

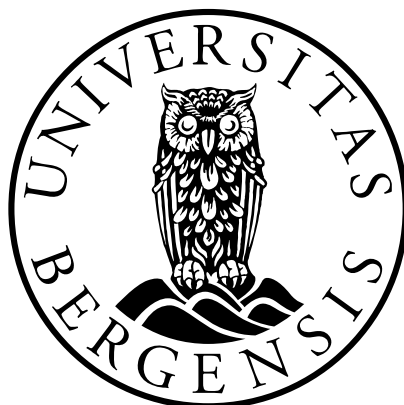
Etableringen av en europeisk påtalemyndighet

*- en undersøkelse av hvordan lovgiver har avveid
behovet for effektivitet mot hensynet til ivaretagelse av
den prosessuelle rettsikkerhet*

Kandidatnummer: 188

Antall ord: 14 444

Fotnoter er medregnet. Forside, innholdsfortegnelse, litteraturliste og vedlegg er ikke medregnet.



JUS399 Masteroppgave
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

[30.05.2015]

Innhold	Side
Forside	1
<u>Innholdsfortegnelse</u>	<u>2</u>
<u>1. Avhandlingens formål</u>	<u>4</u>
1.1. Introduksjon og aktualitet	4
1.2. Avhandlingens problemstilling	5
1.3. Avgrensninger	6
1.4. Særlige utfordringer og begrepsavklaringer	7
1.4.1. Kildemateriale, metode og språk	7
1.4.2. Begreper	9
1.5. Videre fremdrift	10
<u>2. Avveiningen mellom effektivitet og prosessuell rettssikkerhet i EU strafferett</u>	<u>12</u>
2.1. Straffelovgivning; effektivitet vs. rettssikkerhet	12
2.2. Behovet for effektivitet	13
2.3. Fokuset på prosessuell rettssikkerhet	14
2.4. Oppsummering	16
<u>3. Avveiningen mellom effektivitet og prosessuell rettssikkerhet i forslaget om EPPO</u>	<u>17</u>
<u>– de lege lata</u>	
3.1. Behovet for effektivitet	17
3.2 Fokuset på prosessuell rettssikkerhet	18
<u>4. Artikkelen om prosessuelle sikkerhetsgarantier</u>	<u>21</u>
4.1. Introduksjon	21
4.2. Nærmere analyse	22
4.2.1. Charteret	22
4.2.2. Personers status	24
4.2.3. Bevis og øvrige nærliggende prosessuelle rettigheter	25
4.2.4. De ulike direktivene	28
4.2.5. «Som følger av nasjonal lovgivning»	29
4.2.6. Anvendelsestidspunkt	31
4.3. Delkonklusjon	33
<u>5. Avveiningen mellom effektivitet og prosessuell rettssikkerhet i forslaget om EPPO</u>	<u>34</u>
<u>– de lege ferenda</u>	
5.1. Introduksjon	34
5.2. Eksisterende rettigheter	35
5.3. Uniforme og europeiske standarder	36
5.4. Tidspunkt	37

5.5. Mer omfattende bevisregulering	38
5.6. Domstolskontroll	39
6. Konklusjon	41
7. Litteraturliste	42
8. Vedlegg	52
8.1. Vedlegg 1: Forslag 2s kapittel om prosessuelle sikkerhetsgarantier	52
8.2. Vedlegg 2: Forslag 1s kapittel om prosessuelle sikkerhetsgarantier	53

Antall sider totalt: 54.

1. Avhandlingens formål

1.1. Introduksjon og aktualitet

Den 17.juli 2013 fremsatte EU kommisjonen et forslag om å etablere en europeisk, offentlig påtalemyndighet (heretter omtalt som EPPO) i medhold av art.86 TFEU.¹ Forslaget ble fremmet etter flere tiårs gjentatte initiativ og mislykkede forsøk på å opprette en felles, europeisk påtalemyndighet.²

Det fremlagte forslaget mottok et gult kort av 14 medlemsstater på bakgrunn av de nasjonale parlamentenes usikkerhet angående forslagens samsvar med subsidiaritetsprinsippet, noe som førte til at Kommisjonen måtte revurdere forslaget.³ I sin revurdering konkluderte Kommisjonen med at forslaget var i samsvar med subsidiaritetsprinsippet, og opprettholdt forslagens opprinnelige utforming.⁴ EU parlamentet stemte deretter for det fremlagte EPPO forslaget den 12.mars 2014.⁵

Enkelte medlemsstater, ekspertgrupper og komiteer hadde imidlertid fremdeles diverse innvendinger mot det fremlagte forslaget om en europeisk påtalemyndighet. Det ble blant annet reist kritikk mot utformingen av bestemte artikler, og kritikerne fremhevet hvilke negative konsekvenser som ville oppstå dersom lovgiver ikke foretok endringer i forslaget.⁶ Diverse kritiske innspill ble tatt til følge av lovgiver, og resulterte i at en betydelig endret utgave av EPPO forslaget ble fremsatt av Rådet den 28.november 2014.⁷ Det må imidlertid presiseres at EPPO forslaget fortsatt er under forhandling, slik at det fremdeles foreligger usikkerhet og uenighet omkring forslagens endelige utforming.

Det som det imidlertid foreligger enighet om, er at en vedtagelse av forslaget vil medføre at det etableres et eget europeisk nivå hvor en europeisk påtalemyndighet vil ha etterforsknings-

¹ Forslag 1; COM/2013/0534 final - 2013/0255 (APP), 17.07.2013.

² For historiske milepæler se; Delmas-Marty (1997) Delmas-Marty, Vervaele (2000), COM/2001/0272 final, 23.05.2001, COM(2001) 715 final, 11.12.2001, Treaty of Lisbon, C 306, 17.12.2007, COM(2011) 293 final, 26.05.2011. for en oversikt se; http://ec.europa.eu/justice/criminal/judicial-cooperation/public-prosecutor/index_en.htm under punktet historie (sist besøkt 20.05.2015).

³ Se blant annet http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/sefcovic/headlines/news/2013/11/2013_11_27_public_prosecutor_en.htm (sist besøkt 21.05.2015) og House of Lords, European Union Committee, 3rd Report of Session 2013-14, Subsidiarity Assessment: the European Public Prosecutor's Office, publisert 24.10.2013, punkt.1; Recommendation <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201314/ldselect/ldcom/65/65.pdf> (sist besøkt 25.05.2015). Se også Courtesy translation, Subject: Reasoned opinion (breach of subsidiarity) on the proposal for a Council regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office (DOC(2013)534), The Hague, 10 October 2013, http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/docs/netherlands/2013/com20130534/com20130534_tweedekamer_opinion_en.pdf (sist besøkt 27.05.2015).

⁴ COM(2013) 851 final, 27.11.2013.

⁵ European Parliament Resolution, PT_TA-PROV(2014)0234, A7-0141/2014, 12.03.2014

⁶ Se blant annet Council of the European Union 13863/13, 20.09.2013.

⁷ Forslag 2; 15862/1/14 REV 1, 2013/0255 (APP), 28.11.2014.

og påtalekompetanse i straffesaker med innvirkning på EUs finansielle interesser.⁸

Etableringen av EPPO må således karakteriseres for å være revolusjonerende innenfor EU strafferett, ved at det konstitueres et overnasjonalt myndighetsorgan som skal utøve sine funksjoner i en ny, institusjonell kontekst.⁹ Videre vil forflytningen av kompetansen til å etterforske og ta ut påtale i straffesaker som påvirker EUs finansielle interesser fra nasjonalt nivå til europeisk nivå utgjøre en vesentlig endring av den tidligere rettstilstanden i EUs prosessuelle strafferett.

Forslaget baserer seg imidlertid ikke på at etterforsknings- og påtalekompetansen forflyttes i sin helhet til dette overnasjonale nivået, men innebærer at det etableres en delvis sentralisert påtalemodell hvor både en sentralisert og en desentralisert påtalemyndighet er innehaver av etterforsknings- og påtalekompetanse i slike straffesaker.¹⁰ Således vil EPPO være innehaver av en svært inngripende kompetanse ovenfor de involverte, på lik linje med påtalemyndigheten i de nasjonale rettssystemene. Ettersom det konstitueres en ny institusjon med en prosessuell kompetanse som har betydning for maktfordelingen mellom nasjonale myndigheter og EU, argumenteres det herved med at etableringen av et EPPO kan anses som et forsøk fra lovgiver på å etablere et mer helhetlig rettslig system på europeisk nivå.¹¹

1.2. Avhandlingens problemstilling

Problemstillingen som skal besvares i denne avhandlingen er hvordan lovgiver har avveid behovet for en effektiv påtalemyndighet mot hensynet til ivaretagelse av den involvertes prosessuelle rettssikkerhet i forslaget om etableringen av en europeisk påtalemyndighet.

Valget av problemstilling begrunnes i at det er av stor interesse å undersøke hvordan lovgiver har trukket grensene for avveiningen mellom behovet for effektivitet og hensynet til prosessuell rettsikkerhet i en slik ny, institusjonell kontekst som EPPO vil utføre sine arbeidsoppgaver i.

Foruten viktigheten av å undersøke hvordan lovgiver har foretatt denne avveiningen i en ny institusjonell kontekst, begrunnes valget av problemstilling også i at det er hevdet å være et gjennomgående problem i europeisk strafferett at lovgiver synes å vektlegge behovet for en

⁸ Forslag 2 Art.2 bokstav b) definerer hva som konstituerer en kriminell handling som påvirker EUs finansielle interesser, art.4 første ledd, art.4 andre ledd, art.5 fjerde ledd og art.17 fastslår EPPOs oppgaver og kompetanse.

⁹ Som også hevdet av Kommisjonen i COM(2013)532 final, 17.07.2013, punkt 2 og punkt 3.

¹⁰ Se Forslag 2 art.7 første og andre ledd.

¹¹ Med påstanden «et mer helhetlig rettslig system» menes det her en endring i organisering av det rettslige apparatet, hvor det blir etablert nytt organ som har kompetanse på bekostning av medlemsstatenes kompetanse. Endringen har derfor betydning for maktfordelingen mellom nasjonale myndigheter og EU, samt betydning for hvordan den rettslige organiseringen innad i EU er. Det tas imidlertid her forbehold om bruken av «system» som henvisning til systemteori, da det ikke er ment at man kun ved å legge til en ny institusjon får et helhetlig system.

effektiv straffelovgivning høyere enn hensynet til ivaretagelse av den involverte rettssikkerhet.¹² Til tross for at EPPO kommer til å fungere i et delegatsystem hvor det er de nasjonale domstolene som i stor grad kommer til å foreta rettslige beslutninger angående den involverte, vil reglene for EPPOs anvendelsesområde og reguleringen av EPPOs kompetanse under stadiet for etterforskning og påtale av det aktuelle forholdet reguleres av EU lovgivning.¹³ Således vil selve reglene for EPPOs utøvelse utelukkende reguleres av EU strafferett.¹⁴ Det synes derfor velbegrunnet å undersøke om den påståtte ubalansen mellom effektivitet og prosessuell rettssikkerhet som er hevdet å foreligge i EU strafferett generelt, også foreligger i det fremlagte EPPO forslaget.

En slik undersøkelse kan hevdes å være særlig viktig ettersom lovgivers formål med å tildele en europeisk påtalemyndighet etterforsknings- og påtalekompetanse er å oppnå en forbedret og mer effektiv beskyttelse av de finansielle interessene til EU.¹⁵ Det er tiltenkt av lovgiver at etableringen av et EPPO vil medføre at det tas fler initiativ til å etterforske og ta ut påtale i straffesaker som innvirker på EUs finansielle interesser, samt at etterforskningsprosessen vil bli mer intensiv og effektiv enn den nåværende etterforskningsprosessen som finner sted på nasjonalt nivå.¹⁶ Ettersom hensynet til økt effektivitet er fremhevet som bakgrunn og hovedbegrunnelse for å etablere EPPO, må det kunne hevdes å være av interesse i et rettssikkerhetsmessig perspektiv å undersøke om effektivitetsbehovet har gått på bekostning av de prosessuelle sikkerhetsgarantiene for den involverte.

Da forslaget er av nyere dato, synes det dessuten ikke som om denne problemstillingen har vært tema for en inngående juridisk analyse i norsk kontekst tidligere. Det er således særlig tidsaktuelt for norsk juridisk litteratur å vurdere hvordan lovgiver har foretatt nevnte avveining.

1.3. Avgrensninger

Avhandlingen vil ta utgangspunkt i en analyse av forslaget som ble fremlagt av Rådet den

¹² Se blant annet Marin (2014), ss.339 og 341. Se også Herlin-Karnell (2012) s.2 hvor hun skriver at EU har utviklet et preventivt strafferegime uten samtidig å ta hensyn til de individuelle rettigheter, samt s.4 hvor hun hevder at EU fokuserer på effektivitet på bekostning av individets rettigheter.

¹³ Kaiafa-Gbandi (2015) s.236.

¹⁴ Det presiseres at EU strafferett regulerer spørsmålet primært også i tilfeller hvor EU strafferett uttrykkelig stoler på nasjonal lovgivning for videre regulering av spørsmålet.

¹⁵ Se Forslag 1s forklarende forord, punkt 3.3, som må kunne hevdes å være lovgivers gjeldende synspunkt angående etableringen av EPPO også ved fremsettelsen av Forslag 2.

¹⁶ Ibid. punkt 3.3.

28.november 2014.¹⁷ Dette begrunnes i at nevnte forslag inneholder betydelige endringer sammenlignet med det opprinnelig fremsatte forslaget, herunder blant annet en revidert utgave av det opprinnelige forslagets artikkel 1 til artikkel 33.¹⁸ Underveis i avhandlingen vil det imidlertid også uttrykkelig henvises til det opprinnelig fremsatte forslaget, herunder eksempelvis ved sammenligning mellom de ulike forslagenes kapitler om prosessuelle sikkerhetsgarantier.¹⁹ Det opprinnelige forslaget vil da betegnes som Forslag 1, mens forslaget av 28.november 2014 vil betegnes som Forslag 2.

I det følgende vil det hovedsakelig fokuseres på en inngående analyse av Forslag 2s artikkel om prosessuelle sikkerhetsgarantier, slik at det avgrenses mot en tilsvarende grundig vurdering av øvrige artikler som kunne vært av betydning for konklusjonen på hvordan lovgiver i sin helhet avveier behovet for en effektiv påtalemyndighet mot hensynet til ivaretagelsen av den involvertes rettssikkerhet i forslaget om en europeisk påtalemyndighet.

Avgrensningene begrunnes i at man kun hadde hatt anledning til å foreta mer overfladiske analyser dersom man skulle analysere alle aspekter som er av relevans for problemstillingen. Det presiseres imidlertid at avhandlingen gjennom analysen av Forslag 2s artikkel om prosessuelle sikkerhetsgarantier både vil berøre reguleringen av bevis og adgang til rettslig overprøving, slik at også disse faktorene vil utgjøre et bidrag i det samlede bildet som ligger til grunn for konklusjonen på den overordnede problemstillingen.²⁰

Det presiseres videre at det ikke vil foretas en analyse av norsk rettstilstand eller vurdering av hvilken betydning EPPO vil kunne ha for norsk rett, da avhandlingen utelukkende gjelder en analyse av innholdet i EPPO forslaget.

1.4. Særlige utfordringer og begrepsavklaringer

1.4.1. Kildemateriale, metode og språk

På nåværende tidspunkt foreligger det ikke enighet om at Forslag 2 vil vedtas, og det foreligger heller ikke klarhet omkring det i det hele tatt vil oppnås enighet om at det skal etableres et EPPO.²¹ Det må derfor tas forbehold om at det fremdeles vil kunne forekomme endringer i forslagets utforming, samt at det foreligger en mulighet for at det ikke vil oppnås enighet om vedtagelse av et EPPO overhodet.

¹⁷ Forslag 2; 15862/1/14 REV 1, 2013/0255 (APP), 28.11.2014.

¹⁸ Sammenlign Forslag 1 med Forslag 2.

¹⁹ Forslag 2 art.32 vs. Forslag 1 art.32.

²⁰ Forslag 2 art.30 om bevis og art.33 om rettslig overprøving.

²¹ Pr. 08.02.2015. Det tas forbehold om at dette vil kunne endre seg frem til innlevering av avhandlingen. Det foreligger imidlertid ingen indikasjoner som tilsier snarlig avklaring, se blant annet <http://db.eurocrim.org/db/en/vorgang/306/> (sist besøkt 21.05.2015) for et utvalg av nylige bidrag i diskusjonen om EPPO.

Den store usikkerheten omkring forslaget reiser utfordringer. Dersom det foretas betydelige endringer i kapittelet om prosessuelle sikkerhetsgarantier som skal analyseres i denne avhandlingen, vil dette kunne medføre at analysen ikke lenger vil være av aktualitet. Det må imidlertid presiseres at det ble foretatt nokså store endringer i kapittelet om prosessuelle sikkerhetsgarantier senest ved fremsettelsen av Forslag 2 i november 2014, slik at det er av mindre sannsynlighet at denne bestemmelsen vil være gjenstand for snarlige og betydelige endringer nok en gang.²² Videre vil det uansett ut fra rettssikkerhetsmessige hensyn være av relevans å undersøke hvordan lovgiver foretar en avveining mellom en effektiv påtalemyndighet og prosessuelle rettssikkerhet i Forslag 2, slik at en analyse på nåværende tidspunkt synes velbegrunnet.

En særlig utfordring ved denne avhandlingen er at det er en vanskelig kildesituasjon. Det foreligger ikke en endelig og vedtatt lovtekst som må fungere i den institusjonelle rettsordenen, med tilhørende rettspraksis og avklaringer av ordlydstolkninger. Videre er forarbeidene til EU lovgivning ikke særlig utførlig. Dette innebærer at man har et uavklart og begrenset kildebilde å belage analysen på.

Det eksisterer imidlertid en del uttalelser fra EU organer og øvrige relevante aktører angående de fremlagte lovforslagene, slik som eksempelvis publikasjoner av pressemeldinger, kommunikasjoner og diskusjoner.²³ Ettersom det øvrige kildematerialet er av begrenset karakter, vil også slike kilder som vanligvis anses for å være av lavere kildeverdi anvendes i denne avhandlingen. Til tross for at deler av dette kildematerialet angår Forslag 1 vil det likevel benyttes dersom det også må kunne hevdes å være av aktualitet for Forslag 2s rettstilstand, eller som eksemplifisering av positive eller negative endringer som er foretatt sammenlignet med Forslag 1.²⁴

Videre vil det benyttes funn fra ulike forskningsprosjekt, til tross for at kildene som da benyttes vil være sekundære ettersom de henviser til ulike lands nasjonale lovgivning.²⁵ Dette begrunnes i at forskningsprosjektene er av en slik kvalitet og kvantitet at de kan anses for å

²² Sammenlign Forslag 1 kapittel om prosessuelle sikkerhetsgarantier med Forslag 2 kapittel om prosessuelle sikkerhetsgarantier.

²³ Se <http://db.eurocrim.org/db/en/vorgang/306/> for en oversikt over en del av disse (sist besøkt 21.05.2015).

²⁴ Eksempelvis vil synspunkt som fremkommer av Forslag 1s forklarende forord benyttes for å fastlegge lovgivers formål, begrunnelse og argument angående etableringen av EPPO ved analyse av Forslag 2. Videre vil synspunkt som fremkommer i blant Council of the European Union 13863/13, 20.09.2013 benyttes for å illustrere positive og negative endringer lovgiver har foretatt i Forslag 2, samt som eksemplifisering av problematiske aspekter som må hevdes å fremdeles foreligge.

²⁵ The World Justice Project, Rule of Law Index 2014, Report.

http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/files/wjp_rule_of_law_index_2014_report.pdf (sist besøkt 24.05.2015) og EPPO project EU, Reports, Model Rules for the Procedure of the EPPO, 2012 <http://eppo-project.eu/design/eppodesign/pdf/converted/index.html?url=f407f0c18e139b7f8f9c04ffd26a1396.pdf&search=> (sist besøkt 21.05.2015)

oppfylle juridiske vitenskapsidealer om å være etterprøvbare og kvalitetssikre, slik at det således synes legitimt å anvende dem. Betenkelighetene ved benyttelse av slikt kildemateriale er tatt hensyn til før anvendelse av dem, og disse kildene vil kun benyttes som illustrasjon på problematiske aspekter ved utformingen i Forslag 2.

Det vil også anvendes uttalelser og argumenter som har fremkommet i juridisk litteratur, herunder både i bøker, tidsskrifter og artikler. All kildebruk vil foregå i tråd med gjeldende rettskildeprinsipper og akademiske, vitenskapelige idealer. I avhandlingen vil det benyttes en rettsdogmatisk metode, noe som innebærer at kildene vil anvendes med et formål om å finne den gjeldende rettsstilstanden for Forslag 2.²⁶ Avslutningsvis vil det imidlertid fremlegges forslag til endringer og tilføyelser det er ønskelig at lovgiver foretar for å bedre rettsstilstanden, slik at den avsluttende delen av avhandlingen vil berøre en rettspolitisk metode.²⁷

Ved analysen av EPPO forslaget vil det av hensyn til leservennligheten benyttes en norsk oversettelse av de offisielle kapitteloverskriftene og artikkelbetegnelsene, men det presiseres at forslagets opprinnelsesspråk og autentiske versjon er engelsk.²⁸ Ved dokumenthenvisning vil henvisningen til det aktuelle dokumentet være på engelsk ettersom den norske oversettelsen ikke er autentisk, dog slik at det vil benyttes forkortelse eller norsk oversettelse ved videre omtale.

1.4.2. Begreper

For å skape klarhet og bidra til gjensidig forståelse er det nødvendig å klargjøre innholdet i begrepene som vil benyttes i denne avhandlingen, herunder effektivitet, rettssikkerhet og prosessuelle sikkerhetsgarantier.²⁹ Betydningen av «effektivitet» defineres vanligvis som at noe virker etter planen.³⁰ En slik betydning av ordet vil også legges til grunn i denne avhandlingen, ettersom det i analysen av hvordan lovgiver avveier behovet for effektivitet mot hensynet til rettssikkerhet vil undersøkes om det foreligger et lovforslag med artikler som er utformet på en slik måte at man kan oppnå det overordnede formålet om en effektiv

²⁶ Se https://www.regjeringen.no/nb/dokument/dep/jd/rapporter_planer/rapporter/2004/krafttak-for-juridisk-forskning-2/2/id276931/ (sist besøkt 24.05.2015) om rettsdogmatisk metode i juridisk forskning. For nærmere behandling av metode og særlige utfordringer ved analysing av EU lovgivning, se Suominen (2011) s.12 om den rettsdogmatiske metoden og s.13 angående EU strafferett.

²⁷ Se https://www.regjeringen.no/nb/dokument/dep/jd/rapporter_planer/rapporter/2004/krafttak-for-juridisk-forskning-2/2/id276931/ (sist besøkt 24.05.2015) om rettspolitisk metode i juridisk forskning.

²⁸ Dette gjelder for både Forslag 1 og Forslag 2.

²⁹ For mer inngående forklaring av problematiske aspekter ved språklig tolkning i EU, se Suominen (2011) s.11 og 12.

³⁰ <https://snl.no/search?utf8=%E2%9C%93&query=effektivitet&x=0&y=0> (sist besøkt 21.05.2015). Se også Herlin-Karnell (2012) s.43 hvor hun skriver at innholdet i begrepet effektivitet er komplekst, men blant annet omfatter å oppnå ønsket resultat.

etterforskning, sanksjonering og bekjempelse av kriminalitet som påvirker EUs finansielle interesser.³¹

Ordet «rettssikkerhet» kan defineres som sikkerhet trygget gjennom rettsordenen.³² Med «rettssikkerhet» menes det i denne avhandlingen at den som berøres av EPPOs utøvelse av sin kompetanse, har mulighet til å forsvare sin rettslige interesse under etterforsknings- og påtaleprosessen.³³ Denne muligheten foreligger dersom den berørte er tilstrekkelig beskyttet gjennom det aktuelle lovverket mot overgrep og vilkårlighet fra myndighetenes side, i tilfeller hvor myndighetene handler i samsvar med sin tildelte kompetanse og forsøker å gjennomføre det ønskede formålet med lovgivningen. I denne avhandlingen avgrenses «rettssikkerhet» til å omfatte den involvertes beskyttelse mot myndighetenes kompetanse. For å besvare hvordan lovgiver har ivaretatt den involvertes prosessuelle rettssikkerhet vil det derfor fokuseres på artikler som oppstiller rettigheter for den involverte, herunder da kapitlet som oppstiller den involvertes prosessuelle sikkerhetsgarantier.³⁴

Begrepet «prosessuelle sikkerhetsgarantier» kan anses for å inngå som en del av begrepet «rettssikkerhet». I avhandlingen vil «prosessuelle sikkerhetsgarantier» benyttes om konkrete rettigheter tilknyttet saksgangen som de involverte i EPPOs etterforskninger og påtaler er innehaver av når EPPO utøver sin tildelte kompetanse. Dette vil eksempelvis kunne omfatte retten til tilgang på saksdokumenter, krav på informasjon om anklage, mulighet for å presentere bevis samt adgang til rettslig overprøving. Begrepet «rettssikkerhet» vil imidlertid benyttes når det er tale om beskyttelse på et mer generelt nivå eller samlet sett.

1.5. Videre fremdrift

Innledningsvis, for å bedre forståelsen og skape et bakgrunnsbilde for den videre fremstillingen, vil det i kapittel 2 foretas en presentasjon av hvordan lovgiver generelt har avveid behovet for effektivitet mot hensynet til rettssikkerhet i EU strafferett. Det vil forklares hvordan lovgiver har et sterkt fokus på å fremme en effektiv straffelovgivning i EUs strafferett, og denne påstanden vil eksemplifiseres med en presentasjon av European Arrest Warrant.³⁵ I det samme kapitlet vil prosessuelle sikkerhetsgarantier som er oppstilt gjennom ulike EU lovgivninger presenteres, før det deretter vil konkluderes med at lovgiver generelt

³¹ Forslag 1s forklarende forord, punkt 1.

³² <https://snl.no/.search?utf8=%E2%9C%93&query=rettssikkerhet&x=0&y=0> (sist besøkt 21.05.2015) hvor denne definisjonen er benyttet som et av flere eksempler.

³³ Se også Suominen(2014b) s.6, punkt 4.1 hvor lignende definisjon av rettssikkerhet (legal certainty) er benyttet.

³⁴ En slik tolkning følger også av EU domstolens rettspraksis, hvor ordet rettssikkerhet er ansett for å omfatte prosessuelle rettigheter i situasjoner som omhandler europeisk samarbeid, se Suominen(2014b) s.9.

³⁵ 2002/584/JHA, 13.06.2002.

likevel må anses for å ha et større fokus på behovet for effektivitet enn rettssikkerhet.

Deretter vil avhandlingen i kapittel 3 vinkles inn mot hovedtemaet, som er EPPO forslaget.³⁶ Først vil det foretas en presentasjon av hvordan behovet for en effektiv påtalemyndighet kommer til uttrykk i lovforslaget. Deretter vil det forklares hvordan forslaget generelt ivaretar hensynet til den involvertes prosessuelle rettssikkerhet.

Hovedvekten av avhandlingen vil ligge på kapittel 4 og kapittel 5. I kapittel 4 vil forslagets artikkel om prosessuelle sikkerhetsgarantier presenteres, før dens forskjellige ledd deretter vil inngående analyseres. Etter denne analysen vil det oppsummeres hvordan lovgiver avveier behovet for effektivitet mot hensynet til den involvertes prosessuelle sikkerhetsgarantier i Forslag 2.

Deretter vil det i kapittel 5 redegjøres for hvilke tilføyelser og endringer det er ønskelig at lovgiver foretar i forslaget for å bedre kunne ivareta balansen mellom en effektiv påtalemyndighet og ivaretagelse av rettssikkerheten til den involverte.

I kapittel 6 vil det oppsummeres hvilke hovedfunn som er gjort i analysen og som anses avgjørende for konklusjonen. Avslutningsvis vil det uttrykkelig konkluderes med at lovgiver har foretatt en uhensiktsmessig avveining mellom behovet for en effektiv påtalemyndighet og hensynet til ivaretagelse av den involvertes prosessuelle rettssikkerhet i forslaget om etableringen av en europeisk påtalemyndighet.

³⁶ Som tidligere nevnt forsøkes det å finne gjeldende rettstilstand for Forslag 2.

2. Avveiningen mellom effektivitet og prosessuell rettssikkerhet i EU strafferett

2.1. Straffelovgivning; effektivitet vs. rettssikkerhet

Formålet med straffelovgivning er å iverksette lover som vil ha en preventiv effekt på kriminalitet, ved at man gjennom forebygging av uønsket adferd effektivt bekjemper kriminalitet samt imøtegår brudd på lovgivningen med individuell preventive sanksjoner.³⁷ All straffelovgivning har imidlertid også et fokus på ivaretagelse av den involvertes rettssikkerhet, ved at det oppstilles prosessuelle sikkerhetsgarantier for den involverte som skal ivaretas under saksgangen.³⁸

Ettersom EU strafferett er en del av en overnasjonal rettslig regulering, er den av ulik karakter sammenlignet med strafferett i de nasjonale rettssystemene. Det er derfor urealistisk at EU strafferett skal benytte seg tilsvarende virkemidler og prioriteringer som de nasjonale rettssystemene for å oppnå det overordnede målet om effektiv bekjempelse av kriminalitet.³⁹ Ved vurdering og analysing av hvordan lovgiver balanserer forskjellige hensyn og behov i EU strafferetten, må man ha ulikhetene fra nasjonale rettssystemer i bakhodet. Den ulike karakteren bidrar i seg selv til at lovgiver har ulike forutsetninger og virkemidler tilgjengelig.

Det må imidlertid påpekes at lovgiver også i EU straffelovgivningen har et ansvar for å finne en velegnet balanse mellom behovet for en effektiv straffelovgivning og hensynet til ivaretagelse av den involvertes prosessuelle sikkerhetsgarantier.⁴⁰ Også på overnasjonalt nivå har lovgiver mulighet til å innføre bestemte sikkerhetsgarantier som man anser som særlige viktige og som må ivaretas under prosessen, og det burde streves etter å oppnå en velegnet balanse mellom en effektiv straffelovgivning og prosessuelle sikkerhetsgarantier innenfor de rammene lovgiver har tilgjengelig i EU strafferett. Ettersom strafferett medfører så inngripende virkninger ovenfor den involverte, kan denne balansen hevdes å være nødvendig ut fra et rettssikkerhetsperspektiv.

Det må imidlertid fremheves at det ikke nødvendigvis har som automatisk konsekvens at et økt fokus på effektivitet i lovgivningen fører til lavere rettssikkerhet for prosessens involverte.

³⁷ Se Rådets beslutning 2001/427/JHA, 28.05.2001 om etableringen av et eget European Crime Prevention Network og herunder fokuset på bekjempelse av kriminalitet. Se også http://ec.europa.eu/justice/criminal/criminal-law-policy/index_en.htm (sist besøkt 17.05.2015) hvor det uttrykkelig fremheves at EU gir straffelovgivning i form av minimumsregler i medhold av art.83(1) TFEU blant annet med formål om å forhindre og bekjempe særlig alvorlige former for kriminalitet. Se også Herlin-Karnell (2012) s.57, hvor hun skiver at straffelovgivning benyttes som en form for adferdskontroll. For norsk rett, se Innst.O nr.72(2004-2005), punkt 5. Straffens formål og virkninger.

³⁸ Se eksempelvis Charter of Fundamental Rights of the European Union, 2000/C 364/01 som blant annet oppstiller straffeprosessrettigheter og den norske straffeprosessloven, LOV-1981-05-22-25.

³⁹ Se Suominen(2014b) punkt 5.2 hvor hun fremhever at EU systemet og de nasjonale systemene er av ulik karakter og derfor har ulike prioriteringer.

⁴⁰ Som fastslått i Herlin-Karnell (2012) innledende forord.

Det vil være mulig å øke fokuset på en effektiv straffelovgivning, uten at dette samtidig medfører en svakere ivaretagelse av den involvertes prosessuelle sikkerhetsgarantier. Likevel må det imidlertid påpekes at det vil kunne føre til en lavere grad av rettssikkerhet for den involverte dersom det innføres ny lovgivning med en sterk økning i fokuset på effektiv bekjempelse av kriminalitet, uten at det samtidig tas hensyn til særlige utfordringer og potensielle problemer fokuset på effektivitet kan skape i forhold til den involvertes prosessuelle sikkerhetsgarantier.⁴¹

Spørsmålet er om en slik ubalanse i disfavør av den prosessuelle rettssikkerheten til de involverte til fordel for effektivitet kan hevdes å eksistere i EU strafferett generelt, og om denne ubalansen også har oppstått i forslaget om etableringen av EPPO.

2.2. Behovet for effektivitet

Det lovgiver ønsker å oppnå gjennom EU strafferett er å tilby en delvis harmonisert straffelovgivning som medfører et enklere gjennomførbart strafferettssamarbeid mellom medlemsstatene.⁴² Ved å se på utviklingslinjen i EU strafferett gjennom de siste 60 årene kommer det klart frem at lovgiver forsøker å oppnå dette målet ved å ha et gjennomgående sterkt fokus på effektivitet, både ved å tilføre mer vidtrekkende lovgivning innenfor tillagte kompetanseområde, utvide området for kompetanse og forbedre eksisterende institusjoner og tilføre nye rettslige institusjoner til den organisatoriske administrasjonen.⁴³

Det overordnede målet om enklere gjennomførbart strafferettssamarbeid og fokuset på effektivitet gjennomsyrrer all EU straffelovgivning, herunder også prosesslovgivningen. Et illustrerende eksempel på dette er European Arrest Warrant(EAW).⁴⁴ EAW er en rammebeslutning som har som formål å effektivisere utleveringsprosessen av kriminelle innenfor området for EUs frihet, sikkerhet og rettferdighet, og oppstiller derfor vidtrekkende regler som er tiltenkt å medføre en raskere og enklere gjennomførbare utleveringsprosess mellom medlemsstatene.⁴⁵ Rammebeslutningen er ansett for å oppnå formålet om en mer effektiv utleveringsprosess i stor grad, herunder blant annet ved at den gjennomsnittlige lengden på utleveringsprosessen er nedkortet samtidig som antall saker som resulterer i

⁴¹ Også fremhevet i Suominen (2014b) s.11.

⁴² Se feks Rozmus, Topa, Walczak(2010) s.1 og Mitsilegas(2009) s.1.

⁴³ Se blant annet Herlin-Karnell(2012) s.1 hvor hun hevder at effektivitet har vært drivkraften bak den progressive utviklingen av EUs overnasjonale straffelovgivning. For nærmere behandling, se også Mitsilegas (2009) kap.1 s.5-59 hvor han gjennomgår EU strafferetts historie, prinsipper og institusjoner.

⁴⁴ 2002/584/JHA, 13.06.2002.

⁴⁵ Se http://ec.europa.eu/justice/criminal/recognition-decision/european-arrest-warrant/index_en.htm (sist besøkt 24.05.2015) hvor Kommissjonen forklarer formålet med EAW.

utlevering har økt.⁴⁶

EAW er imidlertid nokså sterkt kritisert for ikke å ivareta den involvertes fundamentale rettigheter i tilstrekkelig grad under utleveringsprosessen.⁴⁷ Det er blant annet hevdet at den økte styrken av samarbeidet mellom medlemsstatene som følger av EAW, ikke har blitt utbalansert av tilstrekkelig materiell og faktisk beskyttelse av rettssikkerheten til den involverte.⁴⁸ Herunder har det eksempelvis blitt reist kritikk mot korte tidsrammer, samt en uønsket over effektivisering av bruken av EAW som følge av at rammeverket benyttes i tilfeller hvor det kun er tale om mindre alvorlige forbrytelser.⁴⁹ På bakgrunn av disse og øvrige problematiske faktorer angående beskyttelsesnivået av den involvertes fundamentale rettigheter, er det hevdet at det hadde vært å foretrekke om EAW tilbød et transnasjonalt system av garantier for at fundamentale rettigheter blir respektert.⁵⁰

Samlet sett er EAW av mange således ansett for fremme et effektivt utleveringsarbeid mellom medlemsstatene på bekostning av rettssikkerheten til prosessens involverte. EAW er derfor et illustrerende eksempel på hvordan EU strafferett primært fremmer effektivitet.⁵¹

2.3. Fokuset på prosessuell rettssikkerhet

Det må imidlertid påpekes at lovgiver også har hatt et uttrykkelig fokus på viktigheten av å oppstille prosessuelle sikkerhetsgarantier i EU strafferett, og det er fremhevet at det er ytterst nødvendig å verne om den berørtes rettslige interesse og sivile friheter for å begrense straffelovgivningens inngripende virkning.⁵²

I 1950 ble Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (EMK) etablert under Europarådet med sikte på å styrke rettssikkerheten og forutberegneligheten i straffeprosessen, ved å oppstille et sett med ufravikelige rettigheter og friheter for den involverte.⁵³ EMK inneholder flere artikler med stor betydning for den involvertes rettssikkerhet, herunder fastslår den blant annet at legalitetsprinsippet må følges og at man har krav på en rettfærdig rettergang.⁵⁴ Dessuten stadfester den en europeisk domstol (EMD) som behandler menneskerettighetssaker, og regler for dens utøvelse og de involvertes

⁴⁶ Fichera (2009) s.96.

⁴⁷ Pèrignon, Daucé (2007), s.205 og 209. Se også Sievers(2008) s.119 hvor det fremheves at Tyskland og UK anså det nødvendig å tilføre ytterligere prosessuelle rettigheter ved implementering i nasjonal lovgivning.

⁴⁸ Fichera (2009) s.96.

⁴⁹ Marin (2014), s.333.

⁵⁰ Ibid. s.341.

⁵¹ Ibid. s.337.

⁵² Kaiafa-Gbandi (2015) s.236. Se også Suominen (2014b) s.12.

⁵³ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms as amended by Protocols No.11 and No.14, Rome, 4.XI, 1950 (EMK).

⁵⁴ EMK Art.7.

rettigheter i den forbindelse.⁵⁵ Alle medlemsstatene i EU er medlem av EMK, og er således forpliktet til å respektere rettighetene som oppstilles i konvensjonen. Ved tiltredelsen av Treaty of Lisbon ble også EU juridisk forpliktet til å tiltre EMK og overholde dens rettigheter, herunder ved at art.6(2) TEU stadfester at Unionen skal tiltre EMK og at art.6(3) fastslår at de fundamentale rettighetene som er fastslått i EMK og som utgjør konstitusjonelle tradisjoner felles for medlemsstatene skal utgjøre generelle prinsipper i EU.⁵⁶

Det oppstod imidlertid et ønske blant EUs medlemsstater om fastsettelse av felles rettigheter som strakk seg utover EMK samarbeidet, og EU etablerte derfor et eget Charter of Fundamental Rights of the European Union(Charteret).⁵⁷ Formålet med etableringen av Charteret var å styrke beskyttelsen av borgernes stilling, ved å oppstille omfattende fundamentale rettigheter.⁵⁸ Charteret bygger likevel på rettighetene som er oppstilt i EMK, og stadfester visse minimumsrettigheter og friheter som er bindende for EUs organer og institusjoner samt bindende for medlemsstatene når medlemsstatene implementerer EU lovgivning. Enkelte av disse rettighetene er av avgjørende viktighet for de som er involvert i EUs straffeprosess. Charteret oppstiller blant annet krav på en rettferdig rettergang, at man skal anses for å være uskyldig inntil motsatt er bevist og retten til et forsvarlig forsvar.⁵⁹

Fokuset på prosessuell rettsikkerhet for de involverte i strafferetten har også eksplisitt kommet til uttrykk gjennom Stockholm Programme, som utgjør en prioriteringsplan for EUs arbeid innenfor området for frihet, sikkerhet og rettferdighet fra 2010-2014.⁶⁰ Prioriteringsplanen har som formål å sikre at fundamentale rettigheter og friheter for innbyggerne blir overholdt, og herunder fremheves viktigheten av at man respekterer mistenkte og tiltalte rettigheter under straffeprosessen.⁶¹ Stockholm Programme kommer også med en uttrykkelig påminnelse om at de fundamentale frihetene og rettighetene som er fastsatt i Charteret og EMK må overholdes.⁶²

Videre har det blitt vedtatt ulike direktiv med formål om å etablere ytterligere prosessuelle sikkerhetsgarantier, herunder blant annet direktiver som fastslår at man har rett til tolkning og oversettelse i straffesaker samt at man har et minimumskrav på informasjon og rett til

⁵⁵ EMK Art.6, Section II.

⁵⁶ Treaty of Lisbon, C 306, 17.12.2007.

⁵⁷ Charter of Fundamental Rights of the European Union, 2010/C 82/02, 18.12.2000.

⁵⁸ Ibid. Preamble. Se også eksempelvis http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/charter/index_en.htm (sist besøkt 07.05.2015) hvor det forklares hvorfor Charteret ble etablert.

⁵⁹ Charter of Fundamental Rights of the European Union, 2000/C 364/01,18.12.2000, art.47 og art.48.

⁶⁰ The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting citizens, 2010/C 115/01, 04.05.2010, punkt 1.

⁶¹ Ibid. punkt 1.

⁶² Ibid. punkt 2.1.

advokatbistand i straffesaker.⁶³ Også diverse kommunikasjoner fra Kommissjonen har fremhevet behovet for vern av den prosessuelle rettssikkerheten innenfor EUs strafferett.⁶⁴

2.4. Oppsummering

Således er det utvilsomt at lovgiver både har sett behovet for- og har tatt initiativ til å styrke vernet av rettssikkerheten for den involverte i EUs straffeprosess, ved å oppstille fokus på viktigheten av prosessuelle sikkerhetsgarantier og etableringen av generelle minimumsrettigheter som skal være anvendelig i ethvert sakstilfelle. Det må imidlertid kunne hevdes å være et gjennomgående inntrykk at den mer spesifikke enkeltlovgivningen innenfor EU strafferett fremmer en effektiv bekjempelse av kriminelle handlinger uten tilsvarende økning i fokuset på ivaretagelse av de prosessuelle sikkerhetsgarantiene for den involverte, som EAW kan argumenteres å være et illustrerende eksempel på.⁶⁵

Til tross for at lovgiver også har et fokus på prosessuell rettssikkerhet, gir således den mer konkrete EU lovgivningen uttrykk for at en høy grad av måloppfyllelse, og følgelig effektivitet, definitivt fremstår som det overordnede fokuset og det ledende idealet i EUs straffelovgivning.⁶⁶

⁶³ Directive 2010/64/EU, 20.10.2010, Directive 2012/13/EU, 22.05.2012, Directive 2013/48/EU, 22.10.2013

⁶⁴ Se eksempelvis COM(2009) 262 final, 10.06.2009 og COM(2014) 144 final, 11.03.2014.

⁶⁵ Som også fastslått av Suominen (2014a) s.3 hvor hun hevder at EU ikke har ansett det nødvendig med eksplisitt beskyttelse av menneskerettigheter i rammebeslutninger som regulerer strafferettslig samarbeid.

⁶⁶ Suominen (2014b) s.5.

3. Avveiningen mellom effektivitet og prosessuell rettssikkerhet i forslaget om EPPO

– de lege lata

3.1. Behovet for effektivitet

I en kommunikasjon fra år 2000, fremhever Kommisjonen at det tradisjonelle samarbeidet mellom medlemsstatene og de eksisterende EU institusjonenes arbeid og utforming må anses for å være utilstrekkelig i kampen mot bekjempelse av kriminalitet med innvirkning på EUs finansielle interesser.⁶⁷ Kommisjonen konkluderer derfor med at det er nødvendig å iverksette en mer effektiv form for håndtering av slike straffesaker.⁶⁸

Kommisjonen påpeker tilsvarende behov for økt effektivisering i en kommunikasjon angående behovet for bedre beskyttelse av EUs finansielle interesser, fremsatt samme dag som fremleggelsen av Forslag 1.⁶⁹ Kommisjonen legger uttrykkelig vekt på at etableringen av EPPO vil medføre at man overkommer tidligere institusjonelle svakheter på både nasjonalt og EU nivå, ved å tilby en påtalemyndighet med omfattende kompetanse slik at det kan iverksettes flere og bedre etterforskninger enn tidligere.⁷⁰ På bakgrunn av dette påpeker Kommisjonen igjen at man gjennom etableringen av EPPO vil kunne oppnå en høyere grad av bekjempelse av kriminalitet med innvirkning på EUs finansielle interesser enn man vil kunne oppnå på nasjonalt nivå, da nasjonale myndigheters etterforskningsmetoder og intensitet har vist seg å være utilstrekkelige og ineffektive.⁷¹

Kommisjonens synspunkt og argument synes videre å være fulgt opp i Forslag 1s forklarende forord.⁷² Kommisjonen påpeker nok en gang at en mer effektiv form for håndtering av slike straffesaker vil forekomme dersom man etablerer en egen europeisk påtalemyndighet og et regelverk for dens utøvelse som innebærer at det kan iverksettes både flere og mer intensive etterforskninger enn tidligere, som igjen vil resultere i at det tas ut flere påtaler.⁷³ Effektivitetsfokuset kommer også til syne i forordets punkt 3.3, hvor det igjen uttrykkelig uttales at hovedmålsettingen med etableringen av et EPPO er å beskytte EUs finansielle interesser, forsikre et mer koherent system for etterforskning og å øke antall pådømmelser av slike straffesaker.⁷⁴ Det synes således som om lovgiver gjennomgående

⁶⁷ COM(2000) 608, 29.09.2000, s.1.

⁶⁸ Ibid. s.5.

⁶⁹ COM(2013)532 final, 17.07.2013, punkt 2.

⁷⁰ Ibid. punkt 3 og 4.

⁷¹ Ibid. punkt 3 og 4.

⁷² Se Forslag 1s forklarende forord punkt 1. Som nevnt i fotnote 24 på s.8 finnes det ikke et slikt forord i Forslag 2, men uttalelsene som fremkommer av Forslag 1s innledende forord om lovgivers formål, argumentasjon og ønsker med etableringen av EPPO må hevdes å være gjeldende også for lovgivers synspunkt angående Forslag 2.

⁷³ Ibid. punkt 1. Lovgivers formål med etableringen av EPPO som fremkommer av Forslag 1s forord må hevdes å være dekkende også for formålet med fremsettelsen av Forslag 2.

⁷⁴ Ibid. punkt 3.3. Det må kunne legges til grunn at lovgivers hovedmålsetning er felles for forslagene.

fremhever og benytter behovet for effektivisering som motivering og argument for etableringen av EPPO.

Fokuset på effektiv bekjempelse av kriminalitet som påvirker EUs finansielle interesser og en høy grad av måloppfyllelse kommer ikke bare til syne i de generelle uttalelsene om bakgrunnen for etableringen av EPPO og forslagets hovedmålsetning, men kommer også til uttrykk gjennom forslagets enkeltartikler. Av disse fremgår det gjennomgående at EPPO i svært stor grad skal tildeles vidtrekkende kompetanse til å kunne iverksette etterforskning og ta ut påtale, herunder eksempelvis ved at det oppstilles få kvalifikasjonskrav for at EPPO sakene skal kunne etterforskes og pådømmes, samt få mulige begrensninger av denne kompetansen.⁷⁵

Dette kommer blant annet til syne i art.27 fjerde ledd som stadfester at nasjonal lovgivning er avgjørende for fastlegging av hvilken domstol som skal anses for å ha kompetanse i EPPO sakene.⁷⁶ Artikkelen oppstiller ikke noen kriterier eller retningslinjer for hva som bør være avgjørende for hvilken domstol som skal anses kompetent, og overlater herunder all regulering av spørsmålet til nasjonal lovgivning. Således synes det som om artikkelens primære fokus er å klarlegge og forsikre at en domstol faktisk har kompetanse til å pådømme det aktuelle sakstilfellet, og med dette kunne ilegge sanksjoner mot kriminelle overtredelser som har innvirkning på EUs finansielle interesser.

De ovenfor nevnte uttalelsene og artiklene i EPPO forslaget tilsier dermed at lovgiver i nokså sterk grad fokuserer på behovet for effektivitet.⁷⁷ Det må imidlertid fremheves at dette overordnede fokuset på effektivitet og høy grad av måloppfyllelse ikke kan hevdes å være urovekkende problematisk dersom forslaget også inneholder artikler som ivaretar den involvertes prosessuelle rettssikkerhet i tilstrekkelig grad. Det vil nå foretas en undersøkelse av lovgivers fokus på den involvertes prosessuelle rettssikkerhet i forslaget.

3.2. Fokuset på prosessuell rettssikkerhet

Det fremstår som om lovgiver selv er av den oppfatning at man har lyktes i å oppstille en velegnet balanse mellom behovet for effektivitet og hensynet til ivaretagelse av prosessuell rettssikkerhet i forslaget om etableringen av en europeisk påtalemyndighet. Allerede da Green Paper ble fremsatt i 2001 for den da tiltenkte EPPO versjonen, fremhever Kommisjonen at

⁷⁵ Se eksempelvis Forslag 2 arts.17 til 19 hvor EPPOs kompetanse stadfestes.

⁷⁶ Forslag 2 art.27 fjerde ledd.

⁷⁷ Alle de fremlagte forslagene fokuserer på effektivitet, se helheten i Forslag 1 og Forslag 2. Se også Kaiifa-Gbandi (2015) s.237 som deler dette synspunktet.

EPPO systemet vil forbedre den mistenktes posisjon i de aktuelle straffesakene.⁷⁸ Dette ble blant annet begrunnet med at EPPO vil medføre en økt hurtighet på forberedelsesstadiet av straffesakene, og at man således vil unngå en opphopning av straffesakene i nasjonale rettssystemer.⁷⁹

Til tross for at den da tiltenkte formen for EPPO senere ble endret til en mindre overnasjonal form for EPPO, synes imidlertid fokuset på den involvertes prosessuelle rettssikkerhet å være fulgt opp i de senere fremlagte versjonene av EPPO forslaget.⁸⁰ I en pressemelding om EPPO fremsatt av Kommisjonen samme dag som Forslag 1 ble presentert, uttales det at innholdet i Forslag 1 innebærer at man vil styrke de prosessuelle rettighetene til personer som er involvert i EPPOs etterforskninger og påtaler i vesentlig grad.⁸¹ Kommisjonen fremhever herunder at de prosessuelle sikkerhetsgarantiene for den involverte vil bli styrket sammenlignet med prosessuelle sikkerhetsgarantier som følger av den nasjonale lovgivningen, og begrunner dette med at man etter EPPO lovgivningen eksempelvis vil ha et absolutt krav på forklaring, oversettelse og tilgang til saksdokumenter samt krav på rettslig bistand dersom det er tale om frihetsberøvelse.⁸²

I en kommunikasjon angående behovet for en bedre beskyttelse av Unionens finansielle interesser, fremhever Kommisjonen at det er nødvendig å øke beskyttelsesnivået av de prosessuelle sikkerhetsgarantiene for dem som er involvert i EPPOs etterforskninger.⁸³ Kommisjonen argumenterer med at det vil kunne oppnås et høyere nivå av beskyttelse for den involverte ved å etablere en rekke prosessuelle sikkerhetsgarantier på EU nivå.⁸⁴ Dette synspunktet synes Kommisjonen videre å følge opp i Forslag 1, hvor det i forslagets forklarende forord blir fremhevet at det vil stadfestes minimumsregler for den involvertes prosessuelle sikkerhetsgarantier som ikke allerede er harmonisert på europeisk nivå og at dette vil forsikre at bestemte forsvarsrettigheter følges og at den involverte er underlagt en rettferdig saksbehandling.⁸⁵

Også i selve EPPO forslaget er viktigheten av å ivareta prosessuelle sikkerhetsgarantier

⁷⁸ COM(2001) 715 Final (Green Paper), 11.12.2001, s.15. Det må imidlertid presiseres at Green Paper tar sikte på en mer overnasjonal form for EPPO enn det som følger av Forslag 1 og Forslag 2, se Green Paper s.20-64 som inngående forklarer EPPOs kompetanse og arbeidsoppgaver og sammenlign med Forslag 1 og Forslag 2. Sammenlign herunder eksempelvis Green Paper punkt 4 og 6 med Forslag 2 Kapittel 2 og Kapittel 3.

⁷⁹ COM(2001) 715 Final, 11.12.2001 s.15.

⁸⁰ Se eksempelvis Forslag 1s forklarende forord punkt 3.3.4 og Forslag 2 art.32.

⁸¹ Press release; Protecting taxpayers' money against fraud: Commission proposes European Public Prosecutor's Office and reinforces OLAF procedural guarantees, 17.07.2013, s.2

⁸² Ibid. s.2.

⁸³ COM(2013) 532 final, 17.07.2013, s.2.

⁸⁴ Ibid. s.2

⁸⁵ Ibid. s.7. Se også Forslag 1s forklarende forord, punkt 3.3.4.

fremhevet, ettersom det følger eksplisitt av forslaget at EPPOs aktiviteter skal utøves i samsvar med rettighetene som følger av Charteret.⁸⁶ Dessuten inneholder forslaget et eget kapittel med en artikkel som oppstiller prosessuelle sikkerhetsgarantier for den involverte i EPPOs handlinger.⁸⁷ Denne artikkelen skal nå presenteres og deretter analyseres.

⁸⁶ Forslag 2 art.5

⁸⁷ Forslag 2, art.32.

4. Artikkelen om prosessuelle sikkerhetsgarantier

4.1. Introduksjon

De prosessuelle sikkerhetsgarantiene for den involverte i EPPOs etterforskninger og påtaler er oppstilt i art.32, som er den eneste artikkelen i kapittelet med tittelen prosessuelle sikkerhetsgarantier.⁸⁸ Artikkelen regulerer anvendelsesområdet, rekkevidden og innholdet av de prosessuelle rettighetene som mistenkte, siktede og øvrige personer som påvirkes av EPPOs handlinger er innehaver av.⁸⁹ Artikkelen er delt inn i tre ledd, hvorav artikkelens andre ledd har flere separate underledd.

Artikkelens første ledd stadfester at enhver av EPPOs handlinger skal utføres i samsvar med rettighetene som personer med status som mistenkt er innehaver av i medhold av Charteret. Det henvises uttrykkelig til kravet på en rettferdig rettergang og retten til et forsvarlig forsvar.⁹⁰

Andre ledd i artikkelen fastslår at enhver mistenkt, siktet eller person med partsevne i kriminalsaker underlagt EPPOs kompetanse har et minstekrav om at de prosessuelle sikkerhetsgarantiene som er fastslått i øvrig EU lovgivning følges.⁹¹ Deretter oppstiller artikkelens underledd i bokstav a) til e) en uttrykkelig henvisning til forskjellige direktiver som omhandler individets rettigheter under straffeprosessen. Bokstav a) fastslår krav på tolkning og oversettelse, mens retten til informasjon om anklage og tilgang til saksdokumenter følger av bokstav b).⁹² Videre henvises det i bokstav c) til retten til å benytte seg av en advokat under kriminalsaker og saker som omhandler EAW, samt retten til å få tredjepersoner informert ved frihetsberøvelse og retten til å kommunisere med tredjepersoner og rådgivende myndigheter dersom man berøves sin frihet.⁹³ Uskyldspresumsjonen og retten til å tie henvises uttrykkelig til i bokstav d), mens bokstav e) fastslår retten til rettshjelp.⁹⁴

Tredje og siste ledd i artikkelen fastslår at både mistenkte, siktede og øvrige personer som er involvert i EPPOs etterforskning har krav på alle de prosessuelle sikkerhetsgarantiene som er anvendelig for dem etter nasjonal lovgivning, uavhengig av de øvrige rettighetene som er anvendelig for dem etter forslagets kapittel om prosessuelle sikkerhetsgarantier.⁹⁵

⁸⁸ Se vedlegg 1: Forslag 2s kapittel om prosessuelle sikkerhetsgarantier. Vedlagt ligger også Forslag 1s kapittel om prosessuelle sikkerhetsgarantier, se Vedlegg 2. Ettersom avhandlingen skal finne gjeldende rettstilstand for Forslag 2, er det Forslag 2 avhandlingen henviser til med mindre noe annet fremkommer uttrykkelig.

⁸⁹ Art.32 første til tredje ledd.

⁹⁰ Art.32 første ledd.

⁹¹ Art.32 andre ledd.

⁹² Art.32 andre ledd bokstav a) og b).

⁹³ Art.32 andre ledd bokstav c).

⁹⁴ Art.32 andre ledd bokstav d) og e).

⁹⁵ Art.32 tredje ledd.

4.2. Nærmere analyse

4.2.1. Charteret

Ettersom artikkelens første ledd henviser til rettighetene som mistenkte er innehaver av i medhold av Charteret, vil EPPOs utøvelse av den tildelte kompetanse til enhver tid måtte samsvare med disse fastsatte prosessuelle rettighetene.⁹⁶ Det må anses for å være positivt for rettssikkerheten til de involverte at det finnes et sett ufravikelige prosessuelle sikkerhetsgarantier som må følges.

Til tross for at en henvisning til Charteret derfor kan anses for å være heldig for den involvertes rettssikkerhet, må det imidlertid fremheves at Charteret ikke oppstiller noe øvrig vern av de prosessuelle sikkerhetsgarantiene utover det som er fundamentalt grunnleggende og allerede gjeldende i ethvert velfungerende, vestlig rettssystem.⁹⁷ Videre vil Charteret være anvendelig og bindende for all ny EU lovgivning, uavhengig av om det foreligger en uttrykkelig henvisning til Charteret i den nye lovgivningen.⁹⁸

At art.32 første ledd inntar en henvisning til Charteret styrker dermed ikke det prosessuelle vernet for de involverte i EPPOs etterforskning, men det må likevel sies å være positivt at regelverket inneholder en uttrykkelig påminnelse om at de prosessuelle sikkerhetsgarantiene som fastslås i Charteret må følges. Dette kan anses som et velmenende initiativ fra lovgiver til å utbalansere forslaget's øvrige fokus på behovet for effektivitet.

En svakhet ved forslaget's henvisning til Charteret er imidlertid at anvendelsestidspunktet for Charterets oppstilte rettigheter reguleres av nasjonal lovgivning.⁹⁹ Ettersom EPPO forslaget er taus om hvilket tidspunkt rettighetene i Charteret kommer til anvendelse vil dette avhenge av anvendelsestidspunktet som er opplistet i Charteret, som herunder da igjen følger av reguleringen i medlemsstatenes nasjonale lovgivning. At de grunnleggende prosessuelle sikkerhetsgarantiene som sikres gjennom art.32 første ledd i EPPO forslaget kun vil komme til anvendelse fra det anvendelsestidspunktet som er oppstilt i medlemsstatenes nasjonale lovgivning, vil kunne være et problem dersom de ulike lovgivningene fastsetter forskjellig tidspunkt for anvendelse av tilsvarende prosessuelle sikkerhetsgarantier. Dette begrunnes i at en slik rettsstilstand vil føre til prosessuelle ulikheter.

Av analyseresultatet i et forskningsprosjekt angående EPPO kalt Model Rules, fremkommer det at det eksisterer en betydelig variasjon mellom medlemsstatenes lovgivninger hva angår

⁹⁶ Art.32 første ledd.

⁹⁷ Som også hevdet av Suominen (2014b) s.20.

⁹⁸ Charter of Fundamental Rights of the European Union, 2000/C 364/01,18.12.2000, Kapittel 7.

⁹⁹ Ibid. Kapittel 7.

tidspunktet for anvendelse av diverse prosessuelle sikkerhetsgarantier.¹⁰⁰ Eksempelvis følger det av hollandsk lovgivning at begrepet «etterforskning» og de særlige prosessuelle sikkerhetsgarantier dette utløser for den mistenkte, omfatter enhver reaksjon som iverksettes i relasjon til straffbare handlinger med formål om å ta ut påtale.¹⁰¹ I Polen derimot, omfatter begrepet «etterforskning» kun reaksjoner som følge av at det foreligger rimelig mistanke om at en straffbar handling er begått.¹⁰² Følgelig vil man i Nederland kunne utløse de prosessuelle sikkerhetsgarantiene ovenfor den mistenkte tilknyttet etterforskning på et tidligere tidspunkt enn i Polen. Videre vil eksempelvis en medlemsstats lovregulering kunne ha som regel at den mistenkte har krav på forsvarer fra det tidspunktet han ble ansett for å være mistenkt, mens man etter et annet lands lovgivning kun har krav på forsvarer fra det tidspunktet det foreligger en formell påtale mot vedkommende.

Artikkelens første ledd vil således kunne medføre store ulikheter for når Charterets prosessuelle sikkerhetsgarantier om mistenktes krav på et forsvarlig forsvar og de øvrige rettighetene kommer til anvendelse, til tross for at det er tale om et likt sakstilfelle for de involverte. Fra et rettssikkerhetsperspektiv må en slik ulikhet i prosessreglene anses for å være problematisk, da det verken fremmer likebehandling eller forutberegnelighet for de involverte.¹⁰³

Det fremstår videre nokså merkverdig at det henvises til Charteret, men at det unnlates å henvise til de prosessuelle rettssikkerhetsgarantiene som følger av EMK og medlemsstatenes konstitusjonelle tradisjoner som fastsatt i art.6(3) TEU.¹⁰⁴ Når lovgiver først henviser til allerede foreliggende grunnleggende, prosessuelle sikkerhetsgarantier som er nedskrevet og som skal ivaretas under prosessen, ville det vært naturlig at lovgiver herunder uttrykkelig henviste til hele det eksisterende rammeverket av beskyttelse for disse sikkerhetsgarantiene ettersom medlemsstatene uansett allerede er bundet av disse.¹⁰⁵

I artikkelens første ledd kan lovgiver således anses for både å unnlate å oppstille prosessuell forutberegnelighet og likhet for de berørte av EPPOs handlinger, samt en manglende

¹⁰⁰ Se Ligeti (2013) hvor det fra s.9 til 779 foretas en presentasjon av ulike medlemsstaters lovgivning. Det fremheves imidlertid at analysene som ligger til grunn for funnene presentert i boken, ble foretatt med tanke på en mer overnasjonal EPPO sammenlignet med den formen for EPPO som følger av Forslag 1 og Forslag 2. Dette kommer frem ved nærmere lesning av bokens kapittel 1-3. Til tross for dette, vil den komparative analysens funn av ulikheter mellom de forskjellige nasjonale lovgivningene også være av relevans for EPPO forslaget nåværende utforming, ettersom forslaget etablerer en (dog noe mindre) overnasjonal institusjon hvor beskyttelsen av individuelle rettighetene oppstilles ved henvisning til nasjonal lovgivning.

¹⁰¹ Peci (2013) ss.97 og 98.

¹⁰² Nowak, Steinborn (2013) s.500.

¹⁰³ Se også denne avhandlingen s.27 og 31 for en slik henvisnings problem i forhold til forumshopping.

¹⁰⁴ Som også argumentert av Kaiafa-Gbandi (2015) s.242.

¹⁰⁵ Ibid. s.249.

utnyttelse av allerede eksisterende prosessuelle sikkerhetsgarantier i EU lovgivningen. Dette tilsier at lovgiver legger større vekt på behovet for effektivitet enn ivaretagelse av den involvertes prosessuelle sikkerhetsgarantier i artikkelens første ledd.

4.2.2. Personers status

Den uttrykkelige stadfestelsen i artikkelens andre ledd om at både mistenkte, siktede og øvrige personer med partsstatus som er involvert i EPPOs handlinger som et minimum har krav på at de rettighetene som er tillagt dem gjennom EU lovgivning må respekteres, anses for å være velkommen i et rettssikkerhetsmessig perspektiv.¹⁰⁶ Det er gjennomgående i all straffelovgivning at personer med status som siktet har langt flere og mer omfattende rettigheter enn personer som er mistenkt eller som har partsevne.¹⁰⁷ Formuleringen om at også mistenkte- og partspersoners rettigheter skal beskyttes i EPPO saker må derfor kunne hevdes å være positivt for balanseringen av behovet for effektivitet og ivaretagelse av prosessuell rettssikkerhet, sammenlignet med om forslaget kun hadde oppstilt slike prosessuelle sikkerhetsgarantier for personer med status som siktet.

I Forslag 1 inkluderte art.32 andre ledd kun en stadfestelse av disse rettighetene for personer med status som mistenkt eller siktet, mens øvrige personers prosessuelle vern ble regulert av et fjerde ledd.¹⁰⁸ Dette fjerde leddet fastslo at rettighetene i artikkelens andre ledd også skulle være anvendelig for øvrige personer som ble involvert i EPPOs handlinger gjennom utspørring, etterforskning eller avhør av personen, dersom vedkommende ble ansett mistenkt for å ha begått en straffbar handling underveis i et avhør eller etterforskning.¹⁰⁹ Å innta partspersoner i artikkelens andre ledd slik det er gjort i Forslag 2, medfører imidlertid at denne gruppen vil kunne være innehaver av prosessuelle sikkerhetsgarantier på et tidligere stadium enn dersom den opprinnelige formuleringen i Forslag 1 hadde blitt stående. Totalt sett kan man derfor hevde at lovgiver gjennom art.32 andre ledd synes å forsøke å utbalansere de øvrige delene av forslagets sterke fokus på behovet for effektivitet, ved å oppstille prosessuelle sikkerhetsgarantier som må gjennomføres ovenfor enhver som påvirkes av EPPOs handlinger.

Det må imidlertid presiseres at art.32 andre ledd kun henviser til de ulike gruppens prosessuelle rettigheter slik de er fastslått gjennom allerede foreliggende direktiv i EU

¹⁰⁶ Art.32 andre ledd.

¹⁰⁷ Se eksempelvis den norske straffeprosessloven LOV-1981-05-22-25, Annen del, Kapittel 8, §§ 82-93 hvor personer med status som siktet er tildelt særlig omfattende prosessuelle rettigheter. se også Charter of Fundamental Rights of the European Union 2000/C 364/01, 18.12.2000.

¹⁰⁸ Forslag 1, art.32 fjerde ledd.

¹⁰⁹ Forslag 1, art.32 fjerde ledd.

lovgivningen.¹¹⁰ Dette innebærer at beskyttelsesnivået for de involverte vil være avhengig av hvilke prosessuelle sikkerhetsgarantier de ulike statusene er tildelt i de forskjellige direktivene. Etersom EU lovgivningen generelt oppstiller større vern for siktede enn mistenkte og personer med partsevne, vil denne ulikheten i vernet av prosessuelle sikkerhetsgarantier automatisk også overføres inn i beskyttelsesnivået for de ulike statusene som reguleres i art.32 andre ledd.¹¹¹ Da siktede både etter europeisk- og de fleste nasjonale lovgivninger tradisjonelt sett har et sterkere vern, er imidlertid dette ikke noe oppsiktsvekkende ut fra et rettssikkerhetsmessig perspektiv¹¹². Lovgiver foretar vanligvis en balansering som resulterer i at behovet for effektivitet veier sterkere i tilfeller hvor man står ovenfor en mistenkt eller partsperson, enn hvor man står ovenfor en person med status som siktet. Det som derimot må anses for å være problematisk med artikkelens formulering er at det fremstår som om alle de nevnte gruppene skal være innehaver av tilsvarende nivå av rettigheter, når dette er langt fra tilfellet ut fra de aktuelle direktivene.¹¹³

4.2.3. Bevis og øvrige nærliggende prosessuelle rettigheter

Ved sammenligning av Forslag 2s artikkel om prosessuelle sikkerhetsgarantier med Forslag 1s kapittel om prosessuelle sikkerhetsgarantier, fremkommer det at Forslag 1s art.32 andre ledd inneholdt en bokstav f) som fastslo retten til å presentere bevis, oppnevne sakkyndige og foreta vitneavhør.¹¹⁴ Til tross for at disse prosessuelle rettighetene mest sannsynlig enten følger av nasjonal lovgivning eller øvrig EU lovgivning og således vil være anvendelig til tross for manglende henvisning i EPPO forslaget, må de likevel anses for å ligge i kjernen av den involvertes prosessuelle sikkerhetsgarantier og således være viktig for ens rettssikkerhet.¹¹⁵ Det er derfor nokså uheldig at den uttrykkelige henvisningen til disse rettighetene er utelatt i Forslag 2s kapittel om prosessuelle sikkerhetsgarantier.

Enda mer negativ er den manglende henvisningen ettersom Forslag 2 også har fjernet det som i Forslag 1 utgjorde art.35 i kapittelet om prosessuelle sikkerhetsgarantier, og som

¹¹⁰ Forslag 2 art.32 andre ledd.

¹¹¹ Se eksempelvis Charter of Fundamental Rights of the European Union, 2000/C 364/01, 18.12.2000 og direktiv 2010/64/EU.

¹¹² Den norske straffeprosessloven LOV-1981-05-22-25 §§ 82-93.

¹¹³ Se eksempelvis Directive 2010/64/EU, 20.10.2010, 2013/48/EU, 22.10.2013 og 2012/13/EU, 22.05.2012 hvor det fremgår at dette ikke er tilfelle.

¹¹⁴ Forslag 1, art.32 andre ledd bokstav f).

¹¹⁵ Se Forslag 2 art.32 tredje ledd som stadfester at de prosessuelle sikkerhetsgarantiene som følger av nasjonal lovgivning skal være anvendelig uavhengig av hva som måtte følge av forslagets kapittel om prosessuelle sikkerhetsgarantier

nærmere regulerte adgangen til å presentere bevis i EPPO saker.¹¹⁶ Artikkelen stadfestet at den mistenkte eller siktede i EPPO saker hadde krav på å få presentere bevis i samsvar med bevisreglene som følger av nasjonal lovgivning, samt en rett til å forespørre EPPO om å innhente bevis som vil være relevant for etterforskningen dersom en slik rettighet følger av nasjonal lovgivning. Resultatet av at man har fjernet både art.32 andre ledd bokstav f) og art.35 i Forslag 2, er at man sitter igjen med et kapittel om prosessuelle sikkerhetsgarantier som ikke uttrykkelig regulerer adgangen til bevisføring i EPPO saker.

Det må imidlertid presiseres at det er inntatt en egen artikkel om adgangen til å presentere bevis i Forslag 2 i kapittelet før kapittelet som regulerer den involvertes prosessuelle sikkerhetsgarantier, herunder art.30. Artikkelen presiserer eksplisitt at påtalemyndigheten har anledning til å benytte et bevis i rettssaken dersom benyttelsen ikke i vesentlig grad vil påvirke den involvertes rett til et forsvarlig forsvar eller øvrige rettigheter som er fastsatt i Charteret. Artikkelen presiserer videre at denne begrensningen gjelder uavhengig av om noe annet måtte følge av nasjonal lovgivning. Denne presiseringen vil medføre at Charterets rettigheter som kun er helt grunnleggende og ment å oppstille et minimumsnivå for beskyttelse, vil kunne utgjøre en maksimumsbeskyttelse av den involvertes prosessuelle sikkerhetsgarantier.¹¹⁷ Dette begrunnes i at et manglende samsvar med Charteret er det eneste hinderet for påtalemyndighetens adgang til å kunne fremlegge et bevis, uavhengig av om de nasjonale lovgivningene oppstiller langt fler begrensninger av denne adgangen. Ettersom Forslag 1 henviste til det som måtte følge av medlemsstatenes bevisregler, og ikke et manglende samsvar med Charteret, vil bevisreguleringen i Forslag 2 kunne medføre et langt dårligere vern av den prosessuelle rettssikkerheten til den involverte i tilfeller hvor den involvertes hjemstat oppstiller mer omfattende begrensninger av påtalemyndighetens adgang til å fremsette bevis.¹¹⁸ Lovgiver må således anses for å vektlegge behovet for en effektiv påtalemyndighet på bekostning av den involvertes prosessuelle rettssikkerhet i Forslag 2s bevisregulering.

Det må imidlertid presiseres at heller ikke bevisreguleringen i Forslag 1er å foretrekke. Enkelte delegasjoner har eksempelvis påpekt at det er behov for en klarere og mer detaljert

¹¹⁶ Forslag 1, art.35.

¹¹⁷ Se ECBA Autumn Conference – “EPPO, procedural safeguards and impartiality and independence of judges and prosecutors” 11–12 October 2013, Coninsx s.8 for mer om dette.

http://www.ecba.org/extdocserv/conferences/venice2013/Coninsx_Venice.pdf (sist besøkt 25.05.2015). Se Council of the European Union, 2013/0255 (APP), 11255/14, 27.06.2014, s.3, se også Council of the European Union, 13863/13, 20.09.2013, s.17.

¹¹⁸ Forslag 1 art.32 andre ledd bokstav f) samt art.35 vs. Forslag 2 art.32.

regulering av adgangen til å presentere bevis enn det som fulgte av Forslag 1.¹¹⁹ Videre er det påpekt at den manglende reguleringen av adgangen til å benytte ulovlig innhentet bevis vil kunne ha svært uheldige konsekvenser, da medlemsstatenes nasjonale reguleringer har ulike synspunkt på dette spørsmålet.¹²⁰

Eksempelvis fremgår det av Model Rules at ungarsk lovgivning forbyr å presentere et ulovlig innhentet bevis, mens det i Danmark derimot eksisterer en mer liberal bevisregulering som har resultert i at det i enkelte sakstiltfeller har blitt akseptert at man kan benytte seg av ulovlig innhentet bevis.¹²¹ Den nokså lite omfattende reguleringen av bevis i Forslag 1 vil således medføre at det vil være store ulikheter hva gjelder adgangen til benyttelse av bevis i straffesakene som iverksettes av EPPO, noe som skaper manglende forutberegnelighet og en potensiell mulighet for at påtalemyndigheten vil benytte seg av en jurisdiksjon hvor medlemsstatenes nasjonale lovgivning tillater å fremme ulovlig innhentede bevis. Denne rettstilstanden må hevdes å være problematisk for den involvertes prosessuelle rettssikkerhet, slik at også utformingen av art.35 i Forslag 1 er langt fra eksemplarisk.

Likevel må det imidlertid konkluderes med at lovgiver i Forslag 2 foretar en desto mer uheldig avbalansering mellom behovet for en effektiv påtalemyndighet og hensynet til ivaretagelse av den prosessuelle rettssikkerheten, ved å åpne for at Charterets minimumsbeskyttelse utgjør en maksimumsbeskyttelse av den involvertes prosessuelle sikkerhetsgarantier.

Kapittelet om prosessuelle sikkerhetsgarantier inneholdt tidligere også artikler som nærmere regulerte retten til å forholde seg taus og til å bli ansett som uskyldig inntil motsatt er bevist, samt at man i visse tilfeller har krav på fri rettshjelp.¹²² I likhet med reguleringen av bevis, oppnevningen av sakkyndige og adgangen til å foreta vitneavhør, er også disse øvrige prosessuelle sikkerhetsgarantiene eksplisitte stadfestelse fjernet fra Forslag 2s kapittel om prosessuelle sikkerhetsgarantier.¹²³ Forslag 2 henviser kun til ulike direktivers regulering av de aktuelle spørsmålene, uten noen nærmere presisering. Etersom disse rettighetene kan sies å være av viktighet for den involvertes prosessuelle sikkerhet, kan det derfor vanskelig argumenteres med annet enn at lovgiver i denne delen av Forslag 2 tar et skritt tilbake hva gjelder ivaretagelse av den involvertes prosessuelle sikkerhetsgarantier ved å utelate en uttrykkelig regulering av disse spørsmålene. Dette tilsier at lovgiver i nevnte del av Forslag 2

¹¹⁹ Council of the European Union, 2013/0255 (APP), 11255/14, 27.06.2014, s.3. Se også Council of the European Union, 13863/13, 20.09.2013, s.33.

¹²⁰ Council of the European Union, 13863/1/13 REV, 14.10.2013, s.32.

¹²¹ Hollan (2013) s.330, se også Feldtmann, Knop Reventlow (2013) s.87.

¹²² Forslag 1 art.33 og art.34.

¹²³ Forslag 1 arts.32 andre ledd bokstav f), 33 og 34 vs. Forslag 2 art.32.

foretar en uheldig avveining mellom behovet for effektivitet og ivaretagelse av den involvertes prosessuelle rettssikkerhet.

4.2.4. De ulike direktivene

Artikkel 32 andre ledd fastslår eksplisitt at mistenkte, siktede og partspersoner som et minimum skal være innehaver av rettighetene som følger av diverse direktiver.¹²⁴ Til tross for at det er positivt for den involvertes rettssikkerhet at det eksplisitt henvises til prosessuelle sikkerhetsgarantier som må følges ved utøvelse av EPPO sine handlinger, må henvisningen til direktivene likevel kunne hevdes å fremme rettssikkerhet i nokså liten grad.

Denne påstanden begrunnes i at direktivene som det henvises til kun har som formål å etablere minimumsregler, hvoretter medlemsstatene innen en gitt periode selv må velge egnet form og metode for å oppnå diverse mål og betingelser fastsatt i direktivet.¹²⁵ Følgelig vil direktivlovgivningen kun tilby begrensede rettigheter, mens implementeringen av direktivene i medlemsstatenes nasjonallovgivning enten vil kunne omfatte kun de aktuelle minimumsrettighetene medlemsstatene er pålagt å implementere, eller mer vidtrekkende rettigheter utover disse minimumsrettighetene. I likhet med henvisningen i artikkelens første ledd til rettighetene som følger av Charteret, vil også henvisningen til direktivene i artikkelens andre ledd medføre en lav grad av prosessuell beskyttelse for de involverte.

At lovgiver har kunnskap om konsekvensene av den aktuelle henvisningen til direktivene må anses som selvsagt. Det må kunne sies at det oppleves som merkverdig og uheldig at lovgiver konsekvent anser en form for beskyttelse som har som konsekvens at det oppstår et lavt beskyttelsesnivå av den prosessuelle rettssikkerheten til de involverte som et ønskelig og foretrukket alternativ til beskyttelse av prosessuelle sikkerhetsgarantier. Til tross for at dette synes å være gjennomgående i EU strafferett og trolig kan forklares gjennom et behov for effektivitet, må løsningen ved å henvise til rettigheter som følger av direktiver kunne hevdes å være særlig problematisk i en lovgivning angående etableringen av en overnasjonal påtalemyndighet med svært vidtgående og inngripende kompetanse på delvis bekostning av medlemsstatenes suverenitet. Det burde da kunne forventes at utformingen av den involvertes prosessuelle rettigheter ville være mer i fokus, parallelt med behovet på effektivitet.¹²⁶

Dessuten finnes det også et annet problematisk aspekt ved art.32 andre ledd. Artikkelen

¹²⁴ Art.32 andre ledd.

¹²⁵ Se blant annet Directive 2012/13/EU, 22.05.2012, (40) hvor det er uttrykkelig presisert at direktivet kun oppstiller minimumsregler. Se http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/implementation-monitoring/index_en.htm for mer om direktivlovgivning (sist besøkt 27.05.2015).

¹²⁶ Kaiafa-Gbandi (2015) s.251.

stadfester at enhver mistenkt, siktet eller person med partsstatus har rettighetene som følger av direktivene som et minstekrav.¹²⁷ Valget av formulering antyder at den involverte reelt sett skal være innehaver av sterkere prosessuelle rettigheter enn det som følger av direktivene det henvises til. Artikkelen er imidlertid fullstendig taus om hvilke øvrige rettigheter de involverte personene bør ha. Henvisningen til direktiver, som krever implementering i nasjonal lovgivning, kan anses for å være et forsøk fra lovgiver på uttrykkelig å fremheve og forsikre at den berørte bør ha øvrige prosessuelle sikkerhetsgarantier utover minimumsrettighetene som følger av direktivene. Dette må imidlertid hevdes å være et nokså mislykket forsøk, ettersom lovgiver på ingen måte er sikret at den nasjonale implementeringen ilegger den involverte et høyere beskyttelsesnivå av de prosessuelle rettighetene enn det som følger av EU direktivene.

4.2.5. «Som følger av nasjonal lovgivning»

Utformingen av artikkelens første og andre ledd må imidlertid leses i sammenheng med artikkelens tredje ledd, hvor det henvises til at både mistenkte, siktede og øvrige personer som er berørt av EPPOs handlinger er innehaver av alle de prosessuelle sikkerhetsgarantiene som måtte følge av deres nasjonale lovgivning for øvrig.¹²⁸ Det synes dermed som om lovgiver forutsetter at de ulike nasjonale rettssystemene oppstiller sterkere prosessuelle sikkerhetsgarantier i deres lovgivning, enn det som følger av EU lovgivningen generelt. Kombinasjonen av artikkelens første, andre og tredje ledd medfører at den involverte i EPPOs handlinger er beskyttet av den lovgivningen som oppstiller sterkest vern av den involvertes prosessuelle sikkerhetsgarantier. Dette er svært heldig for den involvertes i EPPOs handlinger, og tilsier at lovgiver har et nokså sterkt fokus på ivaretagelse av den involvertes rettssikkerhet. Dette kan igjen hevdes å bidra til å utbalansere de øvrige delene av forslagets sterke fokus på behovet for effektivitet.

Stadfestelsen av at den involverte i EPPOs handlinger skal være innehaver av alle prosessuelle rettigheter som følger av nasjonal lovgivning er imidlertid langt fra uproblematisk. Som argumentert i forbindelse med anvendelsestidspunktet for rettighetene som følger av artikkelens første ledd, vil henvisningen til rettigheter som følger av nasjonal lovgivning kunne føre til prosessuelle ulikheter i tilfeller hvor medlemsstatenes regulering tilbyr ulik styrke og anvendelsestidspunkt for de prosessuelle rettighetene. Dette vil igjen medføre en lite forutsigbar rettstilstand for den involverte i EPPOs etterforskninger og påtaler.

¹²⁷ Art.32 andre ledd.

¹²⁸ Art.32 andre ledd og tredje ledd.

Det kan imidlertid tenkes at artikkelens tredje ledd er utformet med tanke om at de prosessuelle sikkerhetsgarantiene som følger av de nasjonale lovene som implementerer direktivene i artikkelens andre ledd, vil oppstille samme grunnkjerne og minimumsrettigheter grunnet medlemsstatenes forpliktelse til å ivareta formålet og objektet i EU direktivene.¹²⁹ Det må imidlertid fremheves at dette ikke gir lovgiver noen klare forutsetninger for å kunne legge til grunn at medlemsstatenes prosessuelle lovgivning totalt sett har en felles kjerne eller tilbyr et tilsvarende minimumsnivå av prosessuell beskyttelse, da medlemsstatene både kan implementere en lov som ilegger et høyere beskyttelsesnivå enn direktivene samt vedta øvrig nasjonal lovgivning som gjelder ulike prosessuelle rettigheter.

Dersom lovgiver derimot er innehaver av en slik forutsetning, kan dette i alle fall verken synes å fremkomme av forslaget forarbeid, dets innledende forklaringer eller innhold. Dersom en slik forutsetning foreligger, burde dette i det minste kommet eksplisitt til uttrykk som begrunnelse for hvorfor lovgiver valgte nevnte løsning til beskyttelse av den involvertes prosessuelle sikkerhetsgarantier. Det fremgår imidlertid av den komparative analysen i Model Rules at en felles kjerne og et tilsvarende minimumsnivå av prosessuelle sikkerhetsgarantier ikke kan hevdes å være tilstede mellom medlemsstatene.¹³⁰ Også i et forskningsprosjekt kalt Rule of Law indikeres det at det er store ulikheter i de nasjonale lovgivningenes generelle nivå av prosessuell beskyttelse, og de negative følgene av å belage prosessuelle sikkerhetsgarantier i et overnasjonalt organ på det som er stadfestet i nasjonal lovgivning kan illustreres ved hjelp av funn gjort i dette forskningsprosjektet.¹³¹

I forskningsprosjektets oversikt over hvilke land som best ivaretar fundamentale rettigheter er Bulgaria og Kroatia rangert på 36. og 37.plass, mens både Danmark, Nederland og Tyskland befinner seg på listens topp ti.¹³² Henvisningen til nasjonal lovgivning vil således kunne oppleves hensiktsmessig for en tysker, da han er fra et land hvor den nasjonale lovgivningen ivaretar prosessuelle sikkerhetsgarantier på en nokså tilfredsstillende måte. Henvisningen vil imidlertid kunne oppleves betraktelig mer problematisk for en person fra Bulgaria, ettersom han kommer fra et land hvor de prosessuelle sikkerhetsgarantiene er langt svakere ivaretatt.

Dette illustrerer at enkelte som er involvert i EPPOs handlinger vil kunne være innehaver av et mye sterkere vern av de prosessuelle sikkerhetsgarantiene enn andre i tilsvarende situasjon.

¹²⁹ Se http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/implementation-monitoring/index_en.htm (sist besøkt 19.05.2015) hvor dette fremheves.

¹³⁰ Se Ligeti (2013) s.9 til 779 hvor de ulike landenes prosessuelle rettigheter gjennomgås. Se imidlertid denne avhandlingens s.23, fotnote 100.

¹³¹ The World Justice Project, The Rule of Law Index 2014, Report http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/files/wjp_rule_of_law_index_2014_report.pdf (sist besøkt 24.04.2015).

¹³² Ibid. s.20 for oversikt over rangeringen av de ulike landene.

En slik rettstilstand vil medføre uheldige prosessuelle ulikheter og oppstiller således en svak ivaretagelse av den involvertes rettslige interesse.

Den store graden av henvisning til nasjonal lovgivning for regulering av prosessuelle sikkerhetsgarantier har også blitt sterkt kritisert av representanter fra ulike medlemsstater i diskusjonen som fulgte etter at Forslag 1 om etableringen av EPPO ble presentert. Blant annet har Ms.Ligeti fremhevet at denne form for stadfestelse av prosessuelle sikkerhetsgarantier for de involverte er en lite ønskelig løsning som vil kunne få negative konsekvenser.¹³³ Hun påpeker at henvisningen til nasjonal lovgivning resulterer i at man ikke oppnår et uniformt regelverk med tilsvarende rettigheter for alle involverte, og at man på bakgrunn av dette kan risikere at påtalemyndigheten bedriver forumshopping mellom rettssystemene ut fra hvilket rettssystem som tilbyr lavest grad av prosessuelle sikkerhetsgarantier.¹³⁴ Det har videre blitt fremmet kritikk mot at lovgiver ikke selv har tatt stilling til problemet med forumshopping da det ble valgt å benytte henvisning til nasjonal lovgivning som beskyttelsesmekanisme av de prosessuelle sikkerhetsgarantiene.¹³⁵ Flere har sagt seg enig med kritikken mot henvisningen til nasjonal lovgivning, og det har blitt fremmet et ønske om å innføre en endret form for beskyttelse av de prosessuelle sikkerhetsgarantiene som ikke vil medføre mulighet for ulik behandling av involverte som befinner seg i tilsvarende situasjoner.¹³⁶

Som analysen av artikkelen om prosessuelle sikkerhetsgarantier hittil viser, kan ikke Forslag 2 sies å ha tatt de kritiske innvendingene rettet mot Forslag 1 angående den høye graden av henvisning til nasjonal lovgivning noe særlig til følge. Formuleringen i art.32 tredje ledd åpner således fremdeles for mulighet for forumshopping, manglende likebehandling og lite forutberegnelighet. Dette taler i retning av at lovgiver foretar en uhensiktsmessig avveining mellom behovet for effektivitet og ivaretagelse av den prosessuelle rettsikkerhet i denne delen av forslaget.

4.2.6. Anvendelsestidspunkt

Forslag 2 art.32 tredje ledd utgjorde Forslag 1 art.32s femte ledd.¹³⁷ Forslag 1 art.32 tredje ledd bestod da av en presisering av at rettighetene i artikkelens andre ledd skulle være anvendelig fra det tidspunktet vedkommende ble mistenkt for å ha begått en forbrytelse. Denne presiseringen gjorde det mulig for de involverte å vite fra hvilket tidspunkt deres

¹³³ Council of the European Union, 13863/1/13, 14.10.2013, ss.31-33.

¹³⁴ Ibid. s.29.

¹³⁵ Council of the European Union, 13863/13, 20.09.2013, s.34.

¹³⁶ Council of the European Union, ST 6490/14, 14.02.2014, s.33.

¹³⁷ Forslag 1 art 32 femte ledd, sammenlign med Forslag 2 art.32 tredje ledd.

rettigheter kom til anvendelse, og skapte således forutberegnelighet og herunder en mulighet til å ivareta kravet om et forsvarlig forsvar. Det tidligere leddet må derfor kunne anses for å være en positiv faktor for den involvertes prosessuelle rettssikkerhet, og på bakgrunn av dette kan det argumenteres med at det er uheldig at Forslag 2 ikke oppstiller en slik presisering av anvendelsestidspunkt.

Formuleringen i Forslag 1 art.32 tredje ledd oppstilte imidlertid ingen indikasjon på fra hvilket tidspunkt vedkommende måtte anses for å gå under definisjonen av å være en mistenkt.¹³⁸ Den nærmere reguleringen av dette tidspunktet var overlatt til nasjonal lovgivning. At presiseringen er fjernet i Forslag 2 bidrar derfor ikke til å svekke de prosessuelle sikkerhetsgarantiene for den involverte i betraktelig grad, ettersom man også før i stor utstrekning måtte belage seg på nasjonal lovgivning når det gjaldt det faktiske anvendelsestidspunktet for rettighetene. Det må likevel fremheves at en uttrykkelig stadfestelse av anvendelsestidspunkt for de prosessuelle sikkerhetsgarantiene for alle de involverte er ønskelig, herunder kan det argumenteres med at det også strengt tatt nødvendig i en straffelovgivning ut fra rettssikkerhetshensyn.

Den komparative analysen som er presentert i Model Rules viser at de nasjonale rettssystemene har ulike reguleringer av hvem som skal anses for å være omfattet av definisjoner som mistenkt og siktet, og fra hvilket tidspunkt.¹³⁹ Det fremgår blant annet at fakta og omstendigheter må tilsi at det foreligger en rimelig mistanke om at vedkommende har begått en straffbar handling for å kunne anses som mistenkt etter hollandsk lovgivning, og at den mistenkte aldri oppnår status som siktet til tross for at det foreligger en formell påtale.¹⁴⁰ I Sverige vil man derimot få status som siktet selv om det ikke foreligger en formell påtale, dersom myndighetene har iverksatt en reaksjon som følge av at det foreligger rimelig mistanke mot vedkommende om at han har begått en straffbar handling og denne reaksjonen påvirker vedkommende sin rettsstilling i vesentlig grad.¹⁴¹

De store ulikhetene mellom medlemsstatenes lovgivning tilsier således at det er et sterkt behov for å regulere definisjoner av begreper og stadfestelse av anvendelsestidspunkt for de prosessuelle sikkerhetsgarantiene i EPPO forslaget for å kunne oppnå en tilstrekkelig grad av forutberegnelighet, koherens og rettssikkerhet for de involverte.¹⁴² Ettersom Forslag 2 tilbyr en slik regulering i enda mindre grad enn Forslag 1, må lovgiver i denne delen av forslaget

¹³⁸ Forslag 1 art.32 tredje ledd.

¹³⁹ Se Ligeti (2013) s.9 til 779 hvor de ulike landenes prosessuelle rettigheter presenteres, se imidlertid denne avhandlingens s.23, fotnote 100.

¹⁴⁰ Peci (2013) ss.103 og 104.

¹⁴¹ Wong (2013) s.753.

¹⁴² Som også fremhevet i Kaiifa-Gbandi (2015) s.247.

derfor sies å vektlegge behovet for effektivitet i større grad enn hensynet til ivaretagelse av den involvertes rettssikkerhet.

4.3. Delkonklusjon

Samlet sett tilsier analysen at man må trekke en slutning om at det er svært problematisk at de prosessuelle sikkerhetsgarantiene som oppstilles i EPPO ikke i seg selv representerer en økning i nivå av beskyttelse for den involverte, men kun henviser til allerede eksisterende prosessuelle rettigheter som følger av EU lovgivning eller nasjonal lovgivning.

Problematikken begrunnes i at EPPO forslaget innebærer at det etableres et organ med en generell og vidtrekkende inngripende kompetanse med lik virkning ovenfor alle medlemsstatene, mens de prosessuelle sikkerhetsgarantiene for den involverte i stor grad avhenger av nivået av beskyttelse i nasjonal lovgivning. En slik kompleks sammenblanding av ulike rettssystemer, herunder både forskjellige nasjonale rettssystemer og nasjonale- og overnasjonale rettssystemer, vil utgjøre et hinder for å etablere en balansert og koherent straffeprosess.¹⁴³

Ettersom personer som er mistenkt, har partsevne eller har status som siktet er innehaver av en spesiell involvering som tilsier at man har et sterkt behov for å kunne forutberegne sin rettsstilling og være innehaver av visse rettigheter som sørger for at ens rettslige interesse er tilstrekkelig ivaretatt, vil den komplekse sammenblandingen av rettssystemer utgjøre særlige ulemper for disse gruppene.

Som gjennomgangen av artikkelen ovenfor viser, må det kunne argumenteres med at uttalelsen i pressemeldingen fra Kommisjonen om at EPPO forslaget oppstiller robuste prosessuelle sikkerhetsgarantier i beste fall kan hevdes å være en enorm overdrivelse.¹⁴⁴ Til tross for at analysen viser at det også finnes positive aspekt angående den involvertes rettssikkerhet, må man på bakgrunn av at behovet for en effektiv påtalemyndighet vektlegges i langt større grad enn hensynet til vern av den involvertes prosessuelle sikkerhetsgarantier imidlertid kunne påstå at den involvertes rettssikkerhet er dårlig ivaretatt.

¹⁴³ Ibid. s.236. Også fremhevet av Ligeti i Council of the European Union, 13863/1/13,14.10.2013 s.32.

¹⁴⁴ Press release; Protecting taxpayers' money against fraud: Commission proposes European Public Prosecutor's Office and reinforces OLAF procedural guarantees, 17.07.2013 s.3. Det må imidlertid tas i betraktning at uttalelsen gjaldt fremleggelsen av Forslag 1, og at lovgiver har foretatt endringer i kapittelet om prosessuelle sikkerhetsgarantier siden. Det må likevel legges til grunn at endringene ikke er ment å medføre en forverret rettstilstand angående den involvertes prosessuelle rettssikkerhet, slik at uttalelsene også kan benyttes angående Forslag 2. Se denne avhandlingens punkt 1.4.1 for en nærmere forklaring.

5. Avveiningen mellom effektivitet og prosessuell rettssikkerhet i forslaget om EPPO

– de lege ferenda

5.1. Introduksjon

Analysen ovenfor viser at det eksisterer en altfor stor ubalanse mellom fokuset på en effektiv påtalemyndighet og ivaretagelse av den involvertes rettssikkerhet i Forslag 2 om etableringen av en europeisk påtalemyndighet. Det må imidlertid ikke glemmes at forslaget om etableringen av et EPPO er fremmet som følge av at Kommisjonen anser det nødvendig å overføre kompetansen i kriminelle saker som påvirker EUs finansielle stilling til overnasjonalt nivå, med formål om å kunne etterforske og sanksjonere disse straffesakene på en mer effektiv måte enn tidligere.¹⁴⁵ Følgelig vil det da være et behov for at lovgiver etablerer et regelverk som medfører at EPPO kan oppnå en høy grad av måloppfyllelse. Det synes således både vanskelig og uhensiktsmessig å endre det sterke fokuset på behovet for en effektiv gjennomførelse av EPPOs etterforskninger og påtaler i det fremlagte forslaget.

En mer hensiktsmessig løsning for å kunne utbalansere det ujevne synes dermed å være å oppstille mer omfattende prosessuelle sikkerhetsgarantier. En slik økning vil ikke nødvendigvis ha som konsekvens at EPPOs kompetanse blir innskrenket, ettersom de prosessuelle sikkerhetsgarantiene utelukkende vil oppstille rettigheter for de involverte og således ikke berører EPPOs kompetanseområde eller nivået av kompetanse. Det må likevel fremheves at en innførsel av særlig vidtrekkende prosessuelle sikkerhetