust var og er i en startfase, og det ble i liten grad problematisert hvordan den antatte utviklingen ville binde Norge.

¹¹⁰ Se mer om dette i kapittel 8.

I det operative samarbeid innad i Eurojust har ikke Norge formelt mange muligheter til å påvirke i det daglige arbeid. Men midlene sambandsstatsadvokaten har til rådighet minner mye om de som er tilgjengelige for de nasjonale representanter. I samarbeidsavtalen artikkel 3 tredje ledd heter det at kompetente myndigheter i Norge og Eurojust skal kunne foreslå nødvendige tiltak for hverandre for å realisere formålet med avtalen. Da det er forutsatt i artikkel 5 første ledd at samarbeidet skal skje gjennom sambandsstatsadvokaten, vil slike forslag bli fremlagt og mottatt av denne, på lik linje med oppgaven til de nasjonale medlemmer etter rådsavgjørelsens § 9. Dette stemmer også best med forutsetning om lik samarbeidsform som er oppstilt i samarbeidsavtalen artikkel 3 andre ledd.

Både sambandsstatsadvokaten og de nasjonale medlemmer har mulighet til å komme med forslag til de enkelte stater. Spørsmålet blir om det er forskjeller i denne kompetansen. Samarbeidsavtalen med Norge bruker uttrykket ”recommend each other to consider taking necessary actions”, jf. artikkel 3 (3), men rådsavgjørelsen før endringene i 2008 brukte ”may ask the competent authorities to consider [...]”, jf. rådsavgjørelsen (2002) artikkel 6. Da samarbeidsavtalen ble inngått var nasjonale medlemmers innspill totalt *uforpliktende forslag*. Nå er de nasjonale medlemmenes stilling styrket ved at de kan sende *begrunnede anmodninger* som må besvares, og manglende etterkommelse krever særskilt begrunnelse. Denne utvikling kan neppe innfortolkes i samarbeidsavtalens ordlyd. Sambandsstatsadvokatens ”europiske” kompetanse er dermed svakere enn de nasjonale medlemmer, selv om man ser bort ifra deres deltagelse i Kollegiet.

En annen forskjell kan ligge i hva de kan foreslå for statene. Dette er for de nasjonale medlemmer fastslått i rådsavgjørelsen artikkel 6. For sambandsstatsadvokaten er dette ikke presisert. Det kan derfor tenkes at forslagene fra Norge også kan gjelde andre ting. Jeg mener imidlertid at dette ville ha liten praktisk betydning, i all hovedsak vil henvendelsene dreie seg om de ting som er dekket av rådsavgjørelsen artikkel 6. Spørsmålet synes ikke å ha vært behandlet i St.prp. 58 (2004-2005). Etter forutsetningen om lik samarbeidsform i samarbeidsavtalen artikkel 3 synes det for meg å være en lite nærliggende løsning å gi sambandsstatsadvokaten større spillerom enn de nasjonale medlemmer. Det kan være

naturlig å påstå at sambandsstatsadvokatens rolle begrenses av de nasjonale medlemmers oppgaver og kompetanse med mindre noe annet følger uttrykkelig av avtalen.

Eurojust bygger på et system med både nasjonal og europeisk kompetanse. Sambandsstatsadvokaten tillegges ikke nevneverdig europeisk kompetanse ved samarbeidsavtalen. Til gjengjeld er den norske representantens *nasjonale* kompetanse svært sterk. Denne kompetansen forblir uforandret ved statsadvokatens utsendelse til Haag. Selv kravet til hastekompetanse i den nye rådsavgjørelsen artikkel 9d vil utvilsomt allerede omfattes av sambandsstatsadvokatens kompetanse.

Den største forskjellen er at den norske sambandsstatsadvokaten ikke er en del av Kollegiet.¹¹¹ Etter rådsavgjørelsen artikkel 10 første ledd er det kun de nasjonale medlemmer som er del av kollegiet. Den manglende deltakelse i Kollegiet har betydning for Norges innflytelse i Eurojust-sakene som gjelder andre samarbeid. Norge vil ikke ta del i Kollegiets befatning med arrestordre og jurisdiksjonsproblematikk, samt vedtak om å sende opplysninger fra Eurojust videre til tredjeland som USA. Dette blir imidlertid avhjulpet ved at Norge må godkjenne sending av norske opplysninger til tredjeland. Norges begrensede formelle adgang til Kollegiet får i stor grad sin praktiske løsning ved at sambandsstatsadvokaten er deltakende på de fleste møter, også uten noen formell invitasjon. Stemmerett ved disse møtene har han imidlertid ikke.

Sambandsstatsadvokaten kan etter samarbeidsavtalen artikkel 8 (1) bli *invitert* på strategiske møter i Eurojust, enten av Kollegiet eller av nasjonale medlemmer. Videre kan sambandsstatsadvokaten etter artikkel 8 (2) ta initiativ til slike møter. Dersom Kollegiet behandler informasjon som vedgår Norge eller personer under norsk jurisdiksjon har sambandsstatsadvokaten eller norske styresmakter rett til å delta på møtene, jf. samarbeidsavtalen artikkel 16 femte ledd.

¹¹¹ Fremhevet i St.prp. 58 pkt 3.3. som en av de viktigste forskjeller med et fullverdig medlemskap i Eurojust.

3.5 Deltakelse i beslutninger innen Eurojust – komparativt

Adgangen for Norge til å delta i beslutningene innad i Eurojust er i utgangpunktet begrensede. Alle viktige avgjørelser, slik som utforming av prosedyrer og databehandlingsspørsmål, foretas i Kollegiet. Godkjennelse av Eurojusts prosedyrer skjer gjennom Rådet¹¹², og her har Norge enda mindre å gjøre med beslutningene. Etter samarbeidsavtalen artikkel 3 tredje ledd er det lagt opp til at man skal kunne foreslå tiltak for hverandre for å kunne forbedre samarbeidet. I dette må det også ligge at Norge har anledning til å bli hørt når Eurojust tar beslutninger. Dette er imidlertid usikkert hvor mye vekt slike forslag har, Eurojust har som regel ikke engang plikt til å invitere Norge til diskusjonene. Dette er uheldig, da viktige avgjørelser, slik som behandling av personopplysninger, blir behandlet i Kollegiet og Rådet.¹¹³ Den norske utsendingen opplever at Norge kan påvirke ved argumentets kraft, i likhet med andre samarbeid med EU.¹¹⁴

3.6 Andre tilknytninger til det europeiske påtalesamarbeid

3.6.1 Norge og Det europeiske rettslige nettverk

Norge ble fast tilknyttet nettverket (EJN) i 2006/2007.¹¹⁵ Samarbeidet bygger ikke på noen formalisert avtale. Nettverket brukes til bilaterale saker, særlig utforming og gjennomføring av rettsanmodninger til EU-land.¹¹⁶ Etter særskilt avtale er også Norge med i informasjonssamarbeidet i EJN, som består av ulike web-baserte tjenester. Norge deltar også i samarbeidet gjennom nasjonale kontaktpunkter. Norge deltar i årlige arbeidsmøter i

¹¹² Se rådsavgjørelsen artikkel 10 andre ledd

¹¹³ For Kollegiets rolle her, se kapittel 4.

¹¹⁴ Kallerud/Sundet 12.12.08.

¹¹⁵ Kallerud (2007) side 212. Kallerud har de siste år skrevet artikler med informasjon fra Riksadvokaten, som gir innblikk i arbeidet i påtalemyndigheten og målene for samarbeidet med Eurojust. Riksadvokaten var tiltenkt en sentral rolle i samarbeidet, se f.eks. innlegg fra Lars Rise (KRF) i forbindelse med avtalens inngåelse, der han uttaler ”Riksadvokaten vil stå sentralt i det løpende samarbeidet”, referat fra debatt og votering 15. juni 2005, tilgjengelig på www.stortinget.no.

¹¹⁶ Ibid.

nettverket. Til disse møtene er de såkalte National Correspondents (nasjonale kontaktpersoner) i EJM for hvert land invitert. Også representanter for Kommisjonen, Generalsekretariatet for Rådet og representant for Eurojust deltar. Møtene var lenge forbeholdt nasjonale kontaktpersoner fra EU land. De siste to årene har også nasjonale kontaktpersoner fra Norge, Sveits, Island og Liechtenstein vært invitert.¹¹⁷

3.6.2 Norge og OLAF

Norge har ingen formell avtale med OLAF, antagelig fordi organet i utgangspunktet kun befatter seg med EU-interne spørsmål. Det kan likevel spørres om det finnes en tilknytning til Norge gjennom EØS-midlene (OLAF er som nevnt ikke hjemlet i tredje søyle). EØS-samarbeidet innebærer at Norge overfører midler til EU, jf. EØS-avtalen artikkel 115-117 og artikkel 82. Dette dreier seg om flerfoldige milliarder.¹¹⁸ Spørsmålet er om OLAF fører kontroll med at disse blir brukt på en lovlig måte.

Det kan skilles mellom OLAFs formelle kompetanse til å føre kontroll med EØS-midler og praktiske hensyn som tilsier at organet må ha slik kompetanse for å kunne føre kontroll med midler fra EU. Spørsmålet synes ikke å ha blitt diskutert, men mye taler for at OLAF bør føre tilsyn med disse midlene. Midlene disponeres av EU, og det faktum at de kommer fra et EØS-land heller enn en medlemsstat bør ikke få avgjørende betydning for om det føres kontroll med at midlene ikke blir utsatt for bedrageri o.l.

Det finnes ingenting i OLAFs rettslige grunnlag som gir organet kompetanse til å føre kontroll med EØS-midler. I den grad disse holdes atskilt fra EU-midler har OLAF neppe adgang til å føre kontroll. Men der de eventuelt blandes med EU-midler ville det være naturlig at OLAF hadde kompetanse. Alternativet ville blitt at OLAF ikke hadde kompetanse til å føre kontroll med disse EU-midlene, noe som ville være en lite tilfredsstillende løsning.

¹¹⁷ Korrespondanse med Kim Sundet februar 2009.

¹¹⁸ Jf. EØS-midlene, årsrapport 2007-2008. Tilgjengelig på www.regjeringen.no.

Det finnes eksempler på forordninger som eksplisitt angir OLAFs rolle. Noen av disse er EØS-relevante, og Norge deltar her fullt ut med midler og kompetanse til organer innen EU. Et eksempel er byråer Norge deltar i gjennom EØS, og som OLAF skal føre kontroll med. Eksempler på disse er Det europeiske sjøsikkerhetsbyrå (EMSA)¹¹⁹, Det europeiske jernbanebyrå (ERA)¹²⁰ og Det europeiske smittevernsbyrå¹²¹. Disse organene er gjennom forordningene de bygger på eksplisitt gjenstand for kontroll fra OLAF.¹²² Dette gjelder også midlene disse organene disponerer, som delvis er fra Norge. Det er også forutsatt at norske eksperter kan få ansettelse i disse byråene, noe som må bety at det er mulig at OLAF vil etterforske norske borgere.¹²³ OLAF har en rolle også i andre EØS-relevante spørsmål.¹²⁴

Dermed er det, eller bør være, en tilknytning mellom Norge og OLAF. Det har ikke oppstått saker i OLAF der Norge er involvert, men det er altså en sjanse for at slike saker

¹¹⁹ Norsk oversettelse av forordningen og stortingsbehandlingen er tilgjengelig på <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=27840>. Det er verdt å merke seg at denne ble enstemmig vedtatt. Forholdet til OLAF synes ikke å vært gjenstand for diskusjon. Da denne ble innført hadde Norge ennå ikke begynt samarbeidet med Eurojust. Norge hadde altså ingen kanal for samarbeid med et organ som skulle kontrollere bruk av norske midler.

¹²⁰ Norsk oversettelse av forordningen og stortingsbehandlingen er tilgjengelig på <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=32987>. Igjen ble innstillingen enstemmig vedtatt, OLAF ser ikke ut til å ha vært tema under saken.

¹²¹ Norsk oversettelse av forordningen og stortingsbehandlingen er tilgjengelig på <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=31818>. Enstemmig vedtatt, og OLAF var ikke diskutert.

¹²² Det er påfallende mange av disse forskjellige byråene som eksplisitt skal samarbeide med OLAF, noe som bemerkes av Curtin s. 112 i Geradin, Muñoz og Petit (red) i Regulation through Agencies in the EU (2005). Det er derfor sannsynlig at også andre byråer Norge eller EØS bidrar til vil ha en tilknytning til OLAF.

¹²³ Se Innst.S. nr 21 (2003-2004): ”Det forventes også positive effekter for det norske maritime miljøet av at norske eksperter kan få ansettelse i EMSA.”

¹²⁴ Et søk på ”det europeiske kontor for bedrageribekjempelse” på Stortingets sider gir en viss oversikt over de forskjellige EØS-saker der OLAF er involvert:

<http://sok.stortinget.no/?querytext=Det%20europeiske%20kontor%20for%20bedrageribekjempelse>.

oppstår i fremtiden, da OLAF har en rolle i en rekke EØS-støttede EU-tiltak. Særlig der midlene fra EØS-land og EU-land blandes ville det være nærliggende at OLAF har full kompetanse, om ikke annet så av rent praktiske grunner. På tross av at arbeidet i OLAF har vært gjenstand for kritikk må det sies at det er liten grunn til at OLAF skulle fratras sin rolle når det gjelder EØS-midler som sendes ut i Europa. Midlene er utsatt for bedrageri uavhengig av om de er fra EØS eller EU, og behovet er dermed klart tilstede. En avklaring av OLAFs kompetanse ville dermed være hensiktsmessig.

Norge har ingen formell avtale med OLAF. Norge har likevel en kanal for samarbeid med organet gjennom Eurojust. Dersom det skulle oppstå en situasjon der midler fra Norge eller norske borgere var gjenstand for etterforskning, vil OLAF ha muligheten til samarbeid med norske myndigheter gjennom kontakten i Eurojust.

3.7 Erfaringer fra norsk påtalemyndighet

Riksadvokaten hadde fra starten høye forventninger til samarbeidet med Eurojust. Det ble fremhevet at utsendingene til Eurojust hadde stor innflytelse i sine hjemland og praktiske kunnskaper om egen organisasjon. Dette sammen med daglig kontakt med hjemlandet var utgangspunktet for et verdifullt samarbeid.¹²⁵ Det ble forutsatt at Norge skulle delta på lik linje som de andre land, og at Norge skulle bidra og få samme utbytte som EU-landene.¹²⁶

Erfaringene fra norsk påtalemyndighet har jevnt over vært positive, og samarbeidet er godt etablert.¹²⁷ Eurojust har bidratt vesentlig til rask gjennomføring av rettsanmodninger. Informasjonsinnhenting gjennom Eurojust skjer svært raskt.¹²⁸ Også anmodninger til andre stater enn i EU kan med fordel skje gjennom Eurojust, fordi de har samarbeid med, og kontaktpunkter i en rekke tredjeland.¹²⁹ Riksadvokaten har fremhevet at det er viktig for

¹²⁵ Kallerud (2005) side 277.

¹²⁶ Ibid.

¹²⁷ Kallerud (2008) side 216.

¹²⁸ Kallerud (2006) side 161.

¹²⁹ Kallerud (2008) side 216.

påtalemyndigheten å ivareta et godt forhold til enheten, blant annet ved å sende ”gode” saker til Eurojust, altså saker som kan føre til oppdaging og oppklaring av lovbrudd i andre europeiske land.¹³⁰

Sambandsstatsadvokaten har ingen formell rett til å delta på alle møter i Kollegiet, men det er likevel vanlig at han deltar, også uten eksplisitt invitasjon. I praksis deltar sambandsstatsadvokaten altså på lik linje med de nasjonale medlemmer. Det mest praktiske fra et norsk ståsted er likevel koordineringsmøtene, som stort sett er forholdsvis uformelle og svært produktive.¹³¹ Denne praktiske funksjonen er svært viktig for Norge, og tillater påtalemyndigheten å følge spor til utlandet på en effektiv måte, der de tidligere ikke fulgte slike spor på grunn av de praktiske vanskelighetene. Dette er i kjernen i Eurojusts eksistensgrunnlag.

Det finnes flere saker der Norge har bistått eller fått bistand av Eurojust, og mange av dem har endt med avdekking av til dels store saker. En av de aller største saken er pågående, og gjelder barnepornografi og seksuell utnyttning av barn.¹³² Den betegnes som en av Europas aller største overgrepssaker noensinne. Saken startet i Bergen, og har siden involvert Brasil, Italia, Romania og USA, og det er ventet at flere land vil bli involvert. Beslag av pornografisk materiale har blitt gjort som er på over 1,3 millioner bilder. Til sammenligning har Interpols database over misbrukte barn 520 000 bilder. Flere arrestasjoner har blitt gjort i alle nevnte land. Saken illustrerer viktigheten av Eurojust som organ for samarbeid og koordinasjon. Slike saker, som før innebar mye arbeid for usikker fortjeneste, kan nå føre til etterforskningsskritt og arrestasjoner i hele Europa innen få dager.

¹³⁰ Kallerud (2006) side 161.

¹³¹ Kallerud/Sundet 12.12.08.

¹³² Det følgende er basert på artikkelen ”Pedofile ble avslørt etter EU-samarbeid” fra Bergens Tidende 23.01.09.

3.8 Avslutning

Norges samarbeid med Eurojust er i startfasen. Likevel har det gitt utslag i konkrete resultater. Samarbeidsformen ligger nært opp til medlemsstatenes samarbeid med Eurojust. Forskjellene i europeisk kompetanse oppveies i noen grad av den sterke nasjonale kompetanse sambandsstatsadvokaten besitter. Samarbeidet skal være forpliktende, men partene kan kun komme med uforpliktende forslag til hverandre. Forpliktelser oppstilles stort sett for informasjonssamarbeidet. Det var, og er, stort politisk flertall for samarbeidet. Dette henger sammen med prioriteringen av kamp mot økende kriminalitet.

Ved siden av Eurojust deltar Norge også i det rent praktiske samarbeidet i Det europeiske rettslige nettverk. En videre forbindelse kan tenkes gjennom Det europeiske byrå for bedrageribekjempelse. I 2007 ble 27 saker sendt til Eurojust fra Norge, 24 av dem var operative saker.¹³³ Dette er sammenlignbart med flere EU-land, men det er potensiale for større bruk av Eurojust. Dette er et ungt samarbeid med et ungt organ. Mye avhenger av utviklingen i EU og viljen i Norge til å delta i denne utviklingen.

¹³³ Eurojusts årsrapport 2007 side 52.

DEL II – UTVALGTE RETTSLIGE PROBLEMSTILLINGER

4 EUROJUST SOM UTVIKLER AV SOFT LAW

4.1 Innledning

Eurojust har en viktig rolle som ekspertorgan som bidrar med ”soft law”, dvs. regler og skriftlige anbefalinger som ikke er bindende og som ikke har noen formell sanksjon knyttet til seg. De kan imidlertid ha stor politisk betydning. Eksempler på Eurojusts utvikling av ”soft law” har hittil vært regler om bruken av Joint Investigation Teams, regler om konkurrerende arrestordre og jurisdiksjonsproblematikk.¹³⁴ Særlig jurisdiksjonskonflikter har vært fremhevet som viktig. Utviklingen av disse reglene vil derfor drøftes. Drøftelsen vil søke å vise gjennom eksempelet jurisdiksjon hvordan disse forskjellige formene for ”soft law” kan tenke seg å utvikles til mer bindende regler etter hvert som Eurojust utvikler seg.

4.2 Utvikling av jurisdiksjonsproblematikken

4.2.1 Grunnreglene om jurisdiksjon i Eurojust

Rådsavgjørelsen artikkel 7, særlig andre ledd, er grunnlaget for Eurojusts befatning med jurisdiksjonsproblematikken.¹³⁵

¹³⁴ Se Eurojusts årsrapporter 2003-2007.

¹³⁵ Bestemmelsen er ny i 2008, men endringene er kun en synliggjøring av Eurojusts rolle på området.

Bestemmelsene i artikkel 7 første ledd omhandler begge former for jurisdiksjonsproblematikk, både der statene skal iverksette etterforskning og rettsforfølgning og der de skal avstå fra å gjøre det.

Etter andre ledd skal Kollegiet gi en uforpliktende anbefaling i jurisdiksjonskonflikter mellom to eller flere stater:

"2. Where two or more national members can not agree on how to resolve a case of conflict of jurisdiction as regards the undertaking of investigations or prosecution pursuant to Article 6 and in particular Article 6(1)(c), the College shall be asked to issue a written non-binding opinion on the case, provided the matter could not be resolved through mutual agreement between the competent national authorities concerned. The opinion of the College shall be promptly forwarded to the Member States concerned[...]"

Dette er et sentralt felt der det er behov for klare regler. Mye av den internasjonale kriminaliteten vil være straffbar i flere land, og det er derfor viktig at det skjer et samarbeid mellom myndighetene i de forskjellige land for å samordne og avtale hvor etterforskning og rettsforfølgelse skal skje. Sentralt står tanken om forbud mot dobbeltstraff, eller prinsippet om *ne bis in idem* som brukes i EU. Dette prinsippet går noe lengre enn forbudet mot dobbeltstraff i EMK. EMKs begrep dekker ikke tilfeller der to stater ilegger straff, kun dobbeltstraff i et enkelt land.

Eurojust kan assistere myndighetene i å ta slike avgjørelser, og kan også komme med anbefalinger. Fordi dette er et såpass sentralt punkt velger jeg å gå gjennom hovedpunktene i Eurojusts retningslinjer.¹³⁶ Retningslinjene er utarbeidet av Eurojusts Kollegium,

¹³⁶ Inn tatt i Eurojusts årsrapport fra 2003 side 60-66. Eurojust startet arbeidet med retningslinjene etter en sak mellom Frankrike og Spania. Retningslinjene er formelt sett ikke bindende for medlemsstatene. Likevel er de nøye utarbeidet, med løsninger på en rekke problemer og utfyllende lister med momenter. Det er mye som tyder på at en eventuell bindende jurisdiksjonsmyndighet vil basere seg på disse retningslinjene.

Rådssekretariatet, Europol og OLAF samt kommisjonen. Målet med retningslinjene er å sørge for et minimum av ensartet praksis. Jurisdiksjonsavgjørelser kan deles inn i positive (der flere ønsker en sak) og negative (der flere ikke ønsker en sak). Hovedproblemet er antagelig de negative, da kapasitetsproblem er vanlige i hele Europa.¹³⁷

Kompetente myndigheter må fatte jurisdiksjonsavgjørelser på individuell basis, alle relevante faktorer i den enkelte sak må bli belyst. Vurderingen må være objektiv, uavhengig og rettferdig. Ved vurderingen skal man benytte EMK for å sørge for at rettighetene til siktede eller potensiell siktet blir ivaretatt. En avgjørelse skal tas så tidlig i prosessen som mulig.¹³⁸

Utgangspunktet for vurderingen er at rettsforfølging skal finne sted der det meste av det kriminelle fant sted eller der det oppsto størst skade som følge av handlingene. Ved avgjørelsen bør det ses hen til mulighetene som er tilgjengelige ved internasjonale avtaler o.l., f.eks. muligheten for å sentralisere en rettsforfølging, felles etterforskning og annet. Videre må det tas hensyn til mulighetene til utlevering til en annen jurisdiksjon.

Prinsippet om å unngå dobbeltforfølging skal etter Schengen artikkel 54 gjelde også der en person har blitt frifunnet i en enkelt jurisdiksjon. Der det er mulig å føre saker i flere land, bør det sterkt vurderes om rettsforfølging skal sentraliseres dersom noe annet kunne føre til undergraving av andres etterforskning og rettsforfølging. Der det er flere involverte, og dersom det er mulig og effektivt å gjennomføre, bør rettsforfølging skje samlet. Påtalemyndighetene må i tillegg til å se på hvor en rettsforfølgelse er mulig se på hvor den har best sjanse til å lede til domfellelse. Dersom kriminaliteten oppsto i flere jurisdiksjoner (som har separate domstoler), bør det skje et møte mellom øvre ledelse av

Retningslinjene ble også inntatt i Annual Report 2004, side 92-98, for å sørge for at nye medlemsland ble gjort kjent med dem.

¹³⁷ Samtale med Kallerud og Sundet 12.12.08.

¹³⁸ Formuleringen som brukes er “applying the European Convention of Human Rights”. Om dette skal bety noe annet enn bruken av *prinsippene*, slik rådsavgjørelsens fortale bruker, er usikkert.

påtalemyndighetene i de forskjellige jurisdiksjoner for å diskutere hvor rettsforfølgelse bør skje.¹³⁹ De som deltar på dette møtet bør være kompetente til å ta avgjørelser på vegne av myndighetene de representerer.

Det må også tas hensyn til ofre og vitner, og deres sikkerhet og mulighet til å opptre ved en sak i annen jurisdiksjon. Videre må rettsforfølgningen skje innen rimelig tid, ”justice delayed is justice denied” er en maksime som gjelder i hele Europa.

Det forventes at slike tilfeller rapporteres til Eurojust, særlig der man ikke når enighet om hvor rettsforfølgning skal skje. Eurojust vil i slike tilfeller komme med anbefalinger og annen støtte. Retningslinjene er altså svært detaljerte, og tar hensyn til alle aktørene i straffesaken samt en særlig vektlegging av viktigheten å unngå dobbeltstraffsproblematikken.

4.2.2 ”Forum shopping”

Eurojust har ved nevnte retningslinjer gitt uttrykk for at de ikke behandler spørsmålet om forumshopping, som de definerer som egenrådlig (arbitrary) valg av sted for rettsforfølgningen. Forumshopping er likevel en fare i slike saker, og Eurojust kommer indirekte inn på det i sine drøftelser.¹⁴⁰

Etter dagens system i Eurojust, vil det være påtalemyndigheten(e) som velger forum. En kunne tenke seg at dette ville bli misbrukt i enkeltsaker, med uheldige konsekvenser. Faren er at påtalemyndigheten i de ulike land egenrådlig velger den jurisdiksjon som lettest vil føre til domfellelse, der straffene er høyest og det er minst omstendelig å sikre en domfellelse. I verste fall vil valget av forum redusere siktedes rettigheter ved at man velger landet med lavest standard.¹⁴¹ På tross av arbeid for tilnærming og harmonisering finnes det fortsatt store forskjeller både prosessuelt og materielt i Europa. Som Van den Wyngaert

¹³⁹ “senior members” – det antas at dette tilsvarer statsadvokater eller høyere i Norge.

¹⁴⁰ Se årsrapport 2003 side 60-61.

¹⁴¹ Se Perron side 18 i Husabø/Strandbakken (2005).

uttaler: ”As long as there is no full harmonization of the criminal justice systems of the Member States, the choice of the forum is likely to have an impact on all the parties in a criminal proceeding: police, prosecutors, defendants, victims”.¹⁴² Det finnes fortsatt mange eksempler på mangel på harmonisering av *hva* som er straffbart. I Polen er det f.eks. straffbart å utføre abort. Norge har også regler som skiller seg fra mye av Europa, eksempelvis de svært strenge straffene for narkotikaforbrytelser.

Forumshopping har også en annen side ved at forsvarere vil søke å få rettsforfølgningen til et mer fordelaktig forum. Forsvarerne har imidlertid færre midler til å påvirke denne prosessen enn det påtalemyndigheten har. De kan fremføre ønskene til klienten og argumentere for at hensyn til saken tilsier et bestemt forum, men avgjørelsen vil ligge hos påtalemyndigheten. Det er ikke sikkert at avgjørelsen er gjenstand for overprøving.

Det er enkelt å se hvordan forumshopping kan bli et stort problem ettersom det internasjonale samarbeidet utvikles. Narkotikaforbrytelser er et godt eksempel, fordi narkotikaforbrytelsene i Norge nesten uten unntak har forbindelseslinjer til utlandet. Enhver import til Norge vil være eksport fra et annet land, og vil dermed være ulovlig i to land. Ofte er nettverkene basert i utlandet. Narkotika er også en av de forbrytelser som dekkes av Eurojusts mandat. Valget av forum kan derfor ha store konsekvenser for den tiltalte.

Eurojust tar dette opp i sine retningslinjer. Organet fastslår at de ulike strafferammer og straffeutmålingskompetanser ikke bør være en primær faktor ved avgjørelsen av hvor en sak skal føres. Påtalemyndigheten skal heller sørge for at de potensielle straffene reflekterer forholdets alvor. Det er umulig å forstå dette på noen annen måte enn en begrensning av potensiell forumshopping. Samtidig uttaler de at en skal velge den jurisdiksjon som har en

¹⁴² Van den Wyngaert i Walker (2004) side 237. Christine Van den Wyngaert er professor i strafferett ved Universitetet i Antwerp og er for tiden permanent dommer ved Det internasjonale krigsforbrytertribunalet for det tidligere Jugoslavia. Hun har også deltatt som ekspert ved Kommissjonen angående OLAF og i Corpus Juris-prosjektet.

realistisk sjans til å få en fellende dom. Dette er ikke nødvendigvis det samme som forumshopping, det kan være bevismessige hensyn i den enkelte sak som gjør det lettere å få en domfellelse i et spesifikt land. Men dersom *bevisreglene* i landet gjør det lettere å sikre en domfellelse nærmer det seg det problematiske området.

Dersom man bevisst velger å føre saker i de land der det er lettest å få domfellelse og strenge straffer, er det selvsagt uheldig. Straff og straffenivå på en handling bør ikke avhenge av tekniske forskjeller mellom land. Dersom forskjellene blir store nok, kan man spørre seg om overtrederen ilegges en straff han ikke hadde grunn til å forvente. På et mer praktisk nivå kan det tenkes at slik forumshopping vil ha den virkning at visse domstoler vil få flere og flere saker av en viss type, noe som kan gå utover andre saker for domstolen. Dette kan gå utover kapasiteten. Dette problemet er kjent fra amerikanske og engelske domstoler, der man får kontraktstvister fra hele verden.

Et grunnleggende problem er at avtaler mellom påtalemyndigheter om hvor en sak skal forfølges neppe er gjenstand for overprøving ved domstolene. Tilfellet i Norge er belysende. Påtalemyndigheten har et vidt forvaltningskjønn, som eksemplifisert ved opportunitetsprinsippet, de kan selv velge hvilke saker de velger å etterforske og ta for retten. I forlengelsen av dette må de også kunne bestemme hvilke saker de overlater eller sender til andre involverte land. Visse begrensninger gjelder også her. For det første kommer alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper inn ved vilkårlige avgjørelser.¹⁴³ For det andre er adgangen til å sende eller motta saker noe begrenset ved lov.¹⁴⁴ Loven baserer seg på en traktat fra Europarådet, men denne er ikke ratifisert av alle EU-land, blant andre

¹⁴³ Om forvaltningsprinsippene bak påtalemyndighetens myndighetsutøvelse, se Hov Rettergang II side 173 flg.

¹⁴⁴ Jf lov av 25. mars 1977 nr 22 om overføring av straffeforfølgning fra eller til annet europeisk land.

Frankrike og Tyskland.¹⁴⁵ Når så sentrale EU-land ikke har ratifisert tyder det på at EU ønsker å utarbeide egne regler på området.

Traktatens regler gir ikke klare retningslinjer på hvordan og om vedtak skal fattes, men har en del regler som skal sikre blant annet forbudet mot dobbeltstraff. Loven som innfører deler av reglene i traktaten er heller ikke entydig. Det følger av § 1 at lovbrudd som omfattes av traktaten *kan* skje i samsvar med reglene i traktaten. Det, sammenholdt med det faktum at mange EU-land ikke har ratifisert den, etterlater noe tvil om traktatens relevans. Dette gjelder særlig med hensyn til EU-relaterte spørsmål.

Fordi slike vedtak må antas å være innenfor påtalemyndighetens frie skjønn er det neppe praktisk mulig å prøve det på annen måte enn en forvaltningsmessig klage. Da det er Riksadvokaten som avgjør om en sak skal sendes til utlandet, er det etter straffeprosessloven § 59a annet ledd ikke adgang til å påklage vedtaket.¹⁴⁶ Noen reell domstolsprøving vil i de fleste praktiske tilfeller ikke være mulig.

4.2.3 Fra "soft law" til "hard law" – bindende jurisdiksjonsavgjørelser

En mulig løsning hadde vært at et organ hadde mulighet til å *avgjøre* slike spørsmål heller enn bare å kunne komme med anbefalinger og retningslinjer i form av "soft law", slik som det er med Eurojust i dag. TEUF (Lisboa-traktaten) inneholder en hjemmel for at Eurojust skal få kompetanse til å avgjøre slike spørsmål, jf. artikkel 85 (1) litra c.

En fordel ville det også vært om slike avgjørelser var gjenstand for overprøving, med Eurojusts retningslinjer som utgangspunkt. Det er det antagelig ikke rom for på det nasjonale plan, med mindre man eksplisitt hadde bundet påtalemyndigheten med klare regler for hvordan slike vedtak skulle fattes. Noe slikt finnes ikke i dag. Det er fra flere

¹⁴⁵ European Convention on the Transfer of Proceedings in Criminal Matters, 15/5/1972. Norge har ratifisert, men følgende EU-land har ikke ratifisert konvensjonen: Belgia, Kroatia, Finland, Frankrike, Tyskland, Irland, Italia, Luxemburg, Polen, Storbritannia og Slovenia.

¹⁴⁶ Jf. lov om overføring av straffesaker § 2.

hold blitt anbefalt at Eurojust skulle ha en slik rolle, blant andre Van den Wyngaert: ”The choice of the forum should be decided by Eurojust or, if the Corpus Juris were to be introduced, by the European Public Prosecutor”.¹⁴⁷ Gode grunner taler for å gi Eurojust en slik kompetanse, men det vil være et stort skritt i overnasjonal retning, og vil dermed utvilsomt møte motstand fra flere hold.

Hvis man gir Eurojust en slik kompetanse i fremtiden, er det fortsatt usikkert om slike vedtak vil kunne prøves rettslig for EF-domstolen.¹⁴⁸ Mye taler for en rettslig kontroll også dersom Eurojust eller EPP får myndighet til å avgjøre jurisdiksjonsspørsmål. EF-domstolen i det store og hele samme type kompetanse til å prøve forvaltningsvedtak som det norske domstoler har. I motsetning til de nasjonale påtalemyndigheter ville et slikt vedtak ikke være fritt forvaltningsskjønn i forlengelsen av opportunitetsprinsippet, men heller et vedtak basert på klare retningslinjer. Det vil selvsagt fortsatt være elementer av faglige vurderinger fra Eurojust som kanskje ikke ville være praktiske å prøve.

Denne tanken har også vært reist av Professor dr. juris Joachim Vogel¹⁴⁹ i forbindelse med en utredning fra House of Lords.¹⁵⁰ Vogel mener at det er en mangel ved dagens system at Eurojusts avgjørelser ikke er bindende, både når det gjelder de negative og positive sakene. En eventuell bindende vedtaksmyndighet burde være gjenstand for domstolskontroll. Kommisjonen har også uttalt at Eurojust er ”well placed” til å ta seg av jurisdiksjonskonflikter. Det er imidlertid ikke sikkert at Eurojust kunne fungere både som en rådgiver for å få til en frivillig løsning og instansen for en bindende avgjørelse.¹⁵¹ Dette

¹⁴⁷ Se Van den Wyngaert i Walker (2004) side 238. Eurojust har selv tatt opp spørsmålet, se Annual Report 2007 side 55.

¹⁴⁸ EFD: se kapittel 6.

¹⁴⁹ Professor i europeisk strafferett og straffeprosess ved Universitetet i Tuebingen. Vogel var en av akademikerne som ble intervjuet i forbindelse med rapporten i House of Lords.

¹⁵⁰ House of Lords EU Committee: 23rd Report of Session 2003-2004: Judicial Cooperation in the EU: the role of Eurojust side 21-23.

¹⁵¹ Se Green Paper on Conflicts of Jurisdiction and the Principle of *ne bis in idem* in Criminal Proceedings COM (2005) 696 final side 6.

problemet ville kanskje bli løst ved den mulige innførsel av Den europeiske påtalemyndighet (EPP), dersom Eurojusts Kollegium ikke *blir* EPP.¹⁵² En kunne se for seg at Kollegiet eller det som nå er Eurojust kom med en uforpliktende anbefaling, mens den øverste leder for ”europeisk påtale”, EPP, bestemte i siste instans. Løsningen er ikke uten svakheter, fordi en person da sitter med ansvaret, og dennes nøytralitet ville da bli utfordret. Kollegiet er kanskje bedre plassert pga. deres faglige kompetanse og nasjonale myndighet. Den eventuelle *domstol* måtte ha vært EF-domstolen, eller et tenkt kammer av denne som skulle ta for seg også andre prosessuelle spørsmål.¹⁵³ Sannsynligheten for dette er antagelig liten i dagens situasjon.

Man ser dermed at Eurojusts arbeid som rettsutvikler bare har begynt, og kan tenkes å gi utspring til bindende regler i fremtiden. Dette skyldes ikke minst at Eurojust besitter kompetanse fra hele EU og driver med et område som i svært liten grad er regulert i dag.

¹⁵² Se kapittel 7.

¹⁵³ Se Van den Wyngaert i Walker (2004) side 238, der hun diskuterer muligheten for en “European Preliminary Chamber”. Forholdet til domstolene kommer jeg tilbake til i kapittel 6.

5 Informasjonsutveksling og personvern i Eurojust

Informasjonsutveksling er enda et felt der det skjedde stor utvikling etter 11. september 2001. Dette har ført til en mer koordinert satsing med hjemmel i EUs tredje søyle. Informasjonsflyten er et sentralt aspekt ved EUs justissamarbeid, og praktisk talt alle tiltak har tilsnitt av å være informasjonssamarbeid. Eksempler er Eurojust, Europol, arrestordren, bekjempelse av terror, Schengen, Prüm, konvensjonene om gjensidig samarbeid og annet. Denne satsningen har også vært gjenstand for kritikk: ”The events of that day [11. september] provided a further impetus, and perhaps more importantly, produced a level of popular support, for measures which might otherwise have been met with resistance as undermining individual liberties.”¹⁵⁴ Eurojust har potensiale til å få en overordnet koordinerende rolle også innenfor informasjonssamarbeidet i EU. Fortalen i rådsavgjørelsen av 2008 fremhever styrking av informasjonssamarbeidet. Eurojust har også som mål å øke flyten av informasjon.¹⁵⁵

Eurojust har vid tilgang til og behov for informasjon. Organet utveksler informasjon til sine medlemmer og samarbeidspartnere.

*”[...] Eurojusts [...] national members require access to significant amounts of information, often of a personal nature relating to suspects, witnesses and victims”.*¹⁵⁶

I tillegg til Eurojusts tilgang til andre registre, har organet også sitt eget.¹⁵⁷ Eurojust har i utgangspunktet ingen selvstendig rolle i etterretning eller etterforskning. Informasjon kan

¹⁵⁴ Rosemary Jay: Data Protection Law and Practice, (2007) side 714. Jay er en av Englands fremste eksperter på personvern, og nevnte verk er et av hovedverkene på området.

¹⁵⁵ Se årsrapport 2007 side 65.

¹⁵⁶ Se JSBs årsrapport 2003 side 4. Tilgjengelig på http://www.eurojust.europa.eu/press_annual_jsb.htm.

oppbevares ved Eurojust, men dette er informasjon som kommer fra andre kilder. Disse inkluderer Schengen Information System (SIS (II)), nasjonale registre og informasjon vedrørende terroraktivitet og visse andre ting, som informasjon angående europeiske arrestordre. De mottar også noe informasjon fra andre samarbeid i EU, nemlig EJN, Europol og OLAF. Endelig har organet adgang til å motta informasjon fra tredjeparter som USA og Norge. Det finnes ingen konkrete planer om å gi Eurojust direkte tilgang til de nyere informasjonssamarbeidene i EU (ECRIS og Prüm), men det vil være en indirekte tilgang gjennom de nasjonale medlemmer i egenskap av deres nasjonale myndighet.¹⁵⁸

EUs system for informasjonsutveksling er fragmentarisk. Eurojust har også krav på informasjon som ikke følger av rådsavgjørelsen. Et eksempel er informasjon om terrorvirksomhet. En rådsavgjørelse fra 2005 fastslår at landene plikter å sende informasjon om rettsforfølging og domfellelser i terrorsaker til Eurojust, se artikkel 2 (2).¹⁵⁹ Denne informasjonen inkluderer persondata, informasjon om de straffbare handlinger og mulige forbindelser til andre saker, se artikkel 2 (5).

Jeg vil i det følgende forklare grunnlaget for Eurojusts informasjonssamarbeid. Drøftelsen vil være delt inn i Eurojusts bruk av informasjon og begrensningene i bruken, deretter drøftes individenes rettigheter etter Eurojusts regler om personvern. I den første delen vil Eurojust og Norges adgang til å behandle, lagre, og videregående opplysninger til tredjeparter og den etterfølgende kontrollen med sendte opplysninger drøftes. I andre del vil reglene om innsyn, retting og sletting av opplysninger være sentrale. Endelig vil jeg se på partsinnsyn ved Eurojust og den offentlige adgangen til innsyn i Eurojusts dokumenter.

¹⁵⁷ Se rådsavgjørelsen artikkel 14 flg.

¹⁵⁸ Både ECRIS og Prüm-samarbeidet er treff/ikke-treff registre over nasjonale databaser.

¹⁵⁹ Council Decision 2005/671/JHA of 20 September 2005 on the exchange of information and cooperation concerning terrorist offences.

5.1 Grunnlaget for Eurojusts bruk av personopplysninger

Eurojusts system for informasjonsutveksling og personvern bygger på et sett av ulike regler. De viktigste er reglene i rådsavgjørelsen, Eurojusts Rules of Procedure (databehandlingsprosedyrene), samt en personvernkonvensjon fra Europarådet.¹⁶⁰ Det er mange fellestrekk mellom Eurojusts system og andre systemer i EU, men også forskjeller. Eurojust kan få informasjon fra en rekke kilder, men det finnes begrensninger på hva slags informasjon de kan behandle, samt når de kan *lagre* slik informasjon.¹⁶¹ Grunnhjemmelen for å behandle slike opplysninger er artikkel 14 i rådsavgjørelsen:

Article 14

Processing of personal data

- 1. Insofar as it is necessary to achieve its objectives, Eurojust may, within the framework of its competence and in order to carry out its tasks, process personal data, by automated means or in structured manual files.*
- 2. Eurojust shall take the necessary measures to guarantee a level of protection for personal data at least equivalent to that resulting from the application of the principles of the Council of Europe Convention of 28 January 1981 and subsequent amendments thereto where they are in force in the Member States.*¹⁶²
- 3. Personal data processed by Eurojust shall be adequate, relevant and not excessive in relation to the purpose of the processing, and, taking into account the information provided by the competent authorities of the Member States or other*

¹⁶⁰ En ny rammeavgjørelse om personvern er i emning for hele EU, se http://ec.europa.eu/justice_home/news/intro/doc/com_2005_475_en.pdf. Etter artikkel 3 (2) skal denne imidlertid ikke gjelde for Eurojust.

¹⁶¹ Eurojust har ikke like vid adgang på informasjon som f.eks. Europol og OLAF, se Bigo m.fl. (2007) side 36.

¹⁶² Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data ETS nr 108 (heretter konvensjon 108). Norge var en av signatørene i 1981, og ratifiserte konvensjonen i 1984. Den trådte i kraft for Norge i 1985.

*partners in accordance with Articles 13, 26, and 26a accurate and up-to-date.
Personal data processed by Eurojust shall be processed fairly and lawfully.*¹⁶³

Rådsavgjørelsen henviser til Europarådets konvensjon 108. Formuleringen som brukes i mange av fortalene til EU-samarbeid er at de skal være ”underlagt” denne konvensjonen. EU er imidlertid ikke underlagt noe fra Europarådet, og det er dermed usikkert hva som kan utledes av slike formuleringer. Medlemslandene som har ratifisert konvensjonen er direkte bundet av den, men EU og EUs organ er ikke det. Å direkte påberope seg brudd på konvensjonene for EUs ulike tilsynsorgan er derfor neppe mulig. Eurojusts formulering i artikkel 14 om at en skal sikre et minst et tilsvarende nivå er derfor mer presis, men det er også usikkert hvor mye som kan legges i den, eller om de må rette seg etter noen særskilt tolkning av innholdet i konvensjonen. Bestemmelsen bruker uttrykket å sikre et nivå som følger av *anvendelsen av prinsippene* i konvensjonen, og det oppstår da spørsmål om hva som ligger i dette. Er det bestemmelsene eller bare prinsippene de gir uttrykk for som gjelder? I det hele tatt er forholdet mellom informasjonssamarbeidet og denne konvensjonen uklart. Formuleringen er også brukt i Eurojusts fortale punkt 9. Det har i forbindelse med forfatningstraktaten og Lisboa-traktaten blitt foreslått at EU skulle tilsluttes EMK.¹⁶⁴ Dersom dette blir tilfelle kan det være grunn til også å ratifisere personvernkonvensjonen.

I likhet med normalen i EU har Eurojust etter artikkel 23 opprettet et felles tilsynsorgan (Joint Supervisory Body) som skal påse at personvernsreglene i artikkel 14 til 22 overholdes.¹⁶⁵ Eurojust har med andre ord et indre system for kontroll. Organet er ikke gjenstand for kontroll fra noen utenfor organet, som f.eks. European Data Protection Supervisor (EDPS), men har til gjengjeld sin egen Data Protection Officer.¹⁶⁶ DPO har vid

¹⁶³ Bestemmelsen ble endret i 2008.

¹⁶⁴ Se Lisboa artikkel 6 (2), som inneholder en hjemmel for nettopp dette.

¹⁶⁵ Se punkt 6.2.2.

¹⁶⁶ EDPS: se Regulation 2001/45.

adgang til å kontrollere bruken av opplysninger ved Eurojust, og spiller en viktig rolle som løpende kontrollør av Eurojusts virksomhet på dette området.¹⁶⁷

Eurojusts Kollegie har fastlagt databehandlingsprosedyrer. Disse er forholdsvis detaljerte, og går relativt langt i å sikre et høyt beskyttelsesnivå. De er i stor grad basert på personvern direktivene i EU heller enn konvensjon 108.¹⁶⁸ I noen tilfeller går Eurojusts regler lengre enn det som følger av selv disse. Eurojust sitter da igjen med et nivå av beskyttelse som er strengere enn det som kreves av Europarådet, og faktisk strengere enn det som følger internt i EU. Likevel skal Eurojust underlig nok ved utveksling av informasjon sørge for at nivået på informasjonen minst tilsvarer det som følger av konvensjonen, et nivå som er underlegent nivået i Eurojust.¹⁶⁹

Eurojust er en forholdsvis ny aktør innen informasjonssamarbeidet i EU, men har vist vilje til å bygge ut sin adgang og betydning på feltet.¹⁷⁰ Det gjenstår imidlertid å se om organet får en overordnet koordinerende rolle også på dette området.

5.2 Informasjonsutveksling

5.2.1 Adgangen til å behandle opplysninger ved Eurojust

Etter artikkel 15 første ledd kan det bare behandles¹⁷¹ opplysninger om personer som er under etterforskning eller utsatt for rettsforfølgning etter nasjonale regler. Saken må gjelde de forbrytelsene som faller inn under Eurojusts kompetanse. Eurojust har etter litra (a) til (n) en vid adgang til å lagre opplysninger som kan identifisere personer, alt fra navn til

¹⁶⁷ Se punkt 6.2.1.

¹⁶⁸ Direktiv 95/46 samt 2002/58

¹⁶⁹ Se Jay (2007) side 749-750.

¹⁷⁰ Bigo m.fl. side 93-94. Eurojust har også vært lansert som en mulig sentral for et eventuelt europeisk strafferegister (ECR), se House of Lords Eurojust-rapport side 36-38.

¹⁷¹ Uttrykket som brukes er ”process”. Dette begrepet er brukt i alle EU-regler om personvern, og tolkes til å bety ”not just ”technical” processing but also the collection, recording, consultation, and destruction of personal data”, jf. Korff: Data Protection Laws in the European Union (2005) side 13.

informasjon som er lagret i henhold til datalagringsdirektivet.¹⁷² De kan nå også behandle DNA-profiler, fingeravtrykk og bilder, jf litra (m). Det kan også behandles opplysninger om de straffbare handlinger samt informasjon om etterforskningen i det enkelte land, jf litra (i). Etter andre ledd kan Eurojust også behandle en del opplysninger om vitner og fornærmede, men denne adgangen gjelder mer grunnleggende opplysninger som kjønn, navn og bosted, samt informasjon om krenkelsene. Etter tredje ledd har Eurojust mulighet også til å behandle andre opplysninger enn de nevnte i ekstraordinære tilfeller. Personvernsombudet skal da varsles, og dersom dette gjelder info om vitner eller ofre skal avgjørelsen tas av minst to nasjonale medlemmer.

Opplysninger av mer privat eller sensitiv karakter, som religion, livssyn, etnisk tilhørighet og opplysninger om seksuelle aktiviteter kan bare behandles dersom det er nødvendig av hensyn til nasjonal etterforskning og koordineringen ved Eurojust, jf. fjerde ledd. Igjen skal DPO informeres. Dersom opplysningene gjelder vitner eller ofre, skal Kollegiet ta avgjørelsen. Slike opplysninger kan ikke *lagres* ved Eurojust. Felles for disse bestemmelsene er at de overlater en stor grad av skjønn til de nasjonale medlemmer. Kollegiet involveres nesten kun der det er snakk om vitner.

5.2.2 Lagring av opplysninger ved Eurojust: Case Management System

Lagring av opplysninger ved Eurojust er behandlet i artikkel 16.¹⁷³ Eurojust skal etablere et Case Management System (CSM), som er et system som skal bestå av midlertidige arbeidsfiler samt et register med personopplysninger og andre data.

Etter andre ledd fastslås det at CSM har tre formål. Det skal for det første lette Eurojusts arbeid. For det andre skal det bedre informasjonsflyten ved pågående etterforskning og

¹⁷² Se Directive 2006/24/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the retention of data generated or processed in connection with the provision of publicly available electronic communications services or of public communications networks article 2(2)(a). Dette punktet er nytt siden 2008.

¹⁷³ Rådsavgjørelsen av 2008 innførte store endringer her, noe som illustrerer ønsket om å styrke informasjonssamarbeidet.

rettsforfølging. For det tredje skal det lette arbeidet med å overvåke at bruken av opplysninger skjer på en lovlig måte i samsvar med rådsavgjørelsens bestemmelser. Systemet skal etter tredje ledd kunne tilknyttes den sikre kommunikasjonen i Det europeiske rettslige nettverk.

Etter fjerde ledd fastslås det at registeret kan inneholde alle opplysninger omtalt i artikkel 15, med unntak av første ledd litra (j) og (n), som gjelder henholdsvis mulige saksforbindelser til utlandet og DNA-profiler, fotografier og fingeravtrykk. Femte ledd gjelder midlertidige arbeidsfiler knyttet til enkeltsaker, og fastslår at de nasjonale medlemmene har adgang til å åpne slike mapper. De *skal* gjøre det for informasjon som er overført med hjemmel i rådsavgjørelsen, jf artikkel 16a andre ledd. DPO skal informeres når dette skjer, og ha tilgang til dem. Det nasjonale medlemmet som har åpnet en slik fil kan gi andre ved Eurojust tilgang til den, jf. artikkel 16a andre ledd. Informasjon fra disse midlertidige filer kan lagres i registeret dersom det nasjonale medlemmet ønsker det, jf. tredje ledd. Sjette ledd fastsetter uttrykkelig at Eurojust ikke kan etablere andre automatiserte registre for personopplysninger enn CSM.

Det er etter artikkel 16b forutsatt en viss nasjonal tilgang til CSM. Hovedreglene er at alle nasjonale representanter har adgang til registeret, med mindre noe annet er spesifisert av lagrende medlem. Nasjonale representanter har tilgang til de midlertidige saksfiler som deres nasjonale medlem har opprettet eller fått adgang til før, med mindre lagrende medlem har tatt forbehold om dette.

De nasjonale medlemmene har således en høy grad av kontroll på informasjonen de har tilført systemet.¹⁷⁴ Denne nasjonale kontrollen er symptomatisk for tredje søyle, der mye av samarbeidet fortsatt har en mellomstatlig form. Den nye rådsavgjørelsen går imidlertid et skritt mot økende enhet og samarbeid. Tiden vil vise om denne utviklingen vil fortsette, men mye tyder på det.

¹⁷⁴ Denne kontrollen skal utføres i samråd med myndighetene i hjemlandet, se artikkel 16b tredje ledd.

5.2.3 Prinsippene for Eurojusts behandling av opplysninger

Eurojusts utførlige regler om informasjonsutveksling og personvern er supplert av nesten like utførlige databehandlingsprosedyrer utformet av Kollegiet i samarbeid med Det felles tilsynsorgan(JSB) og Personvernsombudet(DPO).¹⁷⁵ Grunnleggende prinsipper er nedfelt i artikkel 4-18.

Artikkel 4 fastslår at behandlingen skal skje i samsvar med menneskerettighetene og andre grunnleggende friheter, uavhengig av nasjonalitet eller bosted. Etter artikkel 5 første og andre ledd skal behandlingen skje rettferdig og på lovlig måte. Eurojust skal kun behandle data som er nødvendig, tilstrekkelig, relevant og ikke overdreven for formålet til innhenting og behandling.

Datakvalitet blir fremhevet som et viktig mål. Eurojust skal etter artikkel 6 sørge for at data er korrekt og oppdatert. Det skal tas "every reasonable step" for å rette eller slette ukorrekte og utdaterte data. Vektleggingen av formålsbestemt bruk av informasjon er svært viktig, og den aktive kontrollen med dette er ment å forhindre en unødig oppbygning av sentralt lagrede data.

5.2.4 Eurojusts plikt til å rette eller slette opplysninger

Eurojusts plikt til retting og sletting følger av rådsavgjørelsen artikkel 20 tredje til femte ledd. Hvis det viser seg at data hos Eurojust er feilaktige, ufullstendige eller strider mot rådsavgjørelsen skal Eurojust rette eller slette dem, jf. fjerde ledd.

Etter tredje ledd følger det at nasjonale myndigheter og medlemmer kan kreve retting eller sletting av opplysninger som de selv har oversendt til Eurojust. Dette gir i utgangspunktet de enkelte statene god kontroll med opplysningene som sendes ut.

¹⁷⁵ Disse er tilgjengelige på Eurojusts hjemmesider, http://www.eurojust.europa.eu/official_documents/eju_dp_rules.htm. Det er uklart om disse må gjennomgå mer enn tekniske forandringer etter rådsavgjørelsen i 2008.

Alle leverandører og adressater for slik informasjon skal informeres om retting eller sletting, jf. femte ledd. Disse skal rette, blokkere eller slette opplysningene *etter reglene som gjelder dem*. Dette betyr at det ikke er noen garanti for at slike opplysninger faktisk blir slettet, men sikrer i det minste at alle blir informert.

5.2.5 Tidsbegrensninger for lagringen

Rådsavgjørelsen artikkel 21 oppstiller tidsbegrensninger for Eurojusts behandling og lagring av opplysninger. Grunnleggende for reglene i Eurojust (og den norske samarbeidsavtalen) er at opplysninger ikke skal beholdes sentralt når det ikke lenger er behov for det. Dette må bedømmes etter det formålet opplysningene ved sendelsen skulle tjene, jf. artikkel 21 første ledd og samarbeidsavtalen artikkel 9(1).

Opplysninger lagret ved Eurojust kan etter andre ledd ikke beholdes dersom en av følgende omstendigheter har inntruffet. For det første der foreldelsesfristen har gått ut i *alle* involverte medlemsland. For det andre tre år etter den siste judicielle avgjørelse i involverte medlemsland ble endelig avgjort.¹⁷⁶ For det tredje der Eurojust og involverte medlemsstater er enige om at behovet ikke lenger er tilstede, med mindre Eurojust plikter å ha opplysningene av andre grunner. Tredje ledd inneholder regler om kontroll med opplysningene. Det skal blant annet foretas en gjennomgang minst hvert tredje år. Etter fjerde ledd følger det at når en av fristene har gått ut, skal opplysningene sendes tilbake til myndigheten som sendte dem, kopier skal slettes.

¹⁷⁶ Formuleringen er interessant, da den er langt mer presis enn en rekke andre EU-bestemmelser om personvern. Et viktig punkt blant de normale EU-regler er at visse omstendigheter, som endelig frifinnelse, alltid skal lede til sletting eller retting av data. Dette reiser spørsmål. Bruken av uttrykket endelig frifinnelse kan bety at sletting ikke kreves med mindre en domstol uttrykkelig frifinner vedkommende. Dersom saken blir henlagt grunnet bevisets stilling eller lignende, vil det da oppstå en plikt til sletting? Eurojusts formulering er såpass vidt formulert at enhver endelig avgjørelse bør lede til en slik plikt, også for f.eks. henleggelse og påtaleunntatelse.

5.2.6 Eurojusts informasjonsutveksling med tredjeparter

Spørsmålet er regulert i rådsavgjørelsen artikkel 27.¹⁷⁷ Det er forutsatt at Eurojust skal kunne utveksle informasjon med bestemte partnere innad i EU. Dette gjelder Europol, OLAF, Frontex, Rådet og EJN, som nevnt i artikkel 26.

Etter artikkel 27 er det også forutsatt at Eurojust skal kunne utveksle informasjon med tredjepartene omtalt i den nye artikkel 26a. Dette inkluderer tredjeland, internasjonale organisasjoner og deres underorgan, andre mellomstatlige organ og Interpol. Informasjon kan utveksles med disse dersom de er underlagt eller sikrer et tilsvarende personvern som det som følger Europarådskonvensjonen av 1981, jf. artikkel 26a tredje ledd. Eurojust har et nivå av personvern som overgår denne konvensjonen, og denne formuleringen innebærer dermed at en godtar et lavere nivå på beskyttelsen til partnere som mottar informasjon fra Eurojust enn det som gis innad i Eurojust. Avtalen med Norge fastslår imidlertid at Norges behandling skal tilsvare det som følger av rådsavgjørelsen og andre relevante avtaler.¹⁷⁸

Før Eurojust kan overføre informasjon til tredjepartene beskrevet i artikkel 26a, må landet som har levert opplysningene samtykke. Dette gjelder ikke for samarbeidene nevnt i artikkel 26. Etter den nye formuleringen i rådsavgjørelsen gjelder dette med andre ord ikke lenger for EU-organ som Europol og OLAF. Eurojust skal føre et register over alle opplysninger sendt ut til partnere etter artikkel 26 og 26a samt formålet for oversendelsen. *Eurojust* skal ha det rettslige ansvaret for slik oversendelse, og mottakeren må erklære at dataene bare blir brukt til oppgitt formål.¹⁷⁹

Det er forutsatt at opplysninger som sendes til Eurojust ikke nødvendigvis forblir innen Eurojust, eller til og med EU. Eurojust har en samarbeidsavtale med USA, og denne er noe

¹⁷⁷ Rådsavgjørelsen av 2008 innfører store endringer på dette området.

¹⁷⁸ Spørsmålet oppstår om Norge har bundet seg til reglene i rådsavgjørelsen slik den framsto ved avtaletidspunktet eller slik den til er hver tid er formulert. Se kapittel 8.

¹⁷⁹ Om muligheten til å holde Eurojust ansvarlig, se kapittel 6.

ulik de andre avtalene Eurojust har utad.¹⁸⁰ I Eurojust og Norge *skal* rettelser foretas når partene gjøres oppmerksomme på feil, jf. samarbeidsavtalen artikkel 16. Etter USA-avtalen artikkel 16 andre ledd skal man ikke sikre at det ikke står feil opplysninger. I stedet skal man ”take all appropriate measures to safeguard erroneous reliance on such information”. Slike tiltak kan, men trenger ikke å innebære retting eller sletting av opplysningene. Dette gjelder ikke bare opplysninger som går fra Eurojust til USA, men også motsatt. Dette innebærer at Eurojust kan sitte på informasjon som kan vise seg å være feilaktig. I verste fall kan man tenke seg at personer som har blitt sjekket ut av f.eks. en terrorsak fortsatt står oppført som mistenkte i amerikanske registre, med alt det vil innebære. Det er påfallende at man her har valgt en annen løsning enn det som følger av reglene innad i Eurojust og *samlige* andre samarbeidsavtaler med tredjeland.

USA og Eurojust skal informere hverandre om mulige feil, men kun når det foreligger ”significant doubt”.¹⁸¹ Informering skal skje ”where feasible”. Hva som ligger i disse romslige formuleringene er uklart. Det betyr neppe en fysisk umulighet, men vil antagelig innebære at slik informering ikke skjer der en ikke ønsker å dele sensitiv informasjon, noe som igjen vil påvirke hvor mye en kan stole på informasjonen som er tilgjengelig. Det skal nevnes at rådsavgjørelsen artikkel 14 tredje ledd fastslår at informasjon behandlet av Eurojust, også den som er mottatt av medlemsland eller andre partnere, skal være ”accurate and up-to-date”. Avtalen med USA er på dette punkt likevel ikke like betryggende som de avtaler Eurojust har inngått med Norge og Island. Siden dette strider med de vanlige reglene som gjelder både i Eurojust, Norge og i forholdet mellom disse, kan det spørres om avtalen faktisk inneholder passende foranstaltninger (appropriate safeguards). En annen

¹⁸⁰ Agreement between Eurojust and the United States of America. Tilgjengelig på Eurojusts hjemmesider. En av grunnene til at informasjonsutveksling til USA er noe kontroversielt er at USA ikke opererer med en helhetlig løsning på problemene, men har en rekke sektorregler om personvern alt ettersom hvilket organ som behandler opplysningene, og om det er på føderalt eller delstatsnivå. Se mer om dette (særlig i forhold til informasjonsutveksling i første søyle) i Korff (2005) side 248 flg. Avtalen nevner heller ikke sikring av et nivå som tilsvarer konvensjon 108. Avtalen med USA er i det hele tatt en kuriositet som ikke er lik ”malen” som avtalen med Norge skulle fastsette, jf. Eurojust Annual Report 2003 side 41.

¹⁸¹ Ibid tredje ledd.

kritikk av denne avtalen har blitt reist av Eurojusts felles tilsynsorgan (JSB), og angår bruken av opplysningene som er sendt. Etter artikkel 10d kan opplysningene brukes til ethvert formål dersom opplysningene på en eller annen måte har blitt offentliggjort. JSB kritiserte at denne frie bruken skulle gjelde også om publiseringen hadde skjedd ulovlig.¹⁸²

5.2.7 Opplysninger som sendes ut av Norge: adgang og kontroll

*”Informasjonsutvekslinga mellom Noreg og Eurojust vil kunne omfatte sensitivt materiale. Informasjon frå Noreg vil bli registrert i ein database og vil kunne vidareformidlast til andre kompetente styresmakter i medlemslanda.”*¹⁸³

Adgangen til å utveksle informasjon mellom Norge og Eurojust er regulert i samarbeidsavtalen artikkel 9. Etter første ledd kan det utveksles informasjon som er nødvendig, relevant og ikke overdreven med hensyn til formålet i henhold til avtalen.

Norge synes som utgangspunkt å ha forholdsvis god kontroll med opplysninger som sendes ut av landet. Etter samarbeidsavtalen artikkel 10 skal Norge senest ved oversendelse av opplysninger til Eurojust opplyse om formål ved opplysningene samt eventuelle begrensninger i bruken. Norge kan altså ilegge restriksjoner av ulike slag ved overføring til Eurojust.¹⁸⁴ Dersom Eurojust ønsker å sende opplysningene videre kreves det samtykke fra Norge, og at opplysningene er ilagt ”the appropriate safeguards”, jf. artikkel 10 annet ledd.¹⁸⁵

¹⁸² JSBs årsrapport 2006 side 7.

¹⁸³ St.prp. 58 (2004-2005) side 7.

¹⁸⁴ Artikkel 10 første ledd. Denne regelen ble innført etter råd fra Datatilsynet, i tidligere utkast gjaldt dette kun for opplysninger som Eurojust sendte til Norge, ikke omvendt, jf. brev fra Datatilsynet til UD datert 05.05.04. og 11.06.04.

¹⁸⁵ Uttrykket som brukes er “third State or body”. Dette må relatere seg til den gamle artikkel 27 som ikke skilte mellom tredjeparter i og utenfor EU.

I likhet med reglene i Europol-avtalen skal Eurojust varsle alle de som har sendt eller mottatt feilaktig informasjon. Dette innebærer at Norge får økt kontroll med at utvekslede opplysninger stemmer.

Sentralt for tanken om kontroll over opplysninger som sendes ut av landet er at man har adgang til retting og sletting av opplysninger, at informasjonen holdes oppdatert og at informasjonen kun brukes til det formål det ble innhentet for. Bestemmelsene i samarbeidsavtalen er vidt formulert. Adgangen til å utveksle opplysninger begrenses av rådsavgjørelsens begrensninger i Eurojusts adgang til å behandle, lagre og sende opplysninger.

5.3 Personvernsreglene¹⁸⁶

5.3.1 Retten til innsyn i lagrede opplysninger

Den norske samarbeidsavtalen artikkel 15 fastslår at datasubjektene skal ha samme rett til innsyn, blokkering, retting og sletting som følger av reglene i rådsavgjørelsen. Det følgende gjelder også for Norges samarbeid.

Hjemmelen for innsyn er rådsavgjørelsen artikkel 19.¹⁸⁷ Bestemmelsen er nærmest identisk med Europol's regler i konvensjonen artikkel 19. Hovedregelen er at “every individual shall be entitled to have access to personal data concerning him processed by Eurojust[...].”

Det er avgjørende at den registrerte har en rett til innsyn. Uten denne retten vil en ikke kunne kontrollere om de lagrede opplysningene er riktige, og dermed vil en ikke ha noe grunnlag for å be om retting eller sletting av opplysningene. For at en rett til retting eller sletting skal bli reell, er det en forutsetning at en får innsyn i opplysningene som er lagret

¹⁸⁶ For mer om personvern i EU, se Jay (2007), Korff (2005) samt Carey (2004).

¹⁸⁷ I liten grad endret i 2008.

sentralt. Dersom det ikke er en reell mulighet til dette, blir individets rett til å få rettet og slettet opplysninger om seg selv nærmest illusorisk.¹⁸⁸

Henvendelser om innsyn skal rettes til de nasjonale myndigheter, som skal videresende det til Eurojust. Jeg vil vurdere spørsmålet fra et norsk perspektiv. Utgangspunktet er altså en vanlig henvendelse til nasjonale myndigheter om innsyn. Spørsmålet oppstår da om man må spesifisere at det er opplysninger ved Eurojust en ønsker innsyn i, eller om det er tilstrekkelig å kreve innsyn i alle lagrede opplysninger påtalemyndigheten eller politiet har lagret eller sendt. Det finnes ikke et klart svar på dette spørsmålet, men flere momenter tyder på at det kreves en viss spesifisering.

Etter personopplysningsloven § 18 er det forutsatt at man nevner den aktuelle behandlingen.¹⁸⁹ Etter forslaget til den nye politiregisterloven er det på samme måte forutsatt at man må spesifisere hvilke system man ber om innsyn i.¹⁹⁰ Årsaken til dette er at en generell innsynsbegjæring ville være for ressurskrevende for politiet. Det er forutsatt at man gjennom forskrifter og ”offentlige meldinger” vil kunne gjøre seg kjent med hvilke systemer politiet benytter. At internasjonale registre, som de hos Eurojust og Europol, er lett tilgjengelige i slike dokumenter er antagelig virkelighetsfjernt. For å få klarhet i sine rettigheter vil det ikke være tilstrekkelig å gjennomgå samarbeidsavtalen, det vil være nødvendig å gå til rådsavgjørelsen for å få klarhet i innholdet av rettighetene. Sannsynligheten for at det blir rettet begjæring om innsyn ved slike registre er dermed svært liten. Det har etter det opplyste ennå ikke vært noen henvendelser angående innsyn i lagrede opplysninger ved Eurojust fra Norge.¹⁹¹ Den reelle muligheten til å få brukt de

¹⁸⁸ Se Peers side 552 flg.

¹⁸⁹ Loven gjelder ikke saker som angår rettspleielovene, men inneholder relevante momenter ved avklaringen.

¹⁹⁰ Se NOU 2003:21. Kriminalitetsbekjempelse og personvern punkt 16.3.8.3. NOUen diskuterer forholdet til opplysninger sendt ut av landet og i internasjonale system, uten å ta noen særskilt drøftelse av denne problematikken når det gjelder innsynsbegjæringen.

¹⁹¹ Kallerud/Sundet 12.12.08.

omfattende rettighetene norske borgere har gjennom samarbeidsavtalen og rådsavgjørelsen er dermed små.

Spørsmålet ble tatt opp ved Datatilsynets behandling av samarbeidsavtalens personvernsregler. I UD's brev til Datatilsynet datert 27.04.04. blir det nevnt at det vurderes om rettighetene bør "synliggjøres i norsk lovgivning". Til dette bemerker Datatilsynet i brev datert 05.05.04. at "denne avklaringen er helt nødvendig før avtalen undertegnes. Som kjent vil personopplysningsloven (pol) har begrenset virkeområde, da forskrift til pol § 1-3 unntar fra lovens virkeområde saker som behandles eller avgjøres i medhold av rettspleielovene." I senere brev datert 11.06.04. presiseres det at denne avklaringen var "et viktig premiss" og burde skje før Stortingets behandling. Spørsmålet nevnes ikke i St.prp. 58 (2004-2005) eller under Stortingets videre behandling av saken. Rettighetene etter rådsavgjørelsen går lengre enn interne norske regler gjør i dag, og av den grunn kunne det være grunn til å synliggjøre dem, f.eks. i den fremtidige politiregisterloven. Siden det er andre registre enn Eurojust Norge deltar i, kunne det være grunn til en generell synliggjøring av eksistensen av og rettighetene i disse internasjonale registrene.

Rettighetene som følger av rådsavgjørelsen skal utføres i samsvar med nasjonal lovgivning i medlemsstaten der vedkommende har framsatt innsynsbegjæringen, se artikkel 19 (3). Dette påvirker altså ikke selve rettigheten, men hvordan den skal utføres, antagelig ved at man må ta kontakt med riktig myndighet osv. Databehandlingsprosedyrene fastsetter imidlertid at en skal kunne kontakte Eurojust direkte eller ta kontakt med nasjonal myndighet, jf. artikkel 21. Antagelig betyr artikkel 19 (3) at nasjonale prosedyrer skal følges når individer ber om innsyn ved nasjonale myndigheter, noe som betyr at politiet ikke har noen plikt om å informere om muligheten for at data er hos Eurojust.

Artikkel 19 gjelder databehandling knyttet til operative saker ved Eurojust. Mye av opplysningene som er lagret er knyttet til pågående etterforskning. Plikten til informering

og retten til innsyn kan av den grunn ikke være ubegrenset.¹⁹² Eurojust har en rekke regler som begrenser adgangen til innsyn, jf. artikkel 19 fjerde ledd. For det første kan slik adgang nektes dersom innsyn kan sette en av Eurojusts aktiviteter i fare.¹⁹³ For det andre kan innsyn nektes dersom dette vil sette en nasjonal etterforskning i fare.¹⁹⁴ For det tredje kan tilgang nektes dersom det vil sette tredjepersoners rettigheter og friheter i fare.¹⁹⁵ Begrensningene i plikten til å informere er her så vidt formulert at det vanskelig kan utledes noe annet enn at Eurojust er etterlatt et vidt skjønn ved innsynsbegjæringer. Som Peers uttaler med hensyn til generelle EU-regler og Europols regler:

”The right of access to information about a person may be refused on very broad grounds which give law enforcement authorities great discretion.”¹⁹⁶

Det samme kan sies om rådsavgjørelsen artikkel 19. Hva som kreves for at noe skal ”settes i fare” er ikke presisert, og etterlater Eurojust og nasjonale myndigheter svært stor grad av skjønn.

Nasjonal etterforskning er en av grunnene for å nekte innsyn. Det er da også forutsatt at nasjonale myndigheter skal rådføres av Eurojust før det tas en avgjørelse, jf. artikkel 19 (9). Dette vil igjen si at nasjonale myndigheter får en stor grad av kontroll. Det er de nasjonale medlemmene som er innblandet i saken som skal ta stilling til anmodningen, jf. artikkel 19 (6) og databehandlingsprosedyrene artikkel 21 annet ledd. Dette skal skje innen tre måneder. Dersom de ikke blir enige, skal saken for Kollegiet, som avgjør med 2/3 flertall.

¹⁹² Eurojusts databehandlingsprosedyrer oppretter en plikt til å informere subjektene om Eurojusts behandling av data om dem, jf. artikkel 8 og 19. Begrensningene i plikten til informering er identiske med begrensningene i innsynretten, jf. *databehandlingsprosedyrene* artikkel 19.

¹⁹³ Uttrykket som brukes er ”jeopardise”.

¹⁹⁴ Tidligere gjaldt dette kun nasjonale etterforskninger som Eurojust bidrar til. Dette er nå endret. En kan spørre seg hvilke dokumenter Eurojust har som ikke ville bli dekket av den tidligere ordlyden.

¹⁹⁵ Her må det antagelig skje en form for avveining mellom de aktuelle rettigheter.

¹⁹⁶ Peers (2006) side 553 punkt (i).

Dersom innsyn ikke gis, kan søkeren påklage saken til JSB etter artikkel 19 (8), som skal prøve om Eurojusts avgjørelse i saken er i samsvar med rådsavgjørelsen. Da Kollegiet er bundet av avgjørelsene har vedtakene interesse. Det har på dette området skjedd en viss utvikling av reglene basert på den ene saken JSB har hatt.¹⁹⁷ Etter artikkel 19 (7) skal ikke søkeren gis informasjon om hvorvidt det er lagret opplysninger dersom innsyn nektes. JSB fastslo at dette ikke kunne opprettholdes. Dersom innsyn eller informasjon om manglende oppføring i databasen ikke ville ”contravene any interests of Eurojust or one of the Member States”, skal Eurojust enten gi innsyn eller informere søkeren om at det ikke finnes opplysninger om han i registeret.¹⁹⁸

5.3.2 Den registrertes rett til å kreve retting og sletting av feilaktige opplysninger
Eurojust har også regler om den registrertes rett til å kreve retting og sletting av feilaktige opplysninger, jf. rådsavgjørelsen artikkel 20. Også på dette punktet gir viser samarbeidsavtalen artikkel 15 til reglene i rådsavgjørelsen.

Etter første ledd i artikkel 20 kan individer søke om å få rettet eller slettet opplysninger som angår vedkommende. Det er viktig at individene har denne adgangen. De vil selv være nærmest til å vurdere om opplysningene er riktige eller ikke. Det følger av artikkel 20 (1) at enhver skal ha rett til å be Eurojust rette, blokkere, eller slette data dersom de er ukorrekte, ufullstendige eller dersom deres tilførsel eller lagring strider mot rådsavgjørelsen. Dette skal skje i samsvar med nasjonal lovgivning, jf. artikkel 19 (3).

Eurojust skal etter artikkel 20 (2) varsle søkeren om de har rettet, blokkert eller slettet opplysninger. Dersom søkeren ikke er tilfreds med svaret fra Eurojust, kan han rette en klage til JSB innen 30 dager etter å ha mottatt avgjørelsen fra Eurojust.¹⁹⁹

¹⁹⁷ Tall fra 2007. At JSB bare har hatt en sak kan ha ulike forklaringer, som at Eurojust behandler opplysningene på riktig måte, eller at den registrerte ikke er klar over registreringen.

¹⁹⁸ JSB decision of April 26 2007, referert i JSB Activity Report 2007 side 10-11. Se mer om JSB i punkt 6.2.2. På tross av denne avgjørelsen er ikke artikkel 19 (7) endret i den nye rådsavgjørelsen.

¹⁹⁹ For behandlingen i JSB, se punkt 6.2.2.

5.4 Partsinnsyn i saker ved Eurojust

Partsinnsyn ved Eurojust er i utgangspunktet en selvmotsigelse, fordi saken man er *part* i er en nasjonal straffesak som Eurojust har bistått med, ikke saken hos Eurojust. Eurojust i seg selv bistår mange land med deres etterforskning, men foretar ingen selvstendig etterforskning, selv om de har adgang til å lagre en god del opplysninger. Spørsmålet blir dermed hvorvidt bistanden fra Eurojust i en nasjonal sak blir en del av den nasjonale saken slik at den siktede og forsvareren kan kreve innsyn etter nasjonale innsynsregler. For Norges del blir dette reglene i straffeprosessloven. Svaret vil antagelig avhenge av hva som kan legges i disse nasjonale reglene om innsyn, da det naturlig nok ikke finnes regler om partsinnsyn i Eurojust-avgjørelsen.

En viss adgang kan tenkes for de som direkte er påvirket av opplysningene og som derfor vil ha rett til innsyn etter straffeprosessloven § 242. Hvilke Eurojust-opplysninger som vil være gjenstand for innsyn etter disse reglene er noe usikkert. Hvis Eurojust henvender seg til et annet land i Europa i forbindelse med saken, er det da noe som vil falle inn under ”sakens dokumenter” etter strpl § 242? Selv om bruken av internasjonale samarbeid i nasjonale saker er økende, synes ikke spørsmålet å ha vært gjenstand for noen særlig drøftelse. Generelle betraktninger om hva som er vært definert som ”sakens dokumenter” i norsk rett må derfor tjene som utgangspunkt for drøftelsen.

Det er klart at påtalemyndigheten ikke kan unnlate å innlemme dokumenter med bevismessig betydning i sakskompleks, jf. Rt-2004-1642²⁰⁰. I den grad dokumenter mottatt gjennom Eurojust har slik betydning må de antagelig regnes som saksdokumenter som det kan kreves innsyn i gjennom § 242. Påtalemyndigheten har imidlertid en viss adgang til å holde utenfor saksdokumentene interne arbeidsnotater, tips og tysterinformasjon, jf. RT-1993-1121.²⁰¹ En del av dokumentene i saker som angår Eurojust vil antagelig regnes som

²⁰⁰ Saken gjaldt begjæring om dokumentinnsyn i avsluttet straffesak, men inneholdt generelle uttalelser om strpl § 242.

²⁰¹ Saken gjaldt siktedes videre kjæremål om politiets adgang til førerkortbeslag og siktedes rett til dokumentinnsyn.

slike interne dokumenter, da sambandsstatsadvokaten også er en del av norsk påtalemyndighet. Som for andre problemstillinger omkring Eurojust blir det uklare skillet mellom det nasjonale og europeiske sentralt for drøftelsen. Generelle vurderinger kan kanskje oppstilles, f.eks. om innhenting av dokumenter er foranlediget av en nasjonal sak eller om det er forhold ved dokumentene som gjør at det ikke bør gis innsyn (da partsinnsynsretten står sterkt vil eventuelle unntak være snevre). Det er likevel vanskelig å si om internasjonale samarbeid fører til mer uklare forhold også når det gjelder partsinnsyn.

5.5 Offentlig tilgang til Eurojusts dokumenter.

Kollegiet innførte i 2004 en avgjørelse om offentlig tilgang til Eurojusts dokumenter, med hjemmel i rådsavgjørelsen artikkel 39.²⁰² I fortalen beskrives formålet med avgjørelsen. Det legges stor vekt på at prosessene i Eurojust skal være gjenstand for åpenhet. I tredje punkt heter det at slik åpenhet legger til rette for at borgere kan ta større del i beslutningsprosessene og garanterer større legitimitet og etterrettelighet i et demokratisk samfunn.

I utgangspunktet skal alle dokumenter være tilgjengelige for offentligheten, men unntak kan oppstilles av personvernshensyn og av hensyn til pågående etterforskninger. Dette unntaket betyr i praksis at svært mye av Eurojusts virksomhet ikke er gjenstand for offentlig innsyn. Det er selvsagt ikke uten grunn sett hen til Eurojusts arbeid.

Etter reglene i artikkel 2 er det kun borgere og beboere i EU som har adgang til Eurojusts dokumenter. Norske innbyggere har altså ikke rett til dokumentinnsyn i Eurojusts aktiviteter, selv om de kan ha samme interesse og behov for å se dokumentene som en EU-borger. Om dette vil reise seg som et faktisk problem i det virkelige liv er nok tvilsomt, men formelt finnes det en forskjell.

²⁰² The College of Eurojust Decision to adopt Rules regarding Public Access to Eurojust Documents (adopted on 13 July 2004), tilgjengelig på http://www.eurojust.europa.eu/official_documents/eju_access_to_doc.htm. Eurojust mottok i 2007 4 henvendelser, se årsrapport 2007 side 70.

Spørsmålet blir så om de har en *indirekte* tilgang til disse offentlige dokumentene gjennom sambandsstatsadvokatens virksomhet. I utgangspunktet ville offentlighetsloven komme til anvendelse.²⁰³ Etter § 1 fjerde ledd tredje litra gjelder imidlertid ikke loven gjøremål som politi eller påtalemyndighet har etter straffeprosessloven. Det er imidlertid ikke alle dokumenter og gjøremål som omfattes av denne formuleringen. Fra forarbeidene til den nye lov kan følgende uttalelse være illustrerende. Den beskriver gjeldende rett, og antas fortsatt å ha gyldighet:

Unntaket for saker etter rettsstellovene slår først og fremst inn for den dømmende verksemda til domstolane, verksemda til politiet og påtalemakta innanfor strafferettsstellet og verksemda til namsmannen etter tvangsfullføringslova. Både domstolane og politi- og lensmannsetaten er likevel omfatta av offentleglova, og den delen av verksemda deira som ikkje er knytt til rettsstellovene, er omfatta av verkeområdet til offentleglova på vanleg måte.²⁰⁴

Om det kan tenkes at dokumenter fra Eurojust kan angå saker som ikke er knyttet til prosesslovgivningen er vel heller usikkert, men i den grad de ikke er det er det i utgangspunktet ikke noe i veien for at de offentliggjøres. Det kan imidlertid problematiseres ved at dette ikke er norske dokumenter, men EU-dokumenter. En nasjonal kanal til EU-dokumenter er betraktelig mer praktisk enn å forsøke å kontakte EU-organ direkte. Antagelig skjer det meste av innsyn i EU-dokumenter gjennom slike kanaler.²⁰⁵

Nasjonale myndigheter kan også sies å ha en plikt til å ha informasjon om EU og dets organer tilgjengelig. Følgende uttalelse gir en oppsummering av hensynene som taler for at nasjonale myndigheter gir tilgang på EU-info:

²⁰³ Se lov av 19.06.1970 nr 69: lov om offentlighet i forvaltningen § 1. Den nye offentlighetsloven, lov av 19.05.2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova), trer i kraft fra 01.01.09. Jeg vil derfor drøfte spørsmålet etter den nye loven.

²⁰⁴ Ot.prp nr 102 (2004-2005) side 27.

²⁰⁵ Jf. Sejersted (1997) pkt. 12.1.

”Behovet for åpenhet om EU er minst like stort på nasjonalt plan som på EU-plan. Langt på vei er det de samme hensynene som gjør seg gjeldende. Både det demokratiske underskuddet, EU-samarbeidets kompleksitet, faren for teknokratisering av politiske verdivalg, og behovet for legitimitet tilsier åpenhet også nasjonalt. Dertil kommer at det er den nasjonale regjering og forvaltning som representerer staten i forhold til EU. Da bør de også ha ansvar for å være en informasjonskanal til borgerene om hva som skjer i EU.”²⁰⁶

Dersom norske myndigheter, det være seg politi, påtalemyndighet eller departement, har offentlige Eurojust-dokumenter tilgjengelig, er det vanskelig å se noen grunn til de ikke skal offentliggjøre det på lik linje med dokumenter som er offentlige etter norsk lovgivning. Dette gjelder også om de havner hos påtalemyndigheten, av den enkle grunn at dokumentene er offentlige i resten av Europa, og en tilbakeholdelse ville ikke tjene noe formål. Det er mer nærliggende å tale om en plikt for myndighetene til å ha slik informasjon tilgjengelig. God forvaltningsskikk vil i det minste kunne tilsi det.

5.6 Avslutning

Informasjonsutveksling er sentralt i nær sagt alle samarbeid i tredje søyle. Eurojust er intet unntak. Ingen av personvernssystemene i EU er uten svakheter, og de har mange kritikere. Reglene for personvern og kontroll er gitt en sentral plass i Eurojusts regler og samarbeidsavtalen. Faktisk vil det neppe være en overdrivelse å si at systemet gir det høyeste nivå av beskyttelse av alle samarbeidene i tredje søyle, og mer utbygd enn systemene i flere medlemsland (samt Norge).²⁰⁷ En svakhet er det likevel at disse vel utbygde rettighetene er stadfestet i en rådsavgjørelse og prosedyreregler, og kan derfor i utgangspunktet ikke påberopes direkte i medlemsstatene.²⁰⁸ Rettighetene er utbygd på det

²⁰⁶ Sejersted (1997) side 149.

²⁰⁷ Dette må i det minste gjelde i påvente av den nye politiregisterloven. Denne skal drøftes av Stortinget våren 2009.

²⁰⁸ Se dog del 6.3.

europiske plan, men det er viktig å sørge for synliggjøring av disse rettighetene på det nasjonale plan. Dette må sies å være en svakhet ved det nåværende informasjonssamarbeidet. Særlig gjelder dette når Eurojusts rolle øker, og informasjonsflyten øker i takt med denne. Utviklingen av Eurojusts rolle fremover vil derfor være viktig også fra synspunktet personvern. En økende grad av informasjonssamarbeid gjennom Eurojust bør derfor følges opp på det nasjonale plan gjennom synliggjøring av samarbeidet og rettighetene som følger med det.

6 Kontroll og overprøving av Eurojust

6.1 Kontrollen av Eurojust

Eurojust er gjenstand for kontroll fra flere hold, men likevel er det til dels store mangler i graden av kontroll over Eurojusts *operative virksomhet* innen politi- og påtalesamarbeid:

”Such operations are not highly public at national level, and their nature is even murkier within the EU. Yet, as well as furthering the push of EU competence into national areas of control, they raise crucial issues of individual rights, particularly in the field of data control. However, the sorts of control and scrutiny necessary for operational measures differ from those in the legislative field, making the issue of accountability within the Third Pillar even more complex.”²⁰⁹

Det finnes både internasjonal og nasjonal kontroll av Eurojust. På EU-plan er det særlig Rådet som er sentralt, men Kommisjonen og Europaparlamentet har også en viss rolle. Eurojust har også en indre personvernkontroll. Denne består av Personvernsombudet og Det felles tilsynsorgan. EFDs domstolskontroll i tredje søyle er begrenset, og reiser særlige problemstillinger. Annen internasjonal kontroll kan tenkes gjennom internasjonale menneskerettighetsforpliktelser håndhevet av EMD. Graden av kontroll gjennom EMD vil antagelig avhenge av behovet som etterlates av EFDs begrensede jurisdiksjon. Nasjonal kontroll foretas gjennom staten, parlament og nasjonale domstoler.

Eurojust i sin nåværende form kommer i liten grad med bindende vedtak. Det mest praktiske av saker som kan bli gjenstand for overprøving er personvernsspørsmål. En innvending mot dette er at det kunne blitt tatt opp på det nasjonale plan der det ofte vil

²⁰⁹ Douglas-Scott (2004) side 222.

foreligge en gjennomføringshandling som kan angripes ved nasjonale domstoler.²¹⁰ Det vil ofte være en tilfredsstillende løsning, men Eurojust i seg selv har hjemmel til å behandle en god del opplysninger samt å videresende disse. Det er altså ikke alltid mulig å påvise en nasjonal gjennomføringshandling.

Eurojust er et organ i utvikling, og vil utvilsomt utvikle seg videre, enten fordi EU-land ønsker en overnasjonal påtalemyndighet som EPP, eller fordi man *ikke* ønsker dette.²¹¹ Eurojusts kompetanse er antagelig økende, og det vil i økende grad være behov for overprøving av organets virksomhet.

6.1.1 Parlamentarisk kontroll nasjonalt og i EU

Til spørsmålet om kontrollen med Eurojust hører spørsmålet om den demokratiske kontroll, med transparens og åpenhet om prosessene. Slik kontroll kan skje enten nasjonalt gjennom nasjonale parlamenter, eller på EU-plan gjennom Europaparlamentet. Eurojust er et forholdsvis ukjent organ. Dette innebærer at mye av organets virksomhet skjer utenfor den offentlige debatt. Virksomheten omfatter den mest sensitive delen av nasjonalstatens myndighet, justis. Derfor har det vært motstand mot en utbygning av sentralisert europeisk myndighet uten nasjonal parlamentarisk kontroll: ”criminal justice is a matter which identifies the state[...]It requires a degree of ownership by the public if it is to function properly, and the only forum in which such ownership can be established is the national parliament.”²¹²

²¹⁰ Dette vil ikke bli drøftet, men det kan være verdt å nevne at nasjonale domstoler antagelig vil gå lengre om å uttale seg om EU-regler enn det som er tilfellet i første søyle, slik den tyske forfatningsdomstol gjorde i sin dom angående gyldigheten av EAW av 18. juli 2005, 2 BvR 2236/04, Bundesverfassungsgericht, gjengitt i Guild & Carrera (2005). Det kan dermed ikke utelukkes at forfatningsdomstoler vil opprette en doktrine av typen som ble opprettet i *Solange I* for tredjesøylespørsmål, se Vervaele (2005a) side 6.

²¹¹ Se mer om denne noe underlige effekten i del 6.5.

²¹² House of Commons Select Committee on European Scrutiny 26th Report 2002 – 2003. The Convention’s Proposal on Criminal Justice side 38.

Parlamentarisk kontroll varierer fra stat til stat, men er i Eurojusts tilfelle i utgangspunktet svak ved at Eurojust ble skapt ved en rådsavgjørelse.²¹³ Rådsavgjørelser er ikke underlagt nasjonal parlamentarisk godkjenning, i motsetning til f.eks. konvensjonen som opprettet Europol.²¹⁴

Parlamentarisk kontroll med Eurojust blir forvansket ved påtalemyndighetenes uavhengige posisjon. Svak parlamentarisk kontroll med påtalemyndigheten er ikke bare et europeisk fenomen. Også i Norge er Stortingets kontrollfunksjon begrenset. Dette kan begrunnes i hensynet til påtalemyndighetens uavhengighet og hensynet til pågående etterforskninger.²¹⁵

Problemet med manglende parlamentarisk kontroll i tredje søyle har blitt påpekt av flere: ”a disturbing element, obviously, is that national parliaments lose their control over matters that relate to criminal law and procedure, which may be problematic from a democratic perspective”.²¹⁶ Dette gjelder særlig for EUs sikkerhetsorgan: ”A clear and more active role for national parliaments in the decision-making process and monitoring of EU security agencies (such as Europol and Eurojust) is necessary to strengthen democracy inside the Union”.²¹⁷

Eurojust er, i likhet med mye innen tredje søyle, ikke gjenstand for særskilt europeisk parlamentarisk kontroll. Europaparlamentet mottar årlig rapport, men har ingen formelle verktøy for å kontrollere organets virksomhet. Det er med andre ord ”[...] a dearth[...] of parliamentary scrutiny over executive agencies such as Europol and Eurojust”.²¹⁸ En styrking av denne kontrollen vil i noen grad bli gjennomført ved Lisboa, men endringen i

²¹³ Se også Johannesen (2008) for mer om nasjonal parlamentarisk kontroll. Visse parlamenter har en sterkere rolle i EU. Dette skyldes antagelig deres aktivitet i pågående debatter, se f.eks. de utførlige rapportene fra House of Lords.

²¹⁴ Bigo m.fl. (2007) side 78.

²¹⁵ Se Sejersted (2002) side 489-490.

²¹⁶ Van den Wyngaert (2004) side 204.

²¹⁷ Guild & Carrera (op.cit) side 5.

²¹⁸ Douglas-Scott (2004) side 221.

denne traktaten vil også øke behovet for slik kontroll. Det er dermed ikke klart om Lisboa vil innebære en forbedring på dette punkt.²¹⁹

6.1.2 Annen kontroll på EU-plan

Eurojust er pga. sin mellomstatlige natur underlagt en stor grad av kontroll fra Rådet. Kollegiet skal rapportere til Rådet på årlig basis om Eurojusts aktiviteter og annet, jf. rådsavgjørelsen artikkel 32. Rapporten skal redegjøre for Eurojusts og JSBs aktiviteter.

Kommisjonen skal være ”fully associated” med Eurojusts arbeid. Kommisjonen skal også bidra til Eurojusts arbeid ved behov. Eurojust er dermed ikke direkte gjenstand for kontroll fra Kommisjonen.²²⁰

6.1.3 Annen nasjonal kontroll

Ved siden av den parlamentariske kontrollen kan nasjonal kontroll av Eurojust bestå av statlig kontroll og domstolskontroll. Den statlige kontrollen av Eurojust er sterk. Eurojust har en klar mellomstatlig karakter, og landene blir i liten grad bundet av Eurojust. Noen plikter følger imidlertid av personvernsregler og andre tilknyttede plikter.

Den nasjonale domstolskontrollen er også viktig. Da det meste av avgjørelser i Eurojust gjennomføres nasjonalt vil disse gjennomføringshandlingene etter all sannsynlighet kunne prøves av nasjonale domstoler etter nasjonale regler. Selv om det europeiske innslag kan problematiseres nærmere vil dette i det store og hele ikke reise praktiske problemstillinger.

²¹⁹ Douglas-Scott (2004) side 223, som diskuterer Forfatningen. Uttalelsene antas likevel å ha betydning for situasjonen etter Lisboa.

²²⁰ Se kritikk mot dette: Harlow, forord side ix i Baldaccini, Guild & Toner 2007.

6.2 Eurojusts interne kontroll av informasjonssamarbeidet

6.2.1 Personvernsombudet i Eurojust

Eurojust er ikke underlagt kontroll av det felles europeiske personvernsombudet, European Data Protection Supervisor. I stedet har organet opprettet en egen tilsvarende kontrollør, Data Protection Officer (DPO), jf. rådsavgjørelsen artikkel 17.

Personvernsombudet har en viktig rolle som rådgiver i forbindelse med databehandlingsprosedyrer og som kontrollør av måten Eurojust behandler persondata på. DPO står for den eneste løpende kontrollen av Eurojusts bruk av opplysninger, og spiller dermed en viktig rolle. I arbeidet har DPO adgang til alle filer og alle lokaler ved Eurojust.

Den løpende kontrollen er svært viktig, fordi de registrerte i mange tilfeller ikke vil være klar over registreringen. Hensynet til etterforskning medfører at registrerte ikke alltid har rett til innsyn. DPO blir i disse tilfeller deres eneste reelle mulighet til å få rettet opp i eventuell feilaktig behandling. Dersom DPO mener databehandling strider mot reglene skal Kollegiet informeres om dette, jf. artikkel 17 tredje ledd. I tilfelle Kollegiet ikke retter opp kan DPO selv henvise saken til Det felles tilsynsorgan (JSB).

6.2.2 Det felles tilsynsorgan

Hjemmelen for Joint Supervisory Body (heretter JSB) er rådsavgjørelsen artikkel 23. Som en uavhengig enhet skal JSB kontrollere bruken av informasjon mottatt, behandlet og beholdt av Eurojust. I denne sammenheng uttaler JSB at: "It is vital to achieve a proper use of this information to ensure adequate protection of the personal details of citizens."²²¹

Medlemmene av JSB velges fra et utvalg av dommere fra de ulike medlemsland. Tre av disse skal utforme det sittende JSB.²²² Disse skal sitte i tre år, med utskiftning av en hvert

²²¹ JSB Activity Report 2005 side 4.

²²² Rådsavgjørelsen av 2008 innfører store endringer her.

år. JSB ble operativt i mai 2003.²²³ I motsetning til DPO foretar ikke JSB løpende kontroll av Eurojust. JSB skal møtes minst en gang i halvåret, samt innen tre måneder etter en klage ble henvist til JSB, jf. artikkel 23 første ledd andre underavsnitt.

JSB har fra starten vært klar på at ”personal information is received by Eurojust in the course of their coordinated investigations and must be subject to data protection rules”.²²⁴ Disse reglene skal ikke bli en byrde for Eurojust, men klare retningslinjer er avgjørende for et tilfredsstillende personvern. Det er faktisk forutsatt fra JSBs side at det er nødvendig for Eurojust å behandle enda mer sensitiv informasjon.²²⁵

Svært få saker blir sendt til JSB, hittil har det bare vært én sak. Dette har vært påpekt som et problem av JSBs leder:

*”[...] although the caseload of Eurojust has increased rapidly, the appeals to the JSB are practically non-existent.[...] I am sure that to a certain extent this lack of appeals can be attributed to the correct work of Eurojust, but still, if this lack persists, the JSB should consider the reasons for it in more detail.”*²²⁶

En del av svaret på dette ligger antageligvis i det faktum at Eurojust er forholdsvis ukjent, og det faktum at de oppbevarer persondata er antagelig enda mer ukjent. Etter det norske system må Eurojusts register oppgis ved begjæring om innsyn, og da de færreste vet hva organet er vil det selvsagt ha innvirkning på antallet innsynsbegjæringer. Dette fører også til at JSB har blitt beskrevet som ”more or less cosmetic”.²²⁷

²²³ JSB Activity Report 2003.

²²⁴ Ibid side 5.

²²⁵ JSB Activity Report 2007 side 4: “[...] the need to increase the number of personal data Eurojust can process and to make the Decision more flexible in this respect has been identified by the JSB in 2007”. Dette gjelder blant annet ting som knytter seg til EAW samt rådsavgjørelsen om utveksling av informasjon i terrorsaker.

²²⁶ JSB Activity Report 2007 side 4.

²²⁷ House of Lords 23rd Report of Session 2003-2004 side 37.

6.3 Domstolsadgang: EF-domstolen

6.3.1 Innledning. EF-domstolens adgang til å uttale seg om rådsavgjørelsen.²²⁸

EF-domstolens kompetanse i saker som gjelder tredje søyle er fastlagt gjennom TEU artikkel 46 b), jf. artikkel 35. Artikkel 35 første ledd gir EFD anledning til å avgi prejudisielle avgjørelser om gyldigheten og tolkningen av rammeavgjørelser og avgjørelser²²⁹, konvensjoner innen tredje søyle og gyldigheten og tolkningen av instrumenter som innfører disse.²³⁰ Det enkelte land må avgi erklæring om at de godtar dette, jf. andre og tredje ledd.²³¹ Erklæringen må spesifisere om enhver nasjonal domstol har adgang til slike foreleggelses (alternativ b) eller kun de som ikke kan overprøves i det nasjonale system (alternativ a).²³²

Ved en prejudisell avgjørelse kan nasjonale domstoler få uttalelser fra EFD. Men rammeavgjørelser og rådsavgjørelser kan i utgangspunktet ikke påberopes direkte for nasjonale domstoler. I *Pupino* ble det fastslått at "[EFDs] jurisdiction would be deprived of its useful effect if individuals were not entitled to invoke framework decisions in order to obtain a conforming interpretation of national law before the courts of the member states".²³³ Dette på tross av at rammeavgjørelser i likhet med avgjørelser ikke har direkte virkning i medlemslandene. EFD gikk lengre i *Gestoras pro Amnestia* og fastslo at ethvert tiltak fra Rådet som var ment til å rettslig virkning for tredjeparter måtte kunne påberopes

²²⁸ For mer om dette temaet, se Cano i Guild & Geyer (2008) samt Vervaele (2005a)

²²⁹ Som f.eks. rådsavgjørelsene som ligger til grunn for Eurojust eller rådsavgjørelsen som forplikter medlemsstatene til å oversende informasjon om terrorvirksomhet til organet.

²³⁰ For mer om slike avgjørelser, se Fenger & Broberg: Præjudisielle forelæggelser for EU-domstolen.

²³¹ Hittil har Tyskland, Østerrike, Belgia, Hellas, Luxembourg, Nederland, Sverige, Finland, Spania, Portugal, Italia, Frankrike, Tsjekkia, Latvia, Litauen, Tsjekkia, Slovenia og Ungarn signert slike erklæringer. Se <http://curia.europa.eu/en/instit/txtdocfr/txtsenvigieur/art35.pdf>.

²³² Av statene som har avgitt erklæring er det kun Spania som har valgt alternativ a.

²³³ Sak C-105/03 *Pupino*[2005].

for å kunne få en prejudisiell avgjørelse om tolkningen.²³⁴ Eurojust-avgjørelsen oppstiller rettigheter for individer, og vil dermed klart falle inn under denne formuleringen.

Etter artikkel 35 (6) kan EFD i nærmere angitte saker uttale seg direkte om gyldigheten av rammebeslutninger og beslutninger, dersom en medlemsstat eller Kommisjonen reiser sak om det. Dette kan f.eks. være regler i Eurojust-avgjørelsen. Kompetansen har likheter med TEC artikkel 230. Det følger av TEC artikkel 230 at ugyldighetssøksmål kan reises når det gjelder “on grounds of lack of competence, infringement of an essential procedural requirement, infringement of this Treaty or of any rule of law relating to its application, or misuse of powers.”, samt visse ulovfestede forvaltningsprinsipper, som inkluderer forholdsmessighet, berettigede forventninger, likebehandling, grunnleggende rettsikkerhetsgarantier, kontradiksjon og forbudet mot selvinkriminering.²³⁵ EFD kan dermed kun uttale seg om rådsavgjørelsen i visse sammenhenger.

6.3.2 Jurisdiksjonen over Eurojusts virke.

Spørsmålet er om EFD kan prøve gyldigheten og proporsjonaliteten av den daglige virksomheten ved Eurojust. Der en i dagens situasjon lettest kunne tenke seg at Eurojusts virksomhet krever særlig kontroll vil være personvernsspørsmål (retten til privatliv artikkel 8 EMK), og i forlengelsen av dette adgangen til domstoler (artikkel 13). EFDs jurisdiksjon over slik virksomhet er begrenset av TEU artikkel 35 (5). Etter denne bestemmelsen skal EFD ”have no jurisdiction to review the validity or proportionality of operations carried out by the police or other law-enforcement services of a Member State or the exercise of the responsibilities incumbent upon Member States with regard to the maintenance of law and order and the safeguarding of internal security”.

Spørsmålet blir da hvilke handlinger dette gjelder, og i hvilken grad EFD kan tenkes å uttale seg om handlinger ved Eurojust som faller utenfor denne formuleringen. Når det

²³⁴ Sak C-354/04 Gestoras Pro Amnistía and Others v Council.

²³⁵ Sejersted m.fl. (2004) punkt 5.6. samt 3.4.3.

gjelder beskyttelsen av grunnleggende rettigheter har EFD gått svært langt i å anse seg selv kompetente til å behandle saker som faller utenfor ordlyden i TEU artikkel 35.²³⁶

Antagelig må 35 (5) tolkes slik at den kun gjelder nasjonale handlinger, ikke handlinger foretatt av europeiske organ.²³⁷ Det er vanskelig å komme utenom at det store flertall av Eurojusts handlinger har en sterk nasjonal karakter. Spørsmålet blir om de innebærer en slik grad av nasjonal myndighetsutøvelse at de faller inn under ordlyden i 35 (5), med den virkning at overprøving ved EFD er eksplisitt utelukket. Grensedragningen blir vanskeliggjort pga. blandingen av det nasjonale og europeiske. I den grad det er mulig å si noe generelt om grensedragningen er det nærliggende å konkludere med at handlinger med et fremtredende nasjonalt preg vil falle inn under 35 (5), selv om de foretas i en europeisk setting ved Eurojust.

Det finnes imidlertid enkeltstående eksempler på at *Kollegiet* foretar beslutninger i Eurojust som det kan være nødvendig å overprøve, eller som eksplisitt pålegger Eurojust det rettslige ansvar.²³⁸ Kollegiets vedtak har et mye mer begrenset innslag av det nasjonale. Dette, sammenholdt med den usikre videre utvikling av Eurojust, fordrer en kort drøftelse av tilfeller som faller utenfor 35 (5). Spørsmålet er om Eurojusts virke kan overprøves av EFD på tross av at det ikke finnes noen eksplisitt hjemmel for dette i artikkel 35 TEU. En slik adgang må baseres på EFDs tolkning av grunnleggende rettigheter.

EFD har hittil kun hatt en sak om Eurojust, *Spain v. Eurojust* i 2005.²³⁹ Saken gjaldt ansettelsesprosedyrer ved Eurojust og var dermed ingen avklaring av adgangen til å

²³⁶ For mer om dette temaet, se Arnull (2006), Hatzopoulos (2008) samt Vervaele (2005a).

²³⁷ Se Arnull (2006) side 134. Tilsynelatende i annen retning Vervaele (2005a) side 33.

²³⁸ Se f.eks. Kollegiets avgjørelser etter artikkel 15 (4). Disse tilfellene er fortsatt noe upraktiske, men reiser særlige spørsmål fordi det ikke er åpenbart at nasjonale domstoler vil ha jurisdiksjon i slike tilfeller. I noen tilfeller, som i artikkel 27 om oversendelse av info til andre organ, er det eksplisitt fastslått et rettslig ansvar for *Eurojust*.

²³⁹ Sak C-160/03, *Kingdom of Spain v. Eurojust*.

overprøve Eurojusts daglige virke. Likevel inneholder dommen noen interessante momenter for vurderingen av EFDs jurisdiksjon over organets handlinger.

For det første kunne organets handlinger åpenbart ikke falle inn under de ”acts” som EFD har jurisdiksjon over etter artikkel 230 TEC. Disse inkluderer ”acts of the Council”. Jurisdiksjonen er på dette punktet lik artikkel 35 TEU. Utgangspunktet er dermed at Eurojusts handlinger ikke kan prøves av EFD fordi disse handlingene ikke faller inn under de ”acts” som EFD kan prøve etter artikkel 35 TEU.²⁴⁰ For det andre tilbakeviste EFD Spanias anførsel om at alle handlinger av Unionens organ måtte være gjenstand for ”effective judicial protection based on the rule of law” (basert på *Unión de Pequeños Agricultores*).²⁴¹ Grunnen til dette var faktumet at de aktuelle jobbsøkere hadde adgang til Court of First Instance, og at medlemslandene i en slik sak kunne intervensere. EFD avviste dermed saken. Dermed har EFD tillatt et begrenset hull i den judicielle beskyttelsen mot Eurojusts handlinger.²⁴²

Saken gjaldt imidlertid ikke kjernen for Eurojusts aktivitet, men et spesielt område hvor det fantes en viss adgang til domstolene. Etter *Gestoras pro Amnestia* fra 2007 ble det fastslått at adgangen til prejudisielle avgjørelser skulle tolkes utvidende til alle Rådets rettsakter, men det er fortsatt ikke avklart hvorvidt det skal gjelde handlingene til organ skapt av Rådet. Forutsatt en slik konklusjon vil muligens EFD finne at en adgang til prejudisielle avgjørelser er tilstrekkelig til å ivareta grunnleggende rettigheter.

²⁴⁰ Det er imidlertid usikkert at dette hadde blitt resultatet etter nevnte *Gestoras pro Amnesti*, Se Hatzopoulos(2008) fotnote 34.

²⁴¹ *Unión de Pequeños Agricultores* (C-50/00) premiss 41.

²⁴² Se Hatzopoulos (2008) side 5, som mener dette har sammenheng med ”an effort to protect the EU agencies from the stranglehold of Member States and from the risk of their independence being systematically challenged”. Det kan spores om denne formuleringen er spesielt treffende for et organ som Eurojust, som all hovedsak er avhengig av medlemmenes samarbeid, og dermed opererer på statenes nåde uavhengig av muligheten for rettslig overprøving.

Dersom EFD mener vernet er utilstrekkelig blir spørsmålet om det manglende vernet i seg selv tilsier at EFD har kompetanse jf. *Unión de Pequeños Agricultores*:

*“the European Community is, however, a community based on the rule of law in which its institutions are subject to judicial review of the compatibility of their acts with the Treaty and with the general principles of law which include fundamental rights.[...] Individuals are therefore entitled to effective judicial protection of the rights they derive from the Community legal order, and the right to such protection is one of the general principles of law stemming from the constitutional traditions common to the Member States”.*²⁴³

Denne løsningen, anført av Spania i *Spain v Eurojust*, tar imidlertid ikke hensyn til en del av domstolens videre presiseringer. Court of First Instance uttaler om disse at “[...]the absence of a judicial remedy cannot in itself give rise to Community jurisdiction in a legal system based on the principle of conferred powers, as follows from Article 5 EU[...]”.²⁴⁴ Denne uttalelsen tilsier at EFD ikke har kompetanse til å vurdere Eurojusts virksomhet, selv der grunnleggende rettigheter tilsier et slikt vern.

Den nåværende grad av kontroll med tiltak i tredje søyle er dermed mangelfull, både judisielt og demokratisk. Dette gjelder kanskje særlig for organ som Eurojust og Europol som bedriver virksomhet som beskrevet i artikkel 35 (5). Søylesystemet betyr, som Guild og Carrera påpeker, at det oppstår ”a lack of transparency regarding the institutional and procedural settings, a high degree of inefficiency owing to the duality of in the legal dimension and a serious lack of democratic and judicial accountability”.²⁴⁵ EFDs kompetanse til å vurdere Eurojust er i beste fall mangelfull og uklar, og vil antagelig være det frem TEUF opphever det meste av søylesystemet.

²⁴³ Op.cit. premiss 38-39. Dette blir ytterligere komplisert ved JSBs rolle innen Eurojust – skal denne kontrollen anses tilstrekkelig?

²⁴⁴ *Segi and Others v. Council*, sak T-338/02, om *Agricultores* premiss 44-45.

²⁴⁵ Guild & Carrera (2005) side 2.

6.3.3 EFDs kompetanse etter Lisboa-traktaten: Særlig om TEUF artikkel 276.

Forandringene etter Lisboa (dersom det blir en realitet) blir vidtrekkende, særlig for tredje søyle. Opphevelsen av søylesystemet innebærer en klar styrking av EFDs kompetanse innenfor nåværende tredje søyle. Det er eksplisitt forutsatt at EFD skal kunne prøve lovligheten av EU-organs handlinger, jf. TEUF artikkel 263 første ledd.

Jurisdiksjonen er imidlertid ikke komplett. Etter artikkel 276 er bestemmelsen i TEU artikkel 35 (5) videreført. Særlig den ventede utvikling gjør dette uheldig: "given the growing powers of Europol and Eurojust and the possible expansion of the joint investigation teams and given the legal basis for a European Public Prosecutor this is extremely unfortunate".²⁴⁶

Spørsmålet ble også reist av EU-komiteen i House of Lords.²⁴⁷ Komiteen diskuterte spørsmålet i lys av en rekke samstemmige vitneutsagn, og kom frem til at "the Court should be entitled to measure the legality of action, whether that of the Union or of Member States and their authorities when implementing Union legislation, against the norms contained in the Charter."

6.3.4 Norge og EFD i tredje søyle

Norge har ingen mulighet til å reise sak for EFD, norske domstoler har heller ingen adgang til å be om prejudisielle avgjørelser fra domstolen. Det kan imidlertid ikke utelukkes at EFD indirekte uttaler seg om den norske samarbeidsavtalen med Eurojust.

Utgangspunktet her er klart at Norge gjennom samarbeidsavtalen ikke har godkjent at EF-domstolen skal kunne dømme i saker som angår samarbeidet med Eurojust. Det er imidlertid en del momenter som tilsier at Norge blir bundet av EF-domstolens avgjørelser enten de har avtalt det eller ikke.

²⁴⁶ Vervaele (2005a) side 33.

²⁴⁷ House of Lords 6th Report of Session 2003-2004 side 36-38.

Et eksempel på dette er tolkningen av EU-regler som Norge har innført. I denne sammenheng kan personvernsreglene i Eurojust tjene som eksempel. Dersom EFD uttaler seg om forståelsen av disse reglene (prejudisiell foreleggelse), kan det spørres om ikke Norge også blir bundet av EFDs tolkning. Rent formelt finnes det ingen slik forpliktelse slik det gjør for Norge etter EMK. Men det er vel klart at på det praktiske nivå ville det føre til uheldige resultater om Norge bygde på andre tolkninger av EU-regler enn det EU-landene selv er bundet av.

EFD har i hvert fall i ett tilfelle uttalt seg om en sak som dreide seg om en norsk samarbeidsavtale, nemlig tilslutningsavtalen til Schengen. Saken var *Van Esbroeck*.²⁴⁸ Saken gjaldt en prejudisiell foreleggelse fra Belgia i en sak om prinsippet om *ne bis in idem* slik fastsatt i Schengen artikkel 54. Van Esbroeck hadde blitt dømt i Bergen Tingrett, noe som etter EFDs mening utelukket straffeforfølgelse for samme forhold i Belgia. Ved å avgjøre dom i en sak som gjaldt Norge og Belgia mener Peers at EFD "implicitly assumed that it has jurisdiction to rule on the Schengen association treaty with Norway and Iceland".²⁴⁹

Dersom man godtar dette premisset blir spørsmålet hvorvidt EFD vil "anta" å ha jurisdiksjon også over andre avtaler mellom Norge og EU innen tredje søyle, deriblant Eurojust. Noe klart svar på dette lar seg neppe oppstille, men det kan være hensiktsmessig å ta for seg visse momenter som kan ha betydning for spørsmålet.

De relevante bestemmelsene i Schengen-avtalen hadde visse særtrekk som gjorde det mindre betenkelig for EFD å anta jurisdiksjon, selv om spørsmålet hadde sammenheng med en samarbeidsavtale med tredjeland. For det første gjaldt det en EU-bestemmelse som Norge har sluttet seg til. Det er dermed ikke snakk om andre regler i samarbeidet enn det er innad i EU. For det andre gjaldt det et grunnleggende prinsipp, nemlig forbudet mot dobbeltstraff. For det tredje er Norge nærmere tilknyttet Schengen enn andre tredjesøylesamarbeid.

²⁴⁸*Van Esbroeck*, sak C-436/04.

²⁴⁹ Peers (2006) side 436.

Det eneste i den norske samarbeidsavtale som kommer i nærheten av de første to kriteriene er personvernsreglene. Disse er en ren henvisning til reglene i rådsavgjørelsen. Videre gjelder de et sentralt felt – overtredelse her kan anses som overtredelse av retten til privatliv som beskyttet gjennom EMK artikkel 8. En avgjørende forskjell på de to avtaler er at det er vanskelig å finne regler som på samme måte som *ne bis in idem* involverer to land. Personvernsspørsmålene kan gjøre det ved spørsmål om overføring av opplysninger mellom land. På *dette* feltet er ikke samarbeidsavtalen identisk med rådsavgjørelsen, og det er dermed vanskelig å forene med tanken om at det i det minste må gjelde EU-regler som tredjeland har innført. Det blir dermed vanskelig på dette tidspunkt å gjøre mer enn å reise problemstillingen, da det er ulikheter mellom tilfellene og fordi det vanskelig lar seg gjøre å finne eksempler der problemet kommer på spissen.

6.4 Domstolsadgang: Den Europeiske Menneskerettighetsdomstol

6.4.1 Innledning

Problemstillingen er hvorvidt EMD kan avhjelpe EFDs begrensede jurisdiksjon ved å uttale seg om spørsmål angående EU-organ som Eurojust. Problemstillingen vil være relevant også for Norges samarbeid med organet. For EMD er det selvsagt ikke et spørsmål om tolkningen av bestemmelsene i rådsavgjørelsen. Det er heller et spørsmål om EMD, i motsetning til EFD, kan si noe om Eurojusts handlinger og statenes gjennomføringshandling.

Utgangspunktet er at EMD kun kan dømme i saker der de har jurisdiksjon, som vil være saker som gjelder en traktatparts brudd av reglene i EMK, enten der den krenkede er en annen part eller en person.²⁵⁰ Etter EMK artikkel 1 er medlemsstatene kun ansvarlige innen deres jurisdiksjon. Dette har blitt tolket slik at en stat er ansvarlig ”for all acts and omissions of its organs regardless of whether the act or omission in question was a

²⁵⁰ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms – November 4, 1950. Se særlig artikkel 32-34.

consequence of domestic law or of the necessity to comply with international legal obligations”.²⁵¹ EU og Eurojust er ikke parter til konvensjonen, og deres handlinger er i utgangspunktet ikke gjenstand for overprøving av EMD.

EMK og EMD har en sentral rolle i menneskerettighetshåndhevelsen i Europa. Dette gjelder også i forholdet til EU. I TEU artikkel 6 andre ledd står det at Unionen skal respektere de grunnleggende rettigheter slik de er sikret i EMK, uten å spesifisere nærmere hva dette innebærer. Dersom Lisboa blir en realitet skal EU tre inn i EMK, jf. TEUF artikkel 6 andre ledd. Jeg tar for meg problemstillingen slik den er i dag.

EU har sin egen domstol og til en viss grad også et utbygd rettighetssystem. EFD og EMD er begge internasjonale domstoler som nasjonale domstoler i stor grad må rette seg etter. Nettopp av denne grunn vil man søke å unngå å ha to internasjonale domstoler som uttaler seg om de samme spørsmålene med virkning for (mange av) de samme parter.²⁵² Fra EMDs perspektiv søker en å sikre et effektivt konvensjonsvern uten å stå i veien for den autonome rettsorden innen EU-systemet.²⁵³ EFD har i flere avgjørelser benyttet seg av en ulovfestet rettighetskatalog som er hentet fra nasjonal forfatningsrett og EMK, med flere direkte henvisninger til både EMK og EMD, og uttalt at EMK må tillegges særlig betydning.²⁵⁴

²⁵¹ EMDs dom av 30. januar 1998 *United Communist Party of Turkey m.fl. mot Tyrkia*, saksnr. 19392/92, premiss 29.

²⁵² Generaladvokat Colomer mener imidlertid at de internasjonale domstolene kan fungere side om side: ”[dette skaper ikke]insurmountable problems where there is confidence that all parties exercise their jurisdiction while fully guaranteeing the system of co-existence.”, se Colomer (2006) avsnitt 81.

²⁵³ Costello (2006) side 88.

²⁵⁴ Se f.eks. forente saker 46/87 og 227/88, *Hoegst AG mot Kommisjonen* [1989].

6.4.2 Overføring av myndighet til internasjonalt organ: tilbakevisning av Bosphorus-presumsjonen

EMD har hatt som utgangspunkt at EMK ikke er til hinder for at traktatpartene overfører myndighet til internasjonale organisasjoner, jf. *M & Co mot Tyskland*.²⁵⁵ Det er ikke dermed sagt at slik overføring utelukker statlig ansvar for konvensjonskrenkelser som har sitt utspring i slike organisasjoner. Vilkåret for at overføring skal godtas er at man nyter tilsvarende rettighetsbekyttelse innad i organisasjonen som man gjør under EMK. EMD har i ettertid av denne dommen har et noe skiftende syn på denne problemstillingen,²⁵⁶ men det synes å være i noen grad avklart ved saken *Bosphorus mot Irland*²⁵⁷.

I likhet med saken *M & Co* kom EMD frem til at EMK ikke er til hinder for myndighetsoverføring til organisasjoner, selv om disse ikke kan holdes ansvarlige etter konvensjonen. Et fullstendig fritak for statlig ansvar ville imidlertid ikke være forenlig med EMK artikkel 1. Hovedregelen ble deretter etablert:

*”In the Court’s view, State action taken in compliance with such legal obligations is justified so long as the relevant organization is considered to protect fundamental rights, as regards both the substantive guarantees offered and the mechanisms controlling their observance, in a manner which can be considered at least equivalent to that which the Convention provides”.*²⁵⁸

Deretter oppstiller EMD følgende presumsjon:

”If such equivalent protection is considered to be provided by the organisation, the presumption will be that a State has not departed from the requirements of the

²⁵⁵ Menneskerettighetskommissjonens avgjørelse 9. februar 1990 *M & Co mot Tyskland*, saksnr. 13258/87.

²⁵⁶ For en utførlig gjennomgang av utviklingen, se Fredriksen og Skodvin (2006).

²⁵⁷ EMDs dom avsagt i storkammer 30. juni 2005 *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi mot Irland*, saksnr. 45036/98.

²⁵⁸ Premiss 155.

*Convention when it does no more than implement legal obligations flowing from its membership of the organization”.*²⁵⁹

At statene handler gjennom et felles organ kan ikke frata statene enhver form for ansvar etter EMK.²⁶⁰ I både *Matthews*²⁶¹ og *Bosphorus* er det uttalelser i denne retning. I sistnevnte sak uttalte EMD at:

*[...] absolving Contracting Parties completely from their Convention responsibility in the areas covered by such a transfer would be incompatible with the purpose and the object of the Convention; the guarantees of the Convention could be limited or excluded by will, thereby depriving it of its peremptory character and undermining the practical and effective nature of its safeguards”.*²⁶²

Dersom samarbeidet får slike konsekvenser vil det ganske klart være i strid mot de prinsippene som hele det europeiske samarbeid baserer seg på, både samarbeidet i EU og prinsippene i EMK artikkel 1. Det ville skape et utålelig gap i EMDs jurisdiksjon og samtidig underminere EMDs rolle som rettighetsdomstol i Europa.²⁶³

Presumsjonen kan kun fravikes dersom vernet i den enkelte sak er ”manifestly deficient”.²⁶⁴ Flere momenter taler for at vernet innen tredje søyle må betegnes som ”manifestly deficient” i forhold til første søyle.²⁶⁵ For det første er man her i kjerneområdet for menneskerettighetene. For det andre er tiltakene ofte forholdsviss inngripende uten å ha tilsvarende utbygning av EU-rettigheter og adgang til EF-domstolen. For det tredje er dette

²⁵⁹ Premiss 156.

²⁶⁰ Dette har visse likhetstrekk med ”the corporate veil” på selskapsrettens område, i denne sammenheng ville det kanskje være mer treffende å omtale det som statenes ”institutional veil”.

²⁶¹ EMDs dom av 19. februar 1999, saksnr 24833/94, *Matthews mot Storbritannia*, premiss 32.

²⁶² *Bosphorus* premiss 154.

²⁶³ Costello (2006) side 88.

²⁶⁴ *Bosphorus* premiss 154.

²⁶⁵ Se i samme retning Fredriksen og Skodvin samt Costello.

et område der det er nærere å snakke om et mellomstatlig samarbeid i EU-regi heller enn en samlet europeisk orden. For det fjerde dreier det seg om frivillig gjennomføring heller enn ”legal obligations”. Dette gjelder særlig for Eurojust i sin nåværende form. Presumsjonen fra *Bosphorus* kan dermed ikke gjelde for tredje søyle. Det er imidlertid et interessant trekk at EMDs befatning med EU-relaterte spørsmål i påvente av Lisboa vil avhenge av EFDs jurisdiksjon. Dette sammenholdt med EFDs bruk av EMDs praksis innebærer et unikt, og til tider problematisk, samspill mellom to internasjonale domstoler.

6.4.3 EMDs jurisdiksjon over Eurojusts virke

EF-domstolen er etter TEU artikkel 35(5) avskåret fra å vurdere Eurojust og statenes handlinger innen politisamarbeid. Effekten av dette er at:

*”the Court of Human Rights is free to exercise its jurisdiction in this area with respect to Member States, even in cases where they are fulfilling their obligations under Community law. In this context, there is no reason for that court to exercise its customary restraint...”*²⁶⁶

For norske borgere som blir påvirket av Eurojusts virke står argumentene for kontroll gjennom EMD enda sterkere. Norske borgere har nemlig ingen adgang til EFD, verken gjennom prejudisielle foreleggelses eller den mer teoretiske adgangen gjennom EFDs tolkning av grunnleggende rettigheter.²⁶⁷

Ved bedømmelsen av hvorvidt Eurojusts virke kan bli vurdert av EMD er det avgjørende å ha skillet mellom den nasjonale og europeiske kompetansen ved Eurojust som utgangspunkt. Dersom de nasjonale medlemmene bruker sin nasjonale kompetanse etter

²⁶⁶ Lenaerts (2000) side 589 sitert i Costello (op.cit.) side 117-118.

²⁶⁷ Med mindre krenkelsen stammer fra et EU-land heller enn Norge.

nasjonal instruks vil det neppe ha avgjørende betydning at de er utplassert i Haag – det er da en nasjonal handling som kan prøves av EMD som en vanlig sak.²⁶⁸

Spørsmålet er om bruken av den *europiske* kompetansen har noe å si for EMDs jurisdiksjon. Dette kan komme på spissen enten der nasjonale myndigheter handler etter en anmodning fra Eurojust (nasjonal gjennomføring av europeisk vedtak) eller der Eurojust i seg selv handler etter avgjørelse i Kollegiet (europeisk gjennomføring av europeisk vedtak).

Det er forholdsvis klart at EMD kan uttale seg om den nasjonale gjennomføringen av europeiske vedtak der disse er i strid med EMK. Dersom gjennomføringshandlingen er i strid med EMK på grunn av de europeiske reglene handlingen baserer seg på, vil EMDs uttalelser ha betydning for den videre tolkning av disse europeiske reglene.²⁶⁹ Et eksempel på en slik sak er *Tillack*.²⁷⁰ Belgisk politi hadde ransaket kontorene til Tillack etter anmodning fra OLAF. EMD fant at gjennomføringshandlingen var ulovlig.

Ansvarer blir imidlertid mer uklart der det ikke finnes noen nasjonal gjennomføringshandling.²⁷¹ Grunnen til dette er at EMD ikke kan holde EU ansvarlig, ansvaret må tillegges medlemslandene. Ved Eurojust kan det bli uklart hvilket land i samarbeidet som bør holdes ansvarlig for en eventuell krenkelse. Dette er en trend i mye av

²⁶⁸ Ved bedømmelsen av den nasjonale handling har EMD uttalt seg om delaktigheten av andre stater gjennom EUs avtaler om mutual assistance, og fastslått at domstolen kun har jurisdiksjon over EMK. Dermed kan ikke domstolen vurdere andre lands plikter etter f.eks. EU-regler, se sak 59895/00 *Calabrò v. Italy and Germany*. Dette vil også ha betydning for statenes ansvar i Eurojust-samarbeidet, som også er et utslag av EUs program for mutual assistance.

²⁶⁹ Se mer om dette i Van den Wyngaert i Walker (2004) side 233.

²⁷⁰ *Affaire Tillack c. Belgique*, saksnr. 20477/05.

²⁷¹ Problemet blir ytterligere komplisert ved at det ikke kan utelukkes at domstolen i Strasbourg finner at kontrollen med Eurojust i personvernssaker er tilfredsstillende gjennom Det felles tilsynsorgan (JSB), se mutatis mutandis saken *Waite and Kennedy v. Germany*, 26083/94. Immunitet fra nasjonale domstoler ble godtatt fordi ESA hadde et eget selsvtendig "Appeals Board".

det internasjonale samarbeid: ”[...] the more intensive the international cooperation is, the more vague the respective responsibilities are.”²⁷²

EMD har uttalt for *andre* søyle at statene på dette området vil være *kollektivt* ansvarlige for overtredelser.²⁷³ Noen slik uttalelse ble ikke gitt for tredje søyle, men det ble bemerket at samarbeidet har en mellomstatlig karakter, og at det er liten grad av domstolskontroll.²⁷⁴ Samarbeidet i Eurojust gjennom Kollegiet kompliserer bildet ytterligere. Kollegiet fatter vedtak etter avstemning der det vanligvis kreves 2/3 flertall. En innvending mot å holde statene solidarisk ansvarlig for Kollegiets vedtak, vil være at ikke alle stater har stemt for vedtaket som resulterer i krenkelse av EMK. Slike problemer kan unngås ved å oppstille ansvar fordi statene har gått inn i et slikt samarbeid, vel vitende om de kan befinne seg i mindretall i enkeltsaker.

Mye taler for at EMD har jurisdiksjon også over tilfeller der det ikke finnes nasjonal gjennomføringshandling. Dette fordi et annet resultat kunne føre til en uthuling av det vernet EMK er ment å gi. EMD har imidlertid vært tilbakeholdne med å oppstille et solidarisk ansvar for stater i internasjonale samarbeid. En kan derfor ennå ikke si noe sikkert om disse tilfellene.

6.4.4 EMD som sikkerhetsventil for EUs manglende utbygging av rettighetskatalogen?

Fra et mer langsiktig perspektiv kan det spørres om EUs fremtidige bruk av EMK er til det beste. Dersom en i økende grad overlater menneskerettsspørsmålene til EMD, kan dette bidra til at det blir enda mindre fokus på å utbygge menneskerettighetskatalogen innenfor EU enn det allerede er. Selv om det i fortalen til nær sagt alle rådsavgjørelser står noe om viktigheten av forsterkning av menneskerettigheter, er mange rene programerklæringer som

²⁷² Klip (1997) side 309.

²⁷³ Se sak 6422/02 og 9916/02 *Segi and others v. 15 states of the European Union* punkt B 1.

²⁷⁴ Ibid punkt B 2-3.

i utilstrekkelig grad er støttet av faktiske regler.²⁷⁵ Særlig innenfor tredje søyle gjør dette seg gjeldende. En klar tendens er en utbygging av statenes midler til å bekjempe ulike former for kriminalitet uten å balansere dette med rettigheter.²⁷⁶ En slik hovedvekt på sikkerhet kan føre til tiltak som ikke tar hensyn til tradisjonelle grunnlovsbegrensninger som finnes i den enkelte medlemsstat.²⁷⁷

Det er likevel ikke sikkert at EMK vil bli en slik hvilepute for EU. Ved den videre utvikling vil menneskerettighetscharteret i EU fra 2000 stå sentralt.²⁷⁸ Dette tyder på at tilslutningen til EMK ikke vil innebære en stopp av utviklingen innen EU. Man kan se for seg at EU vil fortsette utviklingen av sin menneskerettskatalog til et nivå som overstiger EMK, med den ytterligere sikkerhet som ligger i at EU vil være bundet av minstestandardene i EMK.

6.4.5 Bruken av EMK i EU-spørsmål – uegnet forum?

Videre kan det spørres om EMD i det hele tatt er et egnet forum for spørsmål som reises av EU-regler. For det første er EMK svært generell i formen, og baserer seg verken på det kontinentale system med rent inkvisitoriale dommere, det engelske opponentsystemet eller det nordiske med aktor og forsvarer.²⁷⁹ I stedet søker EMD bare å finne ut om en prosess er ”fair” i helheten.²⁸⁰

²⁷⁵ Som Høstmælingen (2004) gir uttrykk for på side 128 risikerer man å få ”hule rettigheter” dersom rettighetene ikke følges opp med forpliktelser for statene.

²⁷⁶ Se blant annet Asp side 33 i Husabø/Strandbakken (2005) og Walker (2004) side 11. Walker peker på at dette kan ha sammenheng med at utviklingen innen feltet er preget av reaksjon på begivenheter, f.eks. terror på 70-tallet og dagens økende organiserte kriminalitet og terrorsituasjon.

²⁷⁷ Se Walker (2004) side 13.

²⁷⁸ TEUF inneholder flere bestemmelser om anvendelsen av charteret.

²⁷⁹ Se Perron i Husabø/Strandbakken (2005)

²⁸⁰ EMK inneholder likevel regler om ”equality of arms” i art 6 (1) som kan sies å være et utslag av opponentsystemet.

Et annet problem er det selvsagt at EMD dømmer etter EMK, ikke EU-regler. På tross av at rettighetskatalogen i EU i liten grad er utbygd, finnes det eksempler på at enkelte EU-regler går lengre enn det som ville følge av EMK. Et eksempel er personvernsreglene i Eurojust, som gir bedre beskyttelse enn Europarådets konvensjoner.

Da det ikke er noen grunn til å regne med at disse reglene er identiske, eller i det minste tilsvarende, må det sies at EMD ikke kan erstatte en rettslig overprøving fra EFD.

DEL III – UTFORDRINGER I UTVIKLING

7 UTVIKLINGEN AV EUROJUST – I RETNING AV EN EUROPEISK PÅTALEMYNDIGHET?

7.1 Utviklingen hittil – en endelig løsning eller et steg på veien?

Etter initiativ fra en koalisjon på 14 medlemsland, ble det i 2008 besluttet å styrke Eurojust.

²⁸¹Rådsavgjørelsen ble med denne bakgrunn endret i 2008. Men det er klart at dette ikke er en endelig løsning, særlig dersom Lisboa-avtalen blir en realitet.

Som tidligere nevnt er essensen av Eurojust en blanding av nasjonal og europeisk kompetanse sentralisert ved et organ. Utviklingen hittil har vært rettet mot en styrking av den nasjonale kompetansen som er samlet ved Eurojust, men også ved å gi de nasjonale medlemmene kompetanse som ikke følger av deres nasjonale stilling og dermed er europeisk. De foreslåtte bestemmelsene i Lisboa-traktaten bærer i større grad preg av overnasjonalitet. Det er et dramatisk skritt for Eurojust, men også den delen av samarbeidet der det er størst potensiale for utvikling.

7.2 Den nært forestående utvikling

Utviklingen av Eurojust er allerede i gang. Spørsmålet er hvor stort rom det er for utvikling i den nåværende modellen, altså uten å gå til skrittet med et overnasjonalt påtaleorgan.

Kommisjonen har fremhevet behovet for å styrke Eurojust som en sentral aktør innen hele tredje søyle:

²⁸¹ Council initiative 2008/C 54/02.

“Eurojust should be considered as the key actor for developing European judicial cooperation in criminal matters. Its role should be supported and its potentialities fully exploited in the light of the experience acquired and in view of future developments. In this context, the Commission will also follow up its previous work and the possibilities afforded by the Constitution, as regards improving the protection of the Union’s financial interests.”²⁸²

Kommisjonens ønske viser Eurojusts potensielt sentrale rolle videre. Når det gjelder oppfølgingen av deres tidligere arbeid med å styrke de økonomiske interesser er det her snakk om arbeidet gjennom Corpus Juris og arbeidet med EPP.²⁸³ Selv om Eurojust tidligere ble ansett som alternativet til en overnasjonal påtalemyndighet, er det klart at en eventuell overnasjonal utvikling må skje gjennom Eurojust.

7.2.1 Muligheten for styrking av Eurojust gjennom den nasjonale kompetanse

Eurojust er som vist en blanding av nasjonal og europeisk myndighetsutøvelse samlet i et organ. Det er særlig utvidelsen av den europeiske kompetansen som er kontroversiell. En styrking av Eurojust kan også skje gjennom en økning av den nasjonale minstekompetansen til de nasjonale medlemmer.²⁸⁴ Her er det fortsatt muligheter, men det er vanskelig å se for seg en styrking av kompetansen utover kompetansen til nasjonal påtalemyndighet – har en først kommet så langt vil det være mer nærliggende å styrke den europeiske kompetansen. Dette er imidlertid et svært sensitivt område å innføre overnasjonale regler.

²⁸² Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - The Hague Programme: Ten priorities for the next five years The Partnership for European renewal in the field of Freedom, Security and Justice COM/2005/0184 final. Referansen til EU-grunnloven har fortsatt gyldighet da bestemmelsene er overført til TEUF.

²⁸³ Se mer om dette i 7.3.

²⁸⁴ Se også Vlastník (op.cit.) side 44-45.

7.2.2 Utviklingen gjennom Lisboa-traktaten: TEUF § 85

Lisboa-traktaten åpner for en styrking av Eurojust. Det er i stor grad dette som er utgangspunktet for de forslag som nå foreligger. Traktaten tillegger Rådet myndighet til å styrke Eurojust ved å gi Eurojust kompetanse til å iverksette etterforskning, foreslå påtalevedtak, koordinere slik etterforskning og påtale, avgjøre jurisdiksjonstvister og på annen måte styrke det judisielle samarbeid. Interessant er det tilsynelatende skillet mellom iverksetting av etterforskning og anmodningen om påtalevedtak. Påtalevedtak skal altså fortsatt skje nasjonalt, men det er forutsatt et Eurojust selv kan iverksette etterforskning. Dette kan ses på som et skritt mot overnasjonal virksomhet. Det har også vært spekulert i hva forholdet mellom OLAF og Eurojust ville bli dersom Eurojust fikk slik kompetanse. Muligens kunne OLAF bli den etterforskende gren av Eurojust. Jurisdiksjonstvister er uttrykkelig nevnt. Dette tydeliggjør Eurojusts potensielle rolle på dette feltet.²⁸⁵

Etter TEUF artikkel 16 (3) kreves det flertall i Rådet for slike endringer. Dette gjør det langt enklere å få til forandringer enn etter dagens system. EU-parlamentet og nasjonale parlamenter skal i større grad involveres i evalueringen av Eurojusts aktiviteter, jf. artikkel 85 første ledd siste punktum. Formelle påtalevedtak skal fortsatt treffes av kompetent påtaleorgan i den enkelte stat.

Disse forslagene kan i noen grad forenes ved den nåværende modell med sentralisert bruk av nasjonal myndighet. Men endelig avgjørelse av jurisdiksjon har et klart overnasjonalt preg. Det er da også et trekk ved Lisboa at gjensidig anerkjennelse står side om side med en økende sentralisering også innen dagens tredje søyle. Lisboas bestemmelser om Eurojust har blitt kalt "[...] a qualitative change which would entail a transfer of a part of criminal law enforcement competence from member states to the Union."²⁸⁶

²⁸⁵ Uttrykket som brukes er "resolution". Hvorvidt Eurojust skal kunne komme med bindende vedtak eller bare ha en større rolle er uklart. Likevel er det mye som tyder på at det menes en reell myndighet (véritable pouvoir de décision) for Eurojust på dette feltet. Dette gjelder både for positive og negative konflikter, jf. Deboyser side 179 i Vervaele (red) 2005.

²⁸⁶ Vlastnik (op.cit.) side 45.

7.2.3 Økt kontroll

Lisboa vil føre til en opphevelse av søylesystemet, noe som vil føre til at EFDs jurisdiksjon vil økes, særlig innen tredje søyle. Som nevnt vil visse elementer av TEU artikkel 35 gjenstå.

TEUF vil også føre til økt demokratisk kontroll med Eurojust. Etter TEUF artikkel 85 skal Europaparlamentet og nasjonale parlamenter delta i evalueringen av Eurojusts aktiviteter. Slik parlamentarisk deltagelse er et trekk ved mange av bestemmelsene i TEUF.

7.3 Utviklingen på sikt – mot en overnasjonal europeisk påtalemyndighet?

"[...]Eurojust constitutes the embryonic beginnings of a genuine European public prosecutor's office."²⁸⁷

Det finnes en hjemmel i Lisboa-traktaten artikkel 86 for å skape en overnasjonal europeisk påtalemyndighet fra Eurojust. Denne adgangen er vidtgående og kontroversiell. Jeg vil i det følgende gå gjennom hovedpunktene i forslaget, kritikken mot det, og hva en slik utvikling ville bety for norsk samarbeid.

7.3.1 Innledning: behovet for en sentralisert europeisk påtalemyndighet

Ideen om en felles europeisk påtalemyndighet (EPP) begynte med et akademisk prosjekt kjent som Corpus Juris, ledet av den franske professor Mireille Delmas-Marty. Prosjektet ble igangsatt av Kommisjonen, som hadde et ønske om å styrke kampen mot økonomisk kriminalitet i Unionen. Slik sett var prosjektets mål en styrkning av Kommisjonens arbeid gjennom OLAF. Samarbeidet startet så tidlig som i 1992. Resultatet som forelå i 1997 var

²⁸⁷ Lenaerts & Van Nuffel (2005) side 332, om Eurojust i forfatningstraktaten (begge er professorer innen EU-rett, førstnevnte er dommer ved EFD).

et ambisiøst og kontroversielt forslag for å bekjempe svindel i EF.²⁸⁸ Forslagene var omfattende, med utførlige prosessuelle regler.²⁸⁹

Grunntanken i EPP var, og er, sentralisert påtalemyndighet og nasjonal gjennomføring og rettsforfølgelse. Etter forslagene fra Corpus Juris skal de nasjonale domstolene beholde sin myndighet. Europeiseringen skal kun omfatte påtalemyndigheten, som så skal handle i de ulike nasjonale domstolene.

En EPP ville muligens ha en positiv virkning for arbeidet med harmonisering av den europeiske strafferett.²⁹⁰ For det første ville et slikt sentralt opererende organ være nær til å foreta en sammenligning av de forskjellige system. For det andre ville en slik EPP antagelig føre til større press på medlemsstatene til å innføre og harmonisere relevante regler. Dette fordi EPP muligens ville etablere de samme prosessuelle regler for de relevante overtredelser uavhengig av hvor rettsforfølgningen finner sted. I tillegg ville organet ha førstehånds erfaring av reglene i den enkelte stat og ikke minst hvordan de fungerer i praksis. Van den Wyngaert har pekt på at EPP ville kreve en del harmonisering innen sitt ansvarsfelt. Der EPP har jurisdiksjon, ville det kreve "[...]uniform definitions of crimes and penalties would be necessary, as well as principles of general criminal law relating to these crimes (liability of legal persons, attempt, complicity, accumulation of sentences)".²⁹¹ Dersom en kommer til at prinsippene om mutual recognition ikke strekker til her, vil en få en situasjon der en har europeiske regler om f.eks. forsøk for noen forbrytelser, men opererer med nasjonale regler for andre. Det begrensede virkeområde til EPP i oppstarten vil avhjelpe problemet, men ikke løse det.

²⁸⁸ EPP var altså et fellesskapsanliggende, og skulle baseres i en ny TEC artikkel 280a, etter bestemmelsen om svindel. I utgangspunktet skulle dette bare gjelde Unionens midler, men det kan spørres om det lar seg gjøre å skille slike midler og midler fra EØS-landene som inngår i diverse EU-samarbeid, se punkt 3.6.2.

²⁸⁹ Spencer (1998). Ellers vil selvsagt Delmas-Martys bok være sentrale kilder for CJ. Forslagene i CJ har aldri blitt gjennomført, og overlever i dag kun som et naturlig utgangspunkt ved en ny drøftelse om EPP. Eurojust var langt lettere å bli enige om, men var altså ikke en slutt på diskusjonen om behovet for en EPP.

²⁹⁰ Følgende avsnitt er basert på Perron side 21 i Huasbø/Strandbakken (2005).

²⁹¹ Van den Wyngaert i Walker (2004) side 222 flg.

Det opprinnelige forslag om EPP ligger flere år tilbake i tid, og har hatt mange tilbakeslag, ikke minst den mislykkede Forfatningstraktaten.²⁹² Kommisjonen har siden den gang fortsatt sitt arbeid, blant annet ved utgivelsen av en ”Green Book” i 2001. I denne ble harmoniseringsaspektet av Corpus Juris nedtonet, med fokus på den nasjonale domstolsbehandlingen og behovet for en europeisk påtalemyndighet for å beskytte Unionens økonomiske interesser.²⁹³ På den tid ble det fastslått at det var for tidlig å iverksette et nytt organ når Eurojust ennå ikke var etablert.²⁹⁴ Ideen har imidlertid fått nytt liv gjennom Lisboa-traktaten, som faktisk her går lengre enn den foreslåtte forfatning.

I sin tid ble det bestemt at Eurojust, ikke EPP skulle opprettes. Noen mente imidlertid at dette kun var et midlertidig skritt. Fra offisielt hold i Nederland ble det i 2001 uttalt at ”[...]Eurojust should merely be of a temporary nature, and that ultimately the aim should be to establish a European Public Prosecutor with independent prosecuting competences[...].”²⁹⁵

Utviklingen går nå i retning av Eurojust som en basis for det store prosjektet om en EPP, og hjemmelen i Lisboa forutsetter at EPP skal skapes ”from Eurojust”.²⁹⁶ Dette gjelder selv

²⁹² Om dette, se Peers (2005) side 498, der han uttaler at: ”...given the clear lack of justification for the concept, it must be concluded that never in the course of the EU’s history have so many well-intentioned people spent so much time and effort developing a proposal of such limited merit. The apparent demise of the Constitutional Treaty, at least for now, gives us a welcome opportunity to dance upon the grave of this idea.”.

²⁹³ Green Paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor COM (2001) 715 final

²⁹⁴ House of Lords: 24th Report of Session 2003-2004: Strengthening OLAF, the European Anti-Fraud Office, side 34.

²⁹⁵ Se Strijards (2007) side 20.

²⁹⁶ Lopes da Mota (2008) side 60. Lopes da Mota er den sittende President av Eurojust, sekundert fra Portugal. Det er interessant å merke seg skiftet fra Kennedy, en skeptiker til EPP fra England, til Lopes da Mota, som synes å ønske en slik utvikling velkommen. Begge synes å mene at utvidelsen til EPP er svært sannsynlig etter reglene i Lisboa-traktaten.

om Eurojust kan sies å ha blitt skapt som et alternativ til EPP, og bygger på andre ideer; samarbeid og mutual recognition heller enn harmonisering. Likevel har det skjedd en utvikling innen Eurojust som i stor grad innebærer at overgangen til en EPP blir lettere.²⁹⁷ Andre mener at det fortsatt er mye som gjenstår for at man skal kunne skape EPP, det har f.eks. ikke vært mulig å bli enig om et minimum av prosessuelle rettigheter for siktede og mistenkte, som kan være en forutsetning for å etablere EPP.²⁹⁸

Forslaget om EPP og den nye hjemmelen i Lisboa gjelder kun økonomiske saker, mens Eurojust har et langt videre virkeområde. En utvikling bør ta hensyn til at selv om EPP og Eurojust har til dels overlappende virkeområder og oppgaver, er både ideene og målene forskjellige.²⁹⁹ Det er mulig at Eurojust ikke er et fullgodt alternativ til EPP. Selv om samarbeidet ved Eurojust fungerer godt, er det ikke en helhetlig løsning på de særlige problemene som EU-samarbeidet skaper. Et paradoks er det at jo mer effektivt og velfungerende Eurojust er, jo mindre behov er det for EPP.³⁰⁰ Motstanderne av EPP er derfor noen av de mest aktive støttespillerne for Eurojust.³⁰¹ Dette betyr at Eurojust etter all sannsynlighet vil ha en stadig utvikling, med mer sentralisering av myndighet på det europeiske plan. For tilhengerne av EPP vil det være for å lette overgangen til et overnasjonalt organ, mens motstanderne søker å fjerne behovet for et slikt organ.

Andre mener en må søke å effektivisere de nåværende instrumentene før man tar skrittet til en EPP.³⁰² Som tidligere påpekt er det mange ting som kan forbedres. Som Van den Wyngaert påpeker er nok EPP en mer effektiv løsning, men forutsetter nasjonal aksept av

²⁹⁷ Se Fratini (2007) side 10

²⁹⁸ Kennedy (2007) side 38. En rammeavtale om dette ble foreslått, men landene klarer ikke å oppnå enighet om innholdet. Slike ting må landene klare å bli enige om hvis tanken om EPP i det hele tatt skal være realistisk.

²⁹⁹ Lopes da Mota (2008) side 63.

³⁰⁰ Nilsson (2007) side 11.

³⁰¹ Et eksempel er England som er svært skeptiske til EPP og mye annet innen justissamarbeidet. Likevel hadde de presidentskapet i Eurojust i flere år, og gitt Eurojust stor oppmerksomhet på det nasjonale plan.

³⁰² Bolhaar (2007) side 14.

overnasjonale løsninger og en villighet for nasjonale myndigheter til å samarbeide med EPP.³⁰³

Som tidligere nevnt er det flere systemer i Europa for rettsforfølgelse. Det tradisjonelle kontinentale system er det inkvisitorielle, basert på kanonisk rett, der en typisk har en undersøkende dommer. Det engelske opponentsystemet i sin rene form bygger på en likhet mellom to ”private” parter også i straffesaker, med en upartisk dommer. Alle systemene i Europa bygger på en blanding mellom de to grunntankene, med ulike hovedpreferanser.³⁰⁴ Dette leder til spørsmål om hvordan en kan enes om et europeisk system. Tankene om EPP har hittil unngått dette ved å plassere selve rettsforfølgelsen i de nasjonale system. Forslag har imidlertid kommet om en europeisk ”preliminary court” for å ta seg av spørsmål som oppstår under etterforskning og forberedelsen til hovedforhandling. Spesielt det angelsaksiske system er vanskelig å forene med en EPP, og det vil neppe overraske noen om Irland og England ikke ønsker å delta i EPP. Som vi skal se er imidlertid ikke deres deltakelse nødvendig i første omgang.

7.3.2 Utgangspunktet: TEUF § 86

Hjemmelen for en eventuell EPP er den nye TEUF artikkel 86. Dette er kun er en hjemmel, det er ikke noen plikt for Rådet til å benytte den.³⁰⁵ I utgangspunktet skal EPP opprettes for å sikre Unionens økonomiske interesser, jf. 86 første ledd. Rekkevidden synes dermed å ligne mer på OLAF enn det nåværende Eurojust.

Etter TEUF artikkel 86 (2) skal EPP ha ansvaret for å etterforske, rettsforfølge og bringe til doms gjerningsmenn og medvirkende til overtredelser mot Unionens økonomiske interesser. Dette skal skje i samspill med Europol der det er passende. EPP er et sentralisert og overnasjonalt, men skal utøve funksjonen som påtalemyndighet i de kompetente *nasjonale* domstoler i medlemslandene når det gjelder slike overtredelser.

³⁰³ Op.cit side 226.

³⁰⁴ Se mer om dette i Robberstad (1999): Mellom tvekamp og inkvisisjon.

³⁰⁵ Se Peers (2006) side 497.

Lisboa-traktaten reiser seks punkter som man er nødt til å klarlegges for at EPP skal kunne bli en realitet.³⁰⁶ De er:

- Det rettslige grunnlag for etableringen av EPP
- Organisering og virke
- Kompetanse
- Prosessuelle regler
- Kapasitet
- Judisiell kontroll

Disse punktene er bare delvis klarlagt gjennom TEUF, og en forståelse av den mulige utvikling vil måtte ta hensyn til det store akademiske arbeidet som har blitt foretatt på området siden det opprinnelige forslaget ble reist. Dette inkluderer Corpus Juris-prosjektet, men også en del nyere teori som tar hensyn til opprettelsen av Eurojust.

7.3.3 Etableringen av EPP

I utgangspunktet er etableringen av EPP avhengig først av at Parlamentet gir sitt samtykke, og deretter at Rådet handler i enstemmighet. Dette er en prosess som skjer i en ”special legislative procedure”, jf. TEUF artikkel 86 (1) første ledd.³⁰⁷

Lisboa-traktaten går som nevnt lengre enn forfatningen når det gjelder muligheten for å få opprettet en EPP. Artikkel 86 (1) tredje i TEUF inneholder regler for en alternativ måte å skape EPP, nemlig gjennom konseptet ”enhanced cooperation”, som tillater en samling av minst 9 EU-land å danne et EPP som skal gjelde dem i mellom. Vilkåret er imidlertid at det ikke lar seg gjøre å oppnå enstemmighet gjennom den normale prosedyren. Dersom det oppnås enighet mellom de ni land, skal tillatelse til styrket samarbeid etter de normale regler i artikkel 329 anses gitt.

³⁰⁶ Listen er hentet fra Eurojusts President Lopes da Mota (2008) side 60.

³⁰⁷ Spesiell fordi den avviker fra normalen i TEUF.

Konseptet har likhetstrekk med forhistorien til Schengen og Prüm. Som tidligere nevnt har slikt samarbeid både fordeler og ulemper. Fordelen er at en unngår mye av det omstendelige innen EU-systemet. Av ulike grunner finnes det nå eksplisitte regler for dette, om det er for å begrense eller anerkjenne denne måten å skape EU-regler på vites ikke. Det som er klart er at en slik adgang kan bety at EPP blir en realitet langt fortere enn det som kunne antas før Lisboa, i det minste en begrenset form av organet.³⁰⁸ Adgangen gjør muligheten for EPP mer reell enn noensinne. Hvis Schengen og Prüm er noe å gå etter, vil et slikt samarbeid mellom enkelte stater gradvis utvikle seg til å omfatte hele EU. Et slikt delvis samarbeid reiser særlige problemer når det gjelder forholdet mellom statene som har innført det nye samarbeidet, og de som står utenfor. Forholdene i Eurojust, der alle medlemmene er representert, vil måtte klargjøres.

EPP er et stort skritt videre, og det kan tenkes at innføringen vil måtte skje gradvis.³⁰⁹ Så stort er skrittet som tas at mange land vil være nødt til å endre grunnlovene sine for å kunne gjennomføre det, på samme måte som flere land endret dem for å kunne tiltre Roma-vedtektene for ICC.

7.3.4 Organisering og virke

Det er ikke avklart hvor selvstendig EPP skal være, om det skal et frittstående rettssubjekt eller om det skal være underlagt Kommisjonen på en eller annen måte. Det første ville antagelig være å foretrekke for at EPP ikke skulle bli et politisert organ, og stemmer også best med hvordan Eurojust fungerer i dag.³¹⁰

³⁰⁸ Se Kennedy (2008) side 39, der han uttaler at "[...]that is the door that opens wide the real possibility of establishing the EPP[...]". Kennedy var den tidligere presidenten for Eurojust, sekundert fra England, og hans uttalelser er derfor av særlig interesse.

³⁰⁹ Den praktiske gjennomføringen av dette avgrensner jeg mot, se likevel Van den Wyngaert (op.cit.) side 228 der hun trekker paralleller til lignende problem i Belgia. Eksemplet er interessant fordi Belgia hadde et system som ligner på Eurojust på et nasjonalt plan, men har nå gått over til et system som ligner mer på EPP.

³¹⁰ Se Strijards (2007) side 26.

Det er klart at EPP skal skapes ”from Eurojust”, jf. TEUF artikkel 86. Det er uklart hva som menes med ordet ”from”. Skal EPP og Eurojust fungere som en enkelt enhet, eller skal det være et skille mellom dem, og i så fall: hvor stort kan dette skillet være og fortsatt være ”from Eurojust”? I teorien kunne begge fungere ved siden av hverandre, men faren for overlapping av ansvarsområde er åpenbar. Kan det i det hele tatt være plass for to påtaleorgan i EU? Særlig hvis EPP utvides til annen alvorlig kriminalitet vil dette være upraktisk. Den organisatoriske løsningen vil måtte ta hensyn til dette problemet, ikke minst for å unngå at EPP ”lever sitt eget liv” ved siden av Eurojust.³¹¹ Formuleringen må i det minste bety at ideen om at EPP skal utvikles fra OLAF er utelukket.³¹² Noen mener også at idésettene som ligger til grunn for EPP og Eurojust ikke er kompatible.³¹³

Både forholdet mellom det som nå er Eurojust og den fremtidige EPP må klarlegges, samt hvordan Eurojust/EPP skal fungere utad. En viss atskillelse kan være nødvendig uansett om man får til et fullstendig eller delvis samarbeid. Dette av den enkle grunn at det er flere land, f.eks. Norge, som i dag har samarbeidsavtale med Eurojust i sin nåværende form. Selv om det er forutsatt fra alle sider at Eurojust vil ha en utvikling, er det usikkert hvor langt man kan gå før en reforhandling av samarbeidsavtalene blir nødvendig.³¹⁴

Det er flere modeller for hvordan forholdet mellom EPP og Eurojust kunne tenkes å se ut. Noen ser for seg EPP som et 28. medlem i Kollegiet i Eurojust, som deltar der saken gjelder et område som dekkes av EPPs kompetanse.³¹⁵ Et annet alternativ er at Kollegiet

³¹¹ Se Strijards (2007) side 23.

³¹² Vlastník (op.cit) side 46.

³¹³ Deboyser (op.cit) side 183.

³¹⁴ Se kapittel 8.

³¹⁵ Under denne modellen kan en se for seg EPP som en avdeling innen Eurojust. En slik avdeling ville antagelig ha best forutsetning for å fungere ved siden av Eurojust dersom EPP starter som ”enhanced cooperation” mellom enkelte EU-land. Avdelingen ville da kun ta for seg trusler mot Unionens økonomiske interesser.

blir det nye EPP, med assisterende aktorer underlagt de nasjonale medlemmer. Et tredje alternativ er et EPP som overordnet Eurojust.³¹⁶

De nasjonale medlemmene kan bli en del av EPP.³¹⁷ I tillegg til de nasjonale medlemmer kan en også se for seg at det vil ansettes aktorer direkte av EU, som skal ha EPP som eneste arbeidsplass (de nasjonale medlemmer er formelt ansatt av de ulike senderstatene, og har ofte oppgaver i hjemlandet).

EPP skal føre etterforskning og tiltaleprosessen sentralt, men selve rettergangen skal i utgangspunktet skje på det nasjonale plan. Denne delingen av prosessen er ikke uten sine problemer. Kjernen i problemet er at man risikerer en forverring av mistenkte og siktedes rettigheter, fordi de vil være gjenstand for forskjellige regimer i forskjellige deler av prosessen.³¹⁸ Først de sentrale EU-regler ved etterforskning og påtale, og så nasjonale regler ved domstolsbehandlingen.

7.3.5 Kompetanse og plikter

I tillegg til dette er spørsmålet om kompetanse sentralt. I utgangspunktet vil EPP materielt sett kun ta for seg Unionens økonomiske interesser. Spørsmålet blir så hva som ligger i dette.

Økonomiske interesser (financial interests) er ikke definert i TEUF, og der er det overlatt til sekundærlovgivning. Etter Corpus Juris-modellen skulle dette imidlertid inkludere:

- svindel som påvirker fellesskapets³¹⁹ økonomiske interesser og tilknyttede overtredelser
- markedsmanipulering

³¹⁶ House of Lords 23rd Report of Session 2003-2004 side 35-36.

³¹⁷ Lopes da Mota (2008) side 61.

³¹⁸ Se Peers (2006) side 491: "the rules relating to investigations and prosecutions on the one hand and trials on the other can no more be separated any more than eggs can be extracted from omelettes".

³¹⁹ Etter Corpus Juris skulle EPP være et instrument innen TEC, på samme måte som OLAF er det nå.

Grunnen til dette var mandatet til Corpus Juris.

- hvitvasking av penger
- korrupsjon
- myndighetsmisbruk
- avsløring av hemmeligheter som knytter seg til ens embete

I Kommisjonens Green Paper er de samme overtredelsene listet opp, og forfalskning av Euro er inkludert.³²⁰ Hva som kan utledes av dette er ikke sikkert, i og med at situasjonen har forandret seg noe siden disse forslagene. Det ville imidlertid være nærliggende å tro at disse overtredelsene vil forme kompetansen også etter Lisboa.

Det finnes imidlertid også en hjemmel for å utvide samarbeidet til å angå alle alvorlige lovbrudd med av grenseoverskridende karakter som påvirker mer enn en medlemsstat. Hjemmelen er TEUF artikkel 86 (4). Etter denne bestemmelsen kan Rådet, etter samtykke fra parlamentet og rådføring med Kommisjonen, ved en avgjørelse enstemmig gjøre endringer i artikkel 86 (1) for å utvide EPPs kompetanse. Tilsvarende endringer skal da gjøres i 86 (2).³²¹

Et spørsmål som også da reiser seg er hvorvidt det mer begrensede EPP – med minst ni land i en slags spesiell ”enhanced cooperation” – også kan utvide virkeområdet på denne måten. Spørsmålet ser ikke ut til å vært diskutert, men TEUF artikkel 86 (4) nevner ikke muligheten for forsterket samarbeid også her. Den generelle hjemmel for forsterket samarbeid er TEUF artikkel 329, som krever enstemmig godkjenning fra Rådet. Det vil dermed antagelig være muligheter for dette, men i motsetning til reglene i 86(4) ville man her måtte skaffe godkjenning av Rådet etter artikkel 329.

Territoriell kompetanse finnes det ikke eksplisitte regler om i TEUF, men det har helt siden Corpus Juris-prosjektet vært klart at i stedet for Eurojusts modell, der det er et samarbeid

³²⁰ Green Paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor COM (2001) 715 final.

³²¹ Kommisjonen trenger ikke å rådføres etter artikkel 86 (1).

mellom unionens mange jurisdiksjoner, skal opprettes et samlet område for de former for kriminalitet som utgjøre EPPs virkeområde. Der Eurojust er en horisontal modell, kan EPP sies å være en vertikal modell.³²² Det er her, i likhet med det meste annet, vidt forskjellige system for å avgjøre territoriell kompetanse i Europa, det mest ekstreme eksempel er kanskje det britiske ”constructive presence”. Dette vil påvirke vilkåret om at overtredelsen må være grenseoverskridende. Det kan nemlig oppstå uenighet om hva som skal sies å krysse de territoriale kompetanseområder.³²³

Forholdet mellom EPP og de nasjonale påtalemyndigheter er også sentralt. I de tidligste forslagene er det klart at de nasjonale påtalemyndigheter skal handle etter *instruks* fra EPP. Påtalemyndigheten i de forskjellige land vil dermed miste en del av sin selvstendighet, og dette kan faktisk også bli tilfellet for den norske påtalemyndighet.³²⁴ Det vil neppe være problemfritt for nasjonale påtalemyndigheter å gi slipp på sitt monopol, hverken faktisk, politisk eller konstitusjonelt.³²⁵

Mange saker vil imidlertid ikke ha et rent europeisk innhold. Slike hybridsaker reiser spørsmålet om hvem som skal stå for rettsforfølgningen.³²⁶ Nasjonale myndigheter har ikke kompetanse i EPPs saker, og vice versa. Delte saker fører med seg problemer om dobbeltstraff, og kan også føre til lengre dommer for den tiltalte (der de to sakene blir forent blir straffeutmålingen samlet og dermed noe forkortet).

Da EPP ikke skal opprette noen ny politistyrke, vil etterforskning i all hovedsak fortsatt skje lokalt.³²⁷ Koordinering blir en svært viktig oppgave for EPP.³²⁸ Det er med andre ord

³²² Se Van den Wyngaert (2004) side 209 og 215.

³²³ Se Strijards (2007) side 25.

³²⁴ Se del 8.3.

³²⁵ Se Strijards (2007) side 23

³²⁶ Van den Wyngaert (op.cit.) side 224.

³²⁷ Med unntak for Europol og OLAFs eventuelle rolle.

³²⁸ Se Corpus Juris artikkel 20 (2) litra b.

mye denne europeiske påtalemyndighet vil ha til felles med Eurojusts nåværende virksomhet, og de to kan neppe holdes fullstendig atskilt. I det store og hele vil trolig EPP på eget initiativ kunne iverksette all etterforskning som ikke innebærer tvangsmidler.³²⁹

Bruken av tvangsmidler vil, i likhet med nåværende norske regler, i mange tilfeller innebære rettens tillatelse.³³⁰ EPP kan da benytte seg direkte av nasjonale påtalemyndigheters kompetanse og gå til nasjonale domstoler. Spørsmålet blir om det er nasjonale regler som skal benyttes eller et sett europeiske (delharmonisering innen EPPs område). Dersom disse overtredelsene defineres som rent europeiske vil det være naturlig at man innfører like prosessuelle regler for disse tilfellene.

Med skapelsen av EPP kommer også spørsmålet om kontroll med OLAF og Europol. Dersom disse, som ventet, får en plass i etterforskningen av straffesaker, kan det spørres om det kreves ytterligere kontroll av dem enn det som allerede foreligger. Mange europeiske land har et system som ligner Norges, der påtalemyndigheten fører en viss kontroll med politiet.³³¹ EPP er da et naturlig valg som kontrollorgan, men dette er heller ikke uten problemer. Samarbeidet mellom de europeiske organ har vist seg å være vanskelig, særlig mellom Eurojust og OLAF. Det er derfor usikkert hvordan dette ville fungere i praksis.

Videre kommer spørsmålet om *når* EPP skal anvende sin kompetanse. Spørsmålet har sammenheng med et grunnleggende prinsipp for den norske påtalemyndigheten, opportunitetsprinsippet.³³² Dette påtaleprinsippet er ikke universelt i Europa, flere land opererer med det som på engelsk kalles "the principle of legality" (som ikke må forveksles med legalitetsprinsippet, på engelsk "the rule of law", jeg vil derfor i det følgende kalle det prinsippet om tvungen påtale). Etter dette prinsippet må man rettsforfølge dersom det viser

³²⁹ Se Van den Wyngaert i Walker (2004) side 221.

³³⁰ Se strpl § 170a flg.

³³¹ I England og Irland er politiet mer selvstendig i sin etterforskning.

³³² På engelsk er dette kjent som "the principle of expediency" eller formålstjenlighet.

seg at en relevant overtredelse har blitt begått. Corpus Juris-modellen opererer med en slags blanding, med et klart fokus på den tvungne påtale. EPP kan la være å ta saken dersom det f.eks. viser seg at overtredelsen ikke er alvorlig.³³³ Med denne tvungne påtalen unngår en det problemet som oppstår i enkelte land, der myndighetspersoner mistenkt for korrupsjon beordrer påtalemyndigheten til å henlegge saken.³³⁴ Likevel vil et slikt skifte i visse saker kunne bli et problem for de land som for andre overtredelser opererer med opportunitetsprinsippet. Blant annet kan det spørres om andre, nasjonale overtredelser også da *skal* etterforskes hvis de anses å være like alvorlige som de internasjonale.³³⁵ Slike alvorlige overtredelser vil selvsagt også bli gitt prioritet i land som ikke opererer med tvungen påtale, men spørsmålet om grensegang vil uansett reises. Problemet er likevel ikke så dramatisk som det ved første øyekast kan virke. I land der en opererer med tvungen påtale vil det ofte være en rekke unntak, og mange saker blir nok henlagt med noe mangelfull begrunnelse.³³⁶ Uansett hvilken modell som velges blir spørsmålet hvor fritt en skal stå i opportunitetssystemet og hvor tvungen en tvungen påtalemodell skal være.

Kompetansen til EPP er i TEUF løst fastsatt, noe som reiser et klassisk problem, det som på tysk er kjent som kompetenz-kompetenz.³³⁷ Kjernen i problemet er hvem som i tvilstilfelle skal bestemme noens kompetanse, og om kompetansehaveren selv kan gjøre dette, en kompetanse-kompetanse. To løsninger kan tenkes. Enten har EPP selv denne kompetansen, eller så har en ytre part slik kompetanse. Dersom noen utenfor EPP skal ha denne kompetansen blir spørsmålet: hvem? En mulighet er at de involverte statene selv skal bestemme i hvilke tilfeller EPP har kompetanse. Et slikt problem oppsto ved opprettelsen av International Criminal Court (ICC), der en ble enige om komplementærprinsippet, det vil i korthet si at ICC har kompetanse kun der statene mangler vilje eller evne til å gjøre det

³³³ Se CJ art 19 (4).

³³⁴ Van den Wyngaert (op.cit.) side 230

³³⁵ Se Strijards (2007) side 23.

³³⁶ Ibid side 26.

³³⁷ Se mer om denne problemstillingen i Strijards (2007) side 26 og 27.

selv.³³⁸ Et slikt prinsipp ville for EPP være praktisk vanskelig å gjennomføre. Først har man konstatert at staten mangler vilje eller evne til å ta fatt i problemet, og så skal man ha at omfattende samarbeid med den samme staten for å etterforske og rettsforfølge overtredelsen?

Kommisjonen kunne tenkes å ha en slik kompetanse ved først å fastslå at en negativ jurisdiksjonskonflikt i foreliggende sak er uakseptabel, og deretter at EPP er best utrustet til å ta saken. Dette ville for det første bringe spørsmålet til et politisk nivå, og for det andre kan det vel også stilles spørsmålsteget ved Kommisjonen som egnet plass for slike avgjørelser.³³⁹ Men dersom EPP selv har slik kompetanse, er det nærliggende å tro at organet gradvis vil øke sin egen kompetanse på uønsket måte.³⁴⁰ Dette må vel gjelde selv der EPP får retningslinjer for å avgjøre spørsmålet.

7.3.6 Prosessuelle regler

En rekke prosessuelle spørsmål oppstår ved forslaget om en EPP. Problemer som territorial kompetanse, jurisdiksjon, samt særlige utfordringer ved internasjonale etterforskninger og påtale. I mangel av harmonisering blir en nødt til å gå lengre i sin bruk av prinsippet om mutual recognition.³⁴¹ En kan da spørre seg om hvor langt en er villig til å anvende dette prinsippet uten å ha noen form for harmonisering.

Corpus Juris hadde detaljerte regler om jurisdiksjon, og tok for seg nødvendigheten av å få overprøvd jurisdiksjonsavgjørelser.³⁴² Etter CJ artikkel 28 skal konflikt mellom to stater kunne løses av EFD etter anmodning fra EPP, nasjonale påtalemyndigheter eller den siktede. Hvorvidt dette vil bli videreført er høyst usikkert, men man bør unngå

³³⁸ Se Harlem (2002). For mer om ICC, se Cassese (2008).

³³⁹ For mer om dette se Strijards (2007) side 29, som gir uttrykk for at Kommisjonen av prinsipp mener sentrale tiltak er nødvendige i nærmest enhver sak. En slik drøftelse lar jeg ligge.

³⁴⁰ Beslektet kan vel spørsmålet om jurisdiksjon ved f.eks. EMD være.

³⁴¹ Lopes da Mota (2008) side 61.

³⁴² Corpus Juris artikkel 26 flg. Disse vil ikke bli gjennomgått, men har mange likhetstrekk med de som er drøftet.

jurisdiksjonskonflikter mellom EPP og nasjonale myndigheter uten at man har noe apparat for å løse dette. Problemet kan lett tenkes å aktualiseres der en myndighetsperson i et land blir gjenstand for EPPs søkelys, og det på nasjonalt plan ønskes å beholde en slik sensitiv etterforskning unna den europeiske arena.

De tidligere forslag har forutsatt delharmonisering av prosessuelle regler.³⁴³ Dette reiser åpenbart en rekke problemer. For det første kan det spørres om noen land vil gå med på et sett med prosessuelle rettigheter for økonomisk kriminalitet og et sett for andre lovbrøyttere. For det andre kan det tenkes at kompetansen utvides til Eurojusts brede kompetanse. Problemet blir da langt større, ved at en lang rekke forbrytelser medfører andre prosessuelle rettigheter de som finnes nasjonalt.

7.3.7 Kapasitet og prioritering

For at EPP skal kunne fungere, må det klarlegges hvem som skal foreta etterforskning o.l. for EPP på det nasjonale plan, samt hvordan en eventuell etterforskning gjennom OLAF og Europol skulle fungere. Antagelig ville EPP føre til spørsmål om ytterligere etterforsknings- og påtalekapasitet, og utnyttelse av den eksisterende, særlig når man innfører et prinsipp om tvungen påtale i sakene til EPP.³⁴⁴ Dersom ressurser ikke blir satt av til å sikre dette, risikerer organet å bli "a head without a body, legs or arms, incapable of moving or taking any action".³⁴⁵ Forholdet i denne sammenheng til OLAF og Europol vil være viktig, og det kan også tenkes at organene vil måtte styrkes. Lopes da Mota foreslår at OLAF i tillegg til administrativ etterforskning også involveres i kriminalsaker for EPP, i samarbeid med Eurojust, Europol og nasjonale myndigheter.³⁴⁶

Dersom EPP kan kontrollere det som i kortform kan kalles politiet i relevante saker, oppstår spørsmålet om hvem som skal bestemme deres prioriteringer. En viss kontroll må

³⁴³ Se feks. Van den Wyngaert (op.cit) side 223.

³⁴⁴ Se Strijards (2007) side 23.

³⁴⁵ Lopes da Mota (2008) side 62.

³⁴⁶ Ibid.

EPP ha for å fungere,³⁴⁷ men igjen vil dette fort bli et stridsspørsmål med nasjonale myndigheter som i ytterste konsekvens kunne hindre eller til og med lamme et EPP.

7.3.8 Judisiell kontroll og rettsforfølging etter endt etterforskning

Kontroll med at grunnleggende rettigheter blir respektert er helt nødvendig ved et organ som det foreslåtte EPP. Eurojust er i dag i liten grad gjenstand for domstolskontroll, og det kan spørres om en lignende ordning ville være holdbar ved EPP. I utgangpunktet er det en del likhetstrekk, det vil f.eks. fortsatt være nasjonale domstoler som avgjør spørsmål om varetekt o.l. gjennom hele prosessen. En forskjell, som kanskje er avgjørende, er at i stedet for avgjørelser ved nasjonale påtalemyndigheter, vil i økende grad EPP direkte utøve myndighet i medlemslandene. Jeg har tidligere diskutert forholdet til EMD og kommet fremt til at domstolen kun indirekte kan uttale seg om Eurojust, ved å uttale seg om nasjonale myndigheters egne vedtak. Å holde medlemsstatene ansvarlig ved EMD for EPPs handlinger ville være vanskelig, i og med at de selv ikke ville ha noen (formell) innflytelse over EPPs handlinger.³⁴⁸ Dette problemet ville løses dersom EU tilslutter seg til EMK, slik det er forutsatt i TEUF.

Det er dermed ikke sikkert at det er tilstrekkelig at nasjonale domstoler (og kanskje EMD) uttaler seg om spørsmål som har sitt utspring i EPP. Fra Kommisjonens side har det vært foreslått å opprette en ”Judge of Freedoms” i hver enkelt medlemsstat som skal ta for seg prosessen frem til hovedforhandling, inkludert spørsmål om tvangsmidler o.l.³⁴⁹ Det forutsettes at denne skulle kunne fungere i det nasjonale domstolssystem uten å opprette en særskilt domstol i saker som angår EPP. En sentral funksjon ved denne ”Judge of Freedoms” vil være at dens avgjørelser vil benytte seg av prinsippet om mutual recognition, noe som vil bety at EPP vil kunne velge å forholde seg til kun ett lands domstoler for å iverksette tvangstiltak over hele Europa. En annen løsning er å etablere et

³⁴⁷ Strijards (2007) side 26.

³⁴⁸ Van den Wyngaert (op.cit.) side 233.

³⁴⁹ Se Green Book side 60-63.

eget kammer i EFD for disse sakene, men det synes å være virkelighetsfjernt i dagens situasjon.

7.4 Avslutning.

Det er begrenset hva som kan utledes av TEUF og de akademiske studiene i Corpus Juris og annet juridisk teori. Ikke alle deler av teorien fra 1997 er like anvendbar i dag. Det er ingen som har noen fasit på hvordan EPP vil se ut i sin endelige form. Fra diskusjonene som har pågått i mange år, kan man kanskje trekke frem noen punkter som synes å være mer sannsynlige enn andre.

Opprettelsen vil i første omgang skje gjennom et styrket samarbeid mellom minst 9 parter, av disse vil antagelig land som Frankrike og Benelux-landene være sentrale aktører. Denne EPP vil i første omgang kun ta for seg unionens økonomiske interesser. En økning av kompetansen til alvorlig kriminalitet vil antagelig være vanskelig å gjennomføre. Et pan-europeisk EPP vil også bli møtt med atskillig motstand, kanskje særlig i Storbritannia og Irland. Eurojust vil dermed i første omgang ikke kunne erstattes, og vil fortsatt ha en sentral rolle i det europeiske samarbeid.

EPP vil ha en nær relasjon til Eurojust. Enten vil det erstatte organet eller bli en form for avdeling innen Eurojust-systemet. De nasjonale medlemmene ventes å forme kjernen i EPP. Den konkrete løsningen på hva som skal ligge i ”from Eurojust” er fortsatt uavklart.

Opprettelsen av EPP vil antagelig bli fulgt av en styrking av organer som kan assistere EPP, som Europol og OLAF. Ellers vil mye av etterforskning foregå lokalt med EPP som en koordinator (her som en styrket Eurojust med vedtak som er bindende i medlemsstatene).

En europeisk domstol, enten under prosessen frem til hovedforhandling eller som domstol som skal avgjøre skyldspørsmål er svært usannsynlig. De ulike medlemsstatene ville utvilsomt se på dette som å miste all form for kontroll med prosessen, og har nok i mange tilfelle mer tillit til sitt eget domstolssystem enn andres (enten det er berettiget eller ikke).

Alt dette vil avhenge av Lisboa-traktatens fremtid. Men dersom den blir en realitet, er det ikke usannsynlig at EU vil få en reell påtalemyndighet.

8 VIDERE NORSK DELTAKELSE I ET EUROJUST I UTVIKLING

8.1 Innledning – forutsetningen om norsk deltakelse i videre utvikling

Norge har fra begynnelsen av samarbeidet vært klar over at Eurojust er et organ i oppstartsfasen, med betydelig utviklingspotensiale. Det er i St.prp. 58 (2004-2005) forutsatt at Norge skal delta i den videre utvikling:

”Det er venta at rolla til Eurojust vil bli vidareutvikla i framtida. Nye behov vil også kunne melde seg. Det er viktig at samarbeidet mellom Noreg og Eurojust får rom til å utvikle seg parallelt med den dynamiske utviklinga i Eurojust. Det skal mellom anna i samband med dette haldast jamlege konsultasjonar mellom norske styremakter og Eurojust for å drøfte avtalen og samarbeidet.”³⁵⁰

Uttalelsen er interessant og reiser flere spørsmål. For det første er det klart at det er meningen av det norske samarbeidet skal utvikle seg. Den skal få ”rom” til denne utviklingen. Av dette må det kunne utledes av det legges opp til spillerom for påtalemyndigheten og i selve tolkningen av avtalen.

Videre skal utviklingen skje ”parallelt” med utviklingen i Eurojust. Det kan spørres hvor langt en kan gå i dette uten å måtte reforhandle samarbeidsavtalen.³⁵¹ Samarbeidsavtalen er løst formulert, og gir dermed stort rom for utvikling. Men samarbeidsavtalen består i stor grad av uforpliktende samarbeid. Utviklingen i Eurojust går mot sterkere grad av sentral myndighet, der statene må begrunne hvorfor de ikke etterkommer Eurojusts anmodninger. Dersom Lisboa blir en realitet, må en også vente at Eurojust får en selvstendig rolle når det gjelder etterforskninger og bindende avgjørelser om jurisdiksjon. Forutsetningen om

³⁵⁰ St.prp 58 (2004-2005) side 7

³⁵¹ Se punkt 3.2. for reglene om endring og opphør av avtalen.

parallell utvikling synes derfor å være noe vanskelig å gjennomføre. Da Norge startet samarbeidet med Eurojust var kompetansen til det enkelte medlem tilsvarende kompetansen til sambandsstatsadvokaten. Dette er ikke lenger tilfellet, og det er neppe mulig å tolke sambandsstatsadvokatens kompetanse i tråd med disse endringene. Dette skyldes at de nasjonale medlemmer nå kan kreve forklaring på hvorfor deres anmodninger ikke blir fulgt opp. Tidligere var det bare Kollegiet som kunne dette.³⁵²

Forarbeidene til avtalen konkretiserer ikke den antatte utviklingen. Men det var allerede i 2004-2005 klart hva som kunne utvikle seg og det endelige målet for samarbeidet:

*”Den nye EU-forfatningstraktaten har føresegner om Eurojust. Artikkel III – 175 gjev heimel til å etablere et europeisk påtalemakt innanfor Eurojust. Påtalemakta vil kunne etterforske og reise tiltale for nasjonale domstolar i saker som gjeld alvorlege grenseoverskridande brotsverk og unionens økonomiske interesser.”*³⁵³

Eurojust kan altså sies å være i en innledende fase av et ambisiøst og kontroversielt samarbeid for å få til et vidtrekkende europeisk påtalesamarbeid. Det nærmere innholdet i hva dette innebærer er ikke beskrevet i forarbeidene, og det er heller ikke den omfattende debatten som ligger til grunn for EPP. Mulige konsekvenser dette vil ha for samarbeidet med Norge er heller ikke drøftet.

Til en viss grad er det antagelig uunngåelig at Norge fortsetter sitt samarbeid med de forskjellige EU-organene, selv der de utvikler seg i retning av sentralisering og overnasjonalitet. En av grunnene til dette er at alle Norges samarbeidsavtaler med EU innen tredje søyle er nært beslektet og har forbindelseslinjer seg imellom. Et eksempel for

³⁵² Se mer om dette i kapittel 2.

³⁵³ Ibid side 4. EPP er ellers ikke nevnt i forarbeidene, forholdet til Norge ble ikke drøftet, og EPP var ikke gjenstand for diskusjon i Stortinget. Det er interessant å merke seg at uttalelsen ikke skiller mellom den grunnleggende kompetansen og den mulige utvidelsen til Eurojusts nåværende virkeområde. En er altså forberedt på en vid kompetanse for dette organet.

Eurojust er informasjonsutveksling. Eurojust har potensiale og ambisjoner om å ha en mer overordnet og koordinerende rolle også her.

Det vil være svært vanskelig på dette stadiet å melde seg ut av samarbeidsområdene i EUs tredje søyle. Det er imidlertid også klart at den videre utviklingen ikke automatisk betyr at Norge blir tvunget med på nye konsepter, som f.eks. EPP. Det er i det hele tatt høyst usikkert om EU-landene vil tillate at Norge blir med i dette allerede kontroversielle prosjektet. Det er likevel mye som tilsier at Norge vil bli grunnleggende påvirket av det eventuelle EPP, og at det finnes argumenter for norsk deltakelse, eller i det minste samarbeid. Vår nære tilknytning gjennom tredje søyle er et eksempel, men også EØS – EPP tar i første omgang som mål å beskytte Unionens økonomiske interesser.³⁵⁴

8.2 Norge og utviklingen av Eurojust – et statisk samarbeid med et organ i utvikling?

St.prp. 58 (2004-2005) forutsetter en utvikling i samarbeidet med Eurojust, på basis av den eksisterende samarbeidsavtalen. Spørsmålet blir hvor langt denne avtalen rekker som grunnlag for utvikling – og på hvilke områder. Når det gjelder det praktiske samarbeidet med Eurojust gjennom sambandsstatsadvokaten er avtalen så vidt formulert at det her er stor frihet, se artikkel 3 tredje ledd.

På andre områder kan det være langt mer problematisk å tolke avtalen i samsvar med en rådsavgjørelse i forandring. Spesielt må dette gjelde det sensitive området informasjonsutveksling og personvern. Den nye rådsavgjørelsen legger opp til en noe videre adgang for Eurojust til å videresende opplysninger til tredjeparter uten å innhente samtykke fra landet som har skaffet opplysningene.³⁵⁵ En utvikling i denne retning kan ikke innfortolkes i den nåværende samarbeidsavtalen.

³⁵⁴ Se TEUF artikkel 86 (1) og (2). Se drøftelse av forholdet til EØS-midler i punkt 3.6.2.

³⁵⁵ Se punkt 5.2.6.

En annen utvikling er at de nasjonale representanter har fått kompetanse til å komme med anmodninger heller enn uforpliktende forslag.³⁵⁶ Disse må besvares, manglende etterkommelse må begrunnes av staten. Å innfortolke en slik kompetanse for sambandsstatsadvokaten er neppe mulig, og dermed vil det nå være en reell forskjell mellom de nasjonale representanter og sambandsstatsadvokatens kompetanse.

Den nye rådsavgjørelsen er første skritt i det som er ventet av flere å være en videre utvikling, noe den foreslåtte Lisboa-avtalen viser. Forutsetningen om dynamikk fra norsk hold er neppe holdbar på de områdene der utviklingen er mest betydningsfull (og omstridt): økt sentralisert av myndighet og kompetanse for Eurojust.

Flere av bestemmelsene i samarbeidsavtalen viser til reglene i rådsavgjørelsen. Dette reiser spørsmålet om dette skal relatere seg til rådsavgjørelsen slik den så ut ved avtaleinngåelsen eller den til en hver tid gjeldende rådsavgjørelse. Det er klart nok at Norge ikke har forpliktet seg til annet enn den daværende rådsavgjørelse. Men effektiviteten av samarbeidet og forutsetningen om deltakelse i videre utvikling taler for at den nye rådsavgjørelsen blir sentral også i samarbeidet med Norge.

Norges samarbeid tåler imidlertid mye utvikling innen styrkingen av de nasjonale medlemmers *nasjonale* kompetanse. Norges utsendinger har vært og er i øvre sjikt av norsk påtalemyndighet, og beholder hele sin nasjonale kompetanse ved utplasseringen i Haag. Dette er som nevnt ikke tilfelle for en del andre land, og på kort sikt er det fortsatt en del å hente ved å styrke denne delen av Eurojusts kompetanse.

At samarbeidet skal styrkes i mer forpliktende retning er forutsatt fra norsk side. Om utfordringene knyttet til organisert kriminalitet uttalte Justisminister Storberget i 2006 at det kreves en "helt ny tilnærming i forhold til hvordan man samarbeider internasjonalt både i Europol, Eurojust, Interpol og andre internasjonale organisasjoner, men også en tenkning

³⁵⁶ Se punkt 2.6.3.

om hvor man skal gå i framtiden for å skape et mer forpliktende politiarbeid.”³⁵⁷

Forutsetningen har altså vært et *forpliktende* samarbeid med Eurojust. Dette må innebære forpliktelser for både Eurojust og Norge i samarbeidet. Dersom det er ønskelig at forpliktelsene skal være i tråd med medlemsstatenes, kan det være nødvendig å reforhandle avtalen. Samarbeidsavtalen tar hensyn til behovet for forandringer ved adgangen til å gjøre endringer, jf. artikkel 20. Men utviklingen har på ingen måte gått så langt at den forfeiler Norges nåværende samarbeid.

Utviklingen innad i Eurojust reiser også spørsmål om hvorvidt Stortinget må informeres. I de tilfeller der Eurojust har vært nevnt siden inngåelsen av samarbeidsavtalen har organet nesten utelukkende blitt nevnt i bisetninger.³⁵⁸ Ved inngåelsen av avtalen hadde Eurojust nettopp blitt etablert, og det var uklart hvordan utviklingen ville fortone seg. Dette i seg selv kan tale for at regjeringen er aktiv i informeringen av Stortinget når det gjelder Eurojust, nettopp av den grunn at organet kan utvikle seg fra noe tilsynelatende uproblematisk til en svært kontroversiell modell. En slik konsultasjonsplikt kan utledes av Stortingets forretningsorden artikkel 13 (Den utvidede utenrikskomité) og 13a (Europautvalget).³⁵⁹ Slik konsultasjon skal foretas også når saken har vært behandlet av Stortinget tidligere, dersom saken har endret karakter.³⁶⁰ Europautvalget er antagelig mest nærliggende forum for konsultasjoner om Eurojust, med mindre det dreier seg om svært sensitive spørsmål.³⁶¹ Dersom regjeringen ønsker å videreutvikle samarbeidet i mer forpliktende retning, og dette skjer med et endret Eurojust, bør regjeringen samtidig være aktive i sine konsultasjoner med Stortinget.

³⁵⁷ Innlegg i debatten om innstilling fra justiskomiteen om politiets rolle og oppgaver, Innst. S. nr. 145 (2005-2006) 23. mai 2006.

³⁵⁸ Dette gjelder de orienteringene som er offentlige. Det er også mulig at noe behandling har foregått i den utvidede utenrikskomité eller unntatt offentlighet ved behandling i Europautvalget, men det er lite trolig at Eurojust oppfattes som så sensitivt.

³⁵⁹ For mer om regjeringens konsultasjonsplikt, se Sejersted (2002) punkt 17.3.

³⁶⁰ Ibid side 565.

³⁶¹ Eurojust ble sist nevnt i utvalget 23. januar 2009, men igjen i samme åndedrag som Europol og Schengen.

8.3 Norges forhold til det fremtidige EPP.

Dersom Eurojust utvikler seg til en europeisk påtalemyndighet (EPP) vil det få stor betydning for samarbeidet med Norge. For det første kan det spørres hvordan Norge vil bli påvirket dersom det i utgangspunktet kun skapes en EPP som skal ta for seg Unionens økonomiske interesser. For det andre kan det spørres hvordan situasjonen blir dersom dette utvides til å inkludere alvorlig kriminalitet som ”affects more than one Member State”.³⁶² Eurojust har hatt en rekke saker som påvirker mer enn en medlemsstat, og som i tillegg påvirker Norge.³⁶³

Spørsmålet får antagelig ikke sin praktiske betydning før EPP utvides til å gjelde mer enn bare trusler mot Unionens økonomiske interesser. Som tidligere diskutert kan det tenkes at OLAF har et selvstendig forhold til Norge på grunn av midler som EØS-landene bidrar med i EU-samarbeid.³⁶⁴ Da EPPs rolle i utgangspunktet vil være sammenfallende med OLAFs nåværende kompetanse, kan det tenkes at EPP helt fra starten vil ha betydning for Norge. Saker som angår Norges forhold til OLAF har ennå ikke aktualisert seg, og det er uklart om slike saker kommer til å oppstå. Det er dermed vanskelig på dette tidspunkt å se hvilken praktisk rolle EPP vil spille for Norge med sitt opprinnelige begrensede virkeområde.

Dersom EPPs oppgaver utvides til det kompetansefeltet Eurojust opererer med, jf. artikkel 86(4), vil situasjonen bli annerledes. En vil da i en rekke saker måtte samarbeide med EPP, slik man i dag må samarbeide med Eurojust. Dette gjelder uavhengig av hva slags organisatorisk form som velges for EPP. Avgjørelser om etterforskning og påtale vil for de andre landene bli avgjort av denne, og Norge har en rekke avtaler med EU som gjør oss avhengig av hva som foretas ellers i Europa på dette feltet.

³⁶² TEUF art 86 (4).

³⁶³ Se Eurojusts årsrapporter for konkrete eksempler.

³⁶⁴ Se punkt 2.8.3.

Et eksempel vil være eventuelle bindende vedtak om jurisdiksjon ved EPP, noe som vil være en sannsynlig oppgave for organet. Dersom Norge ikke er med, vil vi like fullt bli bundet av disse vedtakene. Dersom det bestemmes i en sak som gjelder f.eks. Belgia, Danmark og Norge at det i forholdet Belgia-Danmark er Danmark som skal ta saken, vil Norge ikke ha mulighet til å rettsforfølge saken, på grunn av dobbeltstraffreglene i Schengen-avtalen artikkel 54. Selv om påtalemyndigheten i det store og hele ikke vil motsette seg det av kapasitetshensyn, kan det like fullt forekomme saker som det av ulike grunner er ønskelig å ta i Norge.

8.4 Avslutning. Norges fremtid i tredje søyle

Norges nåværende tilknytning til tredje søyle vil føre til at det allerede omfattende samarbeidet kommer til å bli enda mer omfattende i årene fremover. ”Det praktiske politisamarbeidet internt i EU er i rask utvikling. For å hindre at Norge blir et fristed for organisert kriminalitet er det viktig at vi deltar i dette samarbeidet[...]”³⁶⁵

Dette er uavhengig av Norges eventuelle inntreden i EU. Norge har på dette felt faktisk en mindre kritisk tilnærming enn flere EU-land, som feks. Storbritannia. Det nære samarbeidet byr på store fordeler for Norge, men også en del utfordringer for Norge som tredjeland. Norge deltar nå i økende grad i samarbeid som har innvirkning på norske borgere, og andre som befinner seg i Norge.

For det første kan dette by på problemer fordi Norge ikke er med på det helhetlige samarbeid innen EU, kun noen utvalgte områder. Det er ikke da sikkert at den norske delaktighet har tilstrekkelig balanse mellom samarbeid som skal styrke bekjempelse av kriminalitet og de tiltak som er ment å balansere dette med økte rettigheter og rettssikkerhetsgarantier, tiltak som ikke nødvendigvis befinner seg innen tredje søyle.

For det andre kan et så omfattende samarbeid føre til at Norge de facto blir avhengig av EU på disse områdene, med den virkning at vi i økende grad blir nødt til å implementere regler

³⁶⁵ St.meld. nr. 15 (2008-2009) punkt 8.4.

og vedtak i Norge som vi ikke har vært med på å bestemme (Schengen er til dels et unntak fra dette, Norge er i større grad med på beslutningsprosessene her).

En tredje problemstilling er det at selv om man fra myndighetenes side søker å avhjelpe bekymringene som knytter seg til EU-samarbeid ved å fastholde at Norge kun deltar i begrenset grad, vil disse samarbeid ha direkte og til dels inngripende virkning for norske borgere. Fordi vi ikke deltar på lik linje med andre europeiske land, kan norske borgere risikere inngripende vedtak uten å ha de samme muligheter for å imøtegå dem og på annet vis beskytte seg mot dem som det EU-borgere har.

Et fjerde problem med samarbeidet er at vi som tredjeland møter visse hindringer i form av lov og grunnlov når EU innfører samarbeid som angår, eller til og med begrenser, nasjonal kompetanse. Noen EU-land, som Tyskland, opplever lignende problemer.

Et femte problem er at mange av samarbeidene Norge deltar i er rene EU-samarbeid. Disse kan endres innen EU uten at Norge har noen innflytelse. Eurojust er et eksempel, men det har også versert forslag om å innlemme Europol på en mer helhetlig måte (Europol bygger i dag på en traktat, ikke en rådsavgjørelse). Vi risikerer dermed enten å være tilsluttet et annet samarbeid enn det vi gikk inn i, eller å jevnlig reforhandle avtalene med EU. Dette kan ta svært lang tid da det i mange tilfeller vil måtte godtas av alle EU-land (se f.eks. EAW). Eurojust er unntak fra dette da det er et eget rettssubjekt, og selv kan inngå avtaler.

Et sjettede problem er at søylesystemet i EU innebærer at mange rettsakter har sider som er relevant for både første og tredje søyle. Dette innebærer at vi som EØS-land kan måtte innføre deler av en større ”pakke”. Det samme kan være tilfellet for samarbeid i tredje søyle som har tilknytning til tiltak i første søyle som ikke er EØS eller Schengen-relevant. Norge risikerer dermed å ha regler som fra EUs side var ment å inngå i en større sammenheng. Der Norge innfører rene strafferettslige tiltak mot organisert kriminalitet og narkotikavirksomhet, innfører EU kanskje også en rekke sosiale tiltak plassert i første søyle.

Dermed er det mange ubesvarte spørsmål forbundet med Norges samarbeid til Eurojust. Disse lar seg ikke besvare i dag, fordi løsningen avhenger av den videre utvikling. Det som er klart, er at det også tiden fremover blir viktig å ha en balansegang mellom ønsket om å styrke Norges samarbeid med EU, samtidig som ivaretar Norges interesser og hensynet til enkeltmenneskers rettigheter. Totalt sett gjør EØS, Schengen og Norges frivillige samarbeid med EU at Norge er med på en stadig økende del av samarbeidet i EU, kanskje særlig i tredje søyle.

Er løsningen på dette en totalavtale med EU innen det som i dag er kjent som tredje søyle?³⁶⁶ En slik avtale ville løse noen problemer, men samtidig skape nye. Norge vil i en slik avtale i større grad bli påtvunget regelverk som vi av ulike grunner ikke frivillig har innført selv. Som nevnt er mange EU-tiltak kritisert for manglende utbygging av prosessuelle rettigheter. Det er også grunn til å sette spørsmål ved EUs villighet til å ha en så omfattende avtale med Norge når det har vist seg så vanskelig å få godkjent mindre dramatiske avtaler om gjensidig samarbeid og europeiske arrestordre. Det viktigste i den nåværende situasjon er at man fra norsk side fortløpende vurderer muligheten for å forme norske regler etter modell av de europeiske. En slik europeisk tilnærming ville føre til at våre samarbeid med EU ble enklere å gjennomføre, og samtidig øke europeiske staters tillit til Norge som samarbeidspartner. Samtidig ville det gi norske myndigheter muligheten til å utforme regler som ikke baserte seg på det absolutte minimum av rettigheter for individer.

³⁶⁶ Se Kvam (2008) side 170-176 som taler for et "Europeisk Juridisk Samarbeidsområde". Jeg nøyer meg med å ta opp noen få momenter.

9 Avsluttende bemerkninger

Norge er i stor grad med i tredje søyle, og påvirkes av utviklingen. Ofte får et samarbeidsområde en spilleffekt over i andre. Noen binder oss på områder der vi egentlig ikke er med. Samarbeidet blir dermed ”greater than the sum of its parts”.

Et europeisk samarbeid på det påtalemessige plan har vist seg å være svært viktig i mange saker, og har ført til internasjonale etterforskninger og avklaringer som ikke ville være mulig uten Eurojust. Det vil utvilsomt være et vedvarende behov for Eurojust, og det er viktig at Norge deltar aktivt i samarbeidet. Ved denne utviklingen er det avgjørende for organets virksomhet og legitimitet at det tas hensyn til grunnleggende rettigheter og at en påser at organet bidrar til å løse de gjenværende problemene på området, herunder jurisdiksjonsproblematikk og den varierende deltakelse.

Eurojust er lite synlig og lite kjent, og det samme er Norges deltagelse. Dette hindrer en reell debatt om hva samarbeidet og dets utvikling betyr for Norge. Den manglende synligheten betyr også at rettighetene Eurojust oppstiller for personvern blir nærmest illusoriske. Kontrollmekanismene Eurojust opererer med kan kritiseres, og den internasjonale domstolskontrollen er både mangelfull og uklar.

Utviklingen i Eurojust er kontroversiell, og følges derfor nøye i medlemslandene. Denne utviklingen må følges nøye også fra norsk hold, og Stortinget bør holdes a jour med utviklingen i organet, særlig dersom Lisboa-traktaten trer i kraft. For Norge vil det være viktig å utvikle samarbeidet i tråd med utviklingen i Europa. Samarbeidsavtalen er imidlertid svært lite bindende for noen av partene når det gjelder deltakelsen i det operative samarbeid. Det allerede nære forholdet mellom EU og Norge i tredje søyle burde innebære at Eurojust og Norge kan inngå mer bindende former for samarbeid enn det som finnes i dag.

Eurojust er et ungt organ. Det dekker et reelt behov i Europa, men er ikke en perfekt løsning på alle de problemer det skal ta for seg. Europa står foran vanskelige valg i den videre tilnærmingen til disse problemene. Eurojust må likevel sies å være det organ i EU som har best forutsetninger for å fungere som en overnasjonal koordinator for flere tiltak og organ i det som i dag er kjent som tredje søyle. Tiden vil vise om EU er klar for et så dramatisk skritt – og hvor langt Norge vil gå i den videre deltakelse.

10 Kilder

10.1 Litteraturliste

(listen omfatter også litteratur som det ikke er direkte vist til i teksten)

Arnull, Anthony: The European Union and its Court of Justice. Oxford 2006.

Arnull, Dashwood, Dougan, Ross, Spaventa & Wyatt: Wyatt and Dashwood's European Union Law. Fifth Edition, London 2006.

Andenæs, Johs: Alminnelig strafferett, 9 utg ved Matningsdal og Rieber-Mohn.

Baldaccini, Guild & Toner (red): Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy, Cornwall 2007.

Bigo, Bonditti, Bonelli, Chi, Megie & Olsson: The Field of the EU Internal Security Agencies. Paris 2007.

Bolhaar, Herman J: Tale inntatt i The Manschot Seminar: The European Public Prosecutor, Reality or Utopia? Side 13-17. Openbaar Ministerie 2008.

Borgvad, Anne Marie: Hva er Prüm-samarbeidet – og hvordan skiller det seg fra dagens politisamarbeid i Europa? Perspektiv 02/07. Tilgjengelig på http://www.stortinget.no/Global/pdf/Utreddning/Perspektiv07_02.pdf

Bray (red): Lenaerts & Van Nuffel: Constitutional Law of the European Union. Second Edition, London 2005.

Buflod, Sannes og Aasebø (red): Folkerettslig tekstsamling 1883-2005. Oslo 2005.

Carey, Peter: Data Protection. A Practical Guide to UK and EU Law. Second Edition Oxford 2004.

Cassese, Antonio: International Criminal Law, Second Edition, Oxford 2008.

Castillo, José F.: Progress Made and Existing Gaps in the Field of Judicial Co-Operation in Criminal Matters. European Parliament Briefing Paper. Brussels 2007. Tilgjengelig på http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/pe393265_/pe393265_en.pdf

- Costello, Cathryn:** The Bosphorus Ruling of the European Court of Human Rights: Fundamental Rights and Blurred Boundaries in Europe. *Human Rights Law Review* 6:1 (2006), side 87-130.
- Deboysen, C.:** Eurojust, de l'imparfait au conditionnel futur. I J.A.E. Vervaele (red): European Evidence Warrant. *Transnational Judicial Enquiries in the EU*, side 175-186.
- Delmas-Marty m.fl:** *Corpus Juris – portant dispositions pénales pour la protection des interest financiers de l'Union européenne*, Paris 1997.
- Douglas-Scott, Sionaidh:** The Rule of Law in the European Union – Putting the Security into the Area of Freedom, Security and Justice. *European Law Review* 2004, 29(2), side 219-242.
- Fenger og Broberg:** *Præjudisielle forelæggelser for EF-domstolen*. 1. utgave, Brussel & København 2008.
- Fratini, Franco:** Tale inntatt i The Manschot Seminar: The European Public Prosecutor, Reality or Utopia? Side 9-11, Openbaar Ministerie 2008.
- Fredriksen og Skodvin:** Den Europeiske Menneskerettighetsdomstolens kontroll med vern av grunnleggende rettigheter i EF, EU og EØS. *Tidsskrift for Rettsvitenskap* 2006 nr 04-05 side 527-580.
- Geradin, Muñoz og Petit (red):** *Regulation through Agencies in the EU: A New Paradigm of European Governance*. Cheltenham 2005.
- Goold, Benjamin:** Development of the Organised Crime Threat Assessment (OCTA) and Internal Security Architecture (2009). Studie bestilt av Europaparlamentet, tilgjengelig på <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=da&file=24811>
- Guild & Carrera:** No Constitutional Treaty? Implications for the Area of Freedom, Security and Justice. Centre for European Policy Studies Working Document No. 231/October 2005. Tilgjengelig på http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf_No_Constitutional_Treaty.pdf
- Guild & Geyer (red):** *Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union*. Aldershot 2008.
- Hamre og Stemshaug (red):** *EU- og EØS-relevante tekster*. 4. utgave Oslo 2004.

Harlem, Mads: De nordiske landene undergraver ICCs myndighet – avtaler om utlevering til internasjonale tribunaler. I *Mennesker og Rettigheter* nr 3 2002 side 78.

Hatzopoulos, Vassilis: With or Without You... Judging Politically in the Field of Area of Freedom, Security and Justice. *European Law Review* 2008, 33(1), side 44-65.

Herz, Annette: The Role of Europol and Eurojust in Joint Investigation Teams. Inntatt i *Rijken & Vermeulen* (2006) side 159-200.

House of Commons European Scrutiny Committee: Twenty–sixth Report of Session 2002-03 The Convention's proposals on criminal justice.

House of Lords EU Committee: 6th Report of Session 2003-2004: The Future Role of the European Court of Justice. Report with Evidence.

House of Lords EU Committee: 23rd Report of Session 2003-2004: Judicial Cooperation in the EU: the role of Eurojust. Report with Evidence.

House of Lords EU Committee: 24th Report of Session 2003-2004: Strengthening OLAF, the European Anti-Fraud Office. Report with Evidence.

House of Lords EU Committee: 29th Report of Session 2007-2008: Europol: Coordinating the fight against serious and organised crime. Report with Evidence.

Hov, Jo: *Rettergang II*, Oslo 2008.

Husabø og Strandbakken (red): *Harmonization of Criminal Law in Europe*, 2005.

Høstmælingen, Njål: *Internasjonale Menneskerettigheter*, 2. opplag Oslo 2004.

Jay, Rosemary: *Data Protection Law and Practice*. Third Edition, London 2007.

Johannessen, L.E.: Nasjonale Parlamenters kontroll med Europapolitikken. Perspektiv 06/08. Tilgjengelig på http://www.stortinget.no/Global/pdf/Utredning/Perspektiv08_06.pdf

Joutsen, Matti: The European Union and Cooperation in Criminal Matters: The Search for Balance. Heuni Paper no. 25 2006. Tilgjengelig på http://www.heuni.fi/uploads/gg29d0zcr1rpk_1.pdf

Kallerud, Knut: Fra Riksadvokaten. *Tidsskrift for Strafferett* 2005 nr. 03 side 276-295.

Kallerud, Knut: Fra Riksadvokaten. *Tidsskrift for Strafferett* 2006 nr. 02 side 157-192.

Kallerud, Knut: Fra Riksadvokaten. *Tidsskrift for Strafferett* 2007 nr. 02 side 197-230.

Kallerud, Knut: Fra Riksadvokaten. *Tidsskrift for Strafferett* 2008 nr. 02 side 212-235.

- Kennedy, Michael:** Tale inntatt i The Manschot Seminar: The European Public Prosecutor, Reality or Utopia? Side 37-41, Openbaar Ministerie 2008.
- Klip, A.:** The Decrease of Protection under Human Rights Treaties in International Criminal Law. I 68 International Review of Penal Law 1997, side 291-310.
- Korff, Douwe:** Data Protection Laws in the European Union. London 2005.
- Kranenborg, Herke:** Access to Documents and Data Protection in the European Union: On the Public Nature of the Rules of Data Protection. Common Market Law Review 45:1079-1114, 2008.
- Kvam, Bjarne:** Norge og Schengen: Et svekket samarbeid mot kriminalitet? Oslo 2008.
- Lenaerts:** Fundamental Rights in the European Union. 2000 25 European Law Review side 575 flg.
- Long, Nadja:** Implementation of the European Arrest Warrant and Joint Investigation Teams at EU and National Level. Study requested by the European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs. 2009. Tilgjengelig på <http://www.statewatch.org/news/2009/feb/ep-study-european-arrest-warrant.pdf>.
- Lopes da Mota, José Luís:** Eurojust – The Heart of the Future European Public Prosecutor's Office. Side 60 flg i Eucrim 1-2/2008.
- Muth, Frauke:** When Sleeping Dogs Wake Up. Norway and Justice and Home Affairs in the European Union (2007). Tilgjengelig på http://www.zei.de/download/zei_dp/dp_c172_muth.pdf
- Prof. Hans G. Nilsson:** Tale inntatt i The Manschot Seminar: The European Public Prosecutor, Reality or Utopia? Side 11-13, Openbaar Ministerie 2008.
- Peers, Steve:** EU Justice and Home Affairs Law, Second Edition, Oxford 2006.
- Rijken & Vermeulen (red):** Joint Investigation Teams in the European Union. From Theory to Practice. Haag 2006.
- Robberstad, Anne:** Mellom tvekamp og inkvisisjon. Straffeprosessens grunnstruktur belyst ved fornærmedes stilling. Oslo 1999.
- Sejersted, Fredrik:** Innsyn og Integrasjon, Oslo 1997.
- Sejersted, Fredrik:** Kontroll og konstitusjon. Statsrettslige studier av Stortingets Kontrollvirksomhet. Oslo 2002.

- Sejersted, Arnesen, Rognstad, Foyn og Kolstad:** EØS-rett, 2. utgave 2004.
- Spencer, J.R.:** The Corpus Juris project and the fight against budgetary Fraud; 1998 volume 1 Cambridge Yearbook of European Legal Studies 77-105 (1999)
- Prof. Dr. Gerard A. M. Strijards:** Notes on a European Public Prosecutor, Academic Version. Publisert i The Manschot Seminar: The European Public Prosecutor, Reality or Utopia? Openbaar Ministerie 2008 side 17-37.
- Suominen, Annika:** The Past, Present and the Future of Eurojust. Maastricht Journal of European and Comparative Law, Volume 15, no 2, 2008 side 217-234.
- Van den Wyngaert, Christine:** Eurojust and the European Public Prosecutor in the Corpus Juris Model: Water and Fire? Inntatt i Walker (2004) side 201-239.
- Varvaele, J.A.E. (red):** European Evidence Warrant. Transnational Judicial Inquiries in the EU. Antwerpen/Oxford 2005.
- Vervaele, J.A.E.:** European Criminal Law and General Principles of Union Law. European Legal Studies 5/2005. Tilgjengelig på www.coleurop.be/file/content/studyprogrammes/law/studyprog/pdf/ResearchPaper_5_2005_Vervaele.pdf . Henvist til som Vervaele (2005a).
- Vlastník, Jíří:** Eurojust – A Cornerstone of the Federal Criminal Justice System in the EU? Inntatt i Guild & Geyer: Security versus Justice? (2008) side 35-50.
- Walker (red):** Europe's Area of Freedom, Security and Justice, Oxford 2004.
- Walker, Neil:** A Constitutional Odyssey. Inntatt i Walker (red): Europe's Area of Freedom, Security and Justice side 3-40.
- Wold, Erik:** Europol som samarbeidspartner for norsk politi, Bergen 2004

10.2 Domsregister

Høyesterettsdommer

RT-1986-779

RT-1993-1121

Rt-2004-1642

Tingrettsdommer:

Halden Tingretts dom av 5. November 2007. Lovdata-kode: THALD-2007-130887

Utenlandske dommer:

Solange I (Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, (BVerfGE 37, 271; 1974 2 CMLR 540))

Tysk dom av 18. juli 2005, 2 BvR 2236/04, Bundesverfassungsgericht.

Praksis fra EF-domstolen i Luxembourg:

Hoegst AG mot Kommisjonen (forente saker 46/87 og 227/88, 21. september 1989)

Unión de Pequeños Agricultores v. Council (sak C-50/00, 25. juli 2002)

Segi and Others v. Council (Court of First Instance, sak T-338/02, 7. juni 2004)

Van Esbroeck (sak C-436/04, 9. mars 2006)

Kingdom of Spain v. Eurojust (Storkammer, sak C-160/03, 15. mars 2005)

Pupino (Storkammer, sak C-105/03, 16. juni 2005)

Gestoras Pro Amnistía and Others v. Council (Storkammer, sak C-354/04, 27. februar 2007).

Advocaten voor de Wereld (Storkammer, sak C-303/05, 3. mai 2007)

Generaladvokat Colomer: Opinion av 12. september 2006 i sak C-303/05

Advocaten voor de Wereld.

Praksis fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen i Strasbourg:

M & Co. v. Germany (sak 13258/87, 9. februar 1990)

United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey (sak 19392/92, 30. januar 1998)

Matthews v. United Kingdom (sak 24833/94, 18. februar 1999)

Waite and Kennedy v. Germany (sak 26083/94, 18. februar 1999)

Calabrò v. Italy and Germany (sak 59895/00, 21. mars 2002)

Segi and others v. 15 states of the European Union (sak 6422/02 og 9916/02, 23. mai 2002)

Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi v. Ireland (sak 45036/98, 30. juni 2005)

Affaire Tillack c. Belgique (20477/05, 27. november 2007)

10.3 Forarbeider og andre dokumenter fra Storting og Regjering

Eurojust-avtalen:

Brev fra Datatilsynet til UD datert 05.05.04.

Brev fra Datatilsynet til UD datert 11.06.04.

St.prp. 58 (2004-2005)

Innst.S. nr. 243 (2004-2005)

NOU 2003: 21. Kriminalitetsbekjempelse og personvern.

NOU 2004: 6 Mellom effektivitet og personvern. Politimetoder i forebyggende øyemed.

Innlegg i debatten om innstilling fra justiskomiteen om politiets rolle og oppgaver, Innst. S. nr. 145 (2005-2006) 23. mai 2006.

Ot.prp. 102 (2004-2005): Om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)

Innst.S. nr 21 (2003-2004) Innstilling fra næringskomiteen om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 81/2003 av 20. juni 2003 om innlemmelse i EØS-avtalen av europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 1406/2002 om opprettelse av et europeisk sjøsikkerhetsbyrå (EMSA)

St.meld. nr. 15 (2008-2009): Interesser, ansvar og muligheter. Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk.

EØS-midlene, årsrapport 2007-2008. Tilgjengelig på

http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/aarsrapport_eosmidlene_2007_2008_web.pdf

10.4 EU-dokumenter

Rådet

Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data. (OJ L 201, 31.7.2002, p. 37–47)

http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/docs/95-46-ce/dir1995-46_part1_en.pdf

Council Regulation no 2988/95 of 18 December 1995 on the protection of the European Communities' financial interests (also known as the 'PIF' Regulation) (OJ L 312,

23.12.1995, p. 1–4). http://eur-lex.europa.eu/pri/en/oj/dat/1999/1_136/1_13619990531en00010007.pdf

Joint Action of 29 June 1998 adopted by the Council on the basis of article K.3 of the Treaty on European Union, on the creation of a European Judicial Network (98/428/JHA) (OJ L 191, 07/07/1998 P. 0004 – 0007). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31998F0428:EN:HTML>

Council Joint Action 98/733/JHA of 21 December 1998 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on making it a criminal offence to participate in a criminal organisation in the Member States of the European Union. (OJ L 351, 29.12.1998, p. 1–3) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31998F0733:EN:NOT>

Tampere European Council, 15-16.10.1999, Presidency Conclusions. http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm

Council decision of 15 December 2000 setting up a Provisional Judicial Cooperation Unit (2000/799/JHA), (OJ L 324, 21.12.2000, p. 2–3). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:324:0002:0003:EN:PDF>

Regulation (EC) No 45/2001 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2000 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by the Community institutions and bodies and on the free movement of such data <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:008:0001:0022:EN:PDF>

Programme of measures to implement the principle of mutual recognition of decisions in criminal matters. OJ C 12/10 [2001]. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2001:012:0010:0022:EN:PDF>

Council Decision of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime (2002/187/JHA) (OJ L 63, 6.3.2002, p. 1–13). http://www.eurojust.europa.eu/official_documents/Eurojust_Decision/1_06320020306en00010013.pdf

Council Framework Decision of 13 June 2002 on joint investigation teams (2002/465/JHA) (OJ L 162, 20.6.2002, p. 1–3). <http://eur->

lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=32002F0465&model=guichett

Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European Arrest Warrant and the Surrender Procedures between Member States (2002/584/JHA) (OJ L 190, 18.7.2002, p. 1–20). [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=32002F0584&model=guichett)

lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=32002F0584&model=guichett

Directive 2002/58/EC of the European Parliament and of the Council of 12 July 2002 concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector (Directive on privacy and electronic communications) (OJ L 201, 31.7.2002, p. 37–47) [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:201:0037:0047:EN:PDF)

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:201:0037:0047:EN:PDF

Council Decision 2005/671/JHA of 20 September 2005 on the exchange of information and cooperation concerning terrorist offences. (OJ L 253, 29.9.2005, p. 22–24) [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:253:0022:0024:EN:PDF)

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:253:0022:0024:EN:PDF

Proposal for a Council Framework Decision on the protection of personal data processed in the framework of police and judicial cooperation in criminal matters COM(2005) 475 final. (OJ C 300E , 9.12.2006, p. 231–249)

http://ec.europa.eu/justice_home/news/intro/doc/com_2005_475_en.pdf

Directive 2006/24/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the retention of data generated or processed in connection with the provision of publicly available electronic communications services or of public communications networks (OJ L 105, 13.4.2006, p. 54–63). [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006L0024:EN:HTML)

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006L0024:EN:HTML

Initiative of the Kingdom of Belgium, the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Kingdom of Spain, the French Republic, the Italian Republic, the Grand Duchy of Luxembourg, the Kingdom of the Netherlands, the Republic of Austria, the Republic of Poland, the Portuguese Republic, the Republic of Slovenia, the Slovak Republic and the Kingdom of Sweden with a view to adopting a Council Decision of ... on the strengthening

of Eurojust and amending Decision 2002/187/JHA (2008/C 54/02) (OJ C 54, 27.2.2008, p. 4–13) [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:054:0004:0013:EN:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:054:0004:0013:EN:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:054:0004:0013:EN:PDF)

Pressemelding fra 2887ende Rådsmøte, Brussel, 24-25 juli 2008, tilgjengelig på <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/08/205&format=HTML&aged=0&lg=nl&guiLanguage=en>

Press Release 2916th Council meeting Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs. Brussels, 16 and 17 December 2008.

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/08/358&format=HTML&aged=0&lg=et&guiLanguage=en>

Council Decision on the strengthening of Eurojust and amending Decision 2002/187/JHA setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st14/st14927.en08.pdf>

Council Decision 2008/976/JHA of 16 December 2008 on the European Judicial Network. [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0130:0134:EN:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0130:0134:EN:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0130:0134:EN:PDF)

Council Framework Decision 2008/978/JHA of 18 December 2008 on the European evidence warrant for the purpose of obtaining objects, documents and data for use in proceedings in criminal matters (OJ L 350, 30.12.2008, p. 72–92). [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:350:0072:0092:EN:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:350:0072:0092:EN:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:350:0072:0092:EN:PDF)

Kommisjonen

Commission Decision of 28 April 1999 establishing the European Anti-Fraud Office (OLAF) (OJ L 136, 31.5.1999, p. 20–22). http://eur-lex.europa.eu/pri/en/oj/dat/1999/l_136/l_13619990531en00200022.pdf

Green Paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor COM (2001) 715 final. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0715en01.pdf

Proposal for a Council Framework Decision on certain procedural rights in criminal proceedings throughout the European Union. COM(2004) 328 final. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0328:FIN:EN:PDF>

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - The Hague Programme: Ten priorities for the next five years The Partnership for European renewal in the field of Freedom, Security and Justice. COM/2005/0184 final. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005PC0184:EN:HTML>

Green Paper on Conflicts of Jurisdiction and the Principle of *ne bis in idem* in Criminal Proceedings COM (2005) 696 final. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0696:FIN:EN:PDF>

Proposal for a Council Decision on the establishment of the European Criminal Records Information System (ECRIS) in application of Article 11 of Framework Decision 2008/XX/JHA. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0332:FIN:EN:PDF>

Eurojust

Rules of Procedure of Eurojust (2002/C 286/01)
http://www.eurojust.europa.eu/official_documents/Rules_of_Procedures/c_28620021122en00010007.pdf

College Decision on the Implementation of Regulation (EC) no 1073/1999 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office in accordance with article 38(4) of the Eurojust Decision. (adopted on 13 July 2004)

http://www.eurojust.europa.eu/official_documents/Olaf_Decision/OLAF_decision.pdf

The College of Eurojust Decision to adopt Rules regarding Public Access to Eurojust Documents (adopted on 13 July 2004).

http://www.eurojust.europa.eu/official_documents/Access_to_Documents/Access_to_Documents.pdf

10.5 Traktater og andre internasjonale avtaler

Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms – November 4, 1950.

Europol Convention of 26 July 1995. Convention Based on Article K.3 of the Treaty on European Union, on the Establishment of a European Police Office (Europol Convention)

Agreement between the Kingdom of Norway and Eurojust of 28 April 2005.

http://www.eurojust.europa.eu/official_documents/Agreements/050428%20EJ-Norway%20Agreement.pdf

Agreement between Eurojust and the Kingdom of Iceland of 2 December 2005.

http://www.eurojust.europa.eu/official_documents/Agreements/051202%20EJ-Iceland%20Agreement.pdf

Agreement between Eurojust and the United States of America of 6 November 2006. http://www.eurojust.europa.eu/official_documents/Agreements/061106_EJ-US_co-operation_agreement.pdf

Agreement between the European Union and the Republic of Iceland and the Kingdom of Norway on the surrender procedure between the Member States of the European Union and Iceland and Norway (2006).

European Convention on the Transfer of Proceedings in Criminal Matters, 15/5/1972.

Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data ETS nr. 108.

Agreement between the European Union and the Republic of Iceland and the Kingdom of Norway on the application on certain provisions of the Convention of 29 May 2000 on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union and the 2001 protocol thereto.

10.6 Avisartikler

”EU sätter hårdt ind mod kriminelles brug af Skype” www.dr.dk 20.02.09

”Pedofile ble avslørt etter EU-samarbeid” Bergens Tidende 23.01.09.

10.7 Annet

Intervju med påtalemyndigheten:

Intervju med Assisterende Riksadvokat Knut Kallerud og Sambandsstatsadvokat til Eurojust Kim Sundet 12.12.08.

Årsrapporter fra Eurojust:

Pro-Eurojust Report 2001

Eurojust Annual Report 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 og 2007.

First Activity Report of the Joint Supervisory Body of Eurojust 2003.

JSB Activity Report 2004, 2005, 2006, 2007.

House of Commons Select Committee on European Scrutiny 26th Report 2002 – 2003.

10.8 Internettkilder

www.eurojust.europa.eu

www.europol.europa.eu

www.lovddata.no

www.rechtsdata.no

www.idunn.no

www.euobserver.com

www.eu-norway.org

www.eurojust.europa.eu

www.europol.europa.eu

www.ec.europa.eu

www.coe.int

www.regjeringen.no

www.datatilsynet.no

www.riksadvokaten.no

www.statewatch.org

www.europeansources.info

www.zei.de

www.eur-lex.europa.eu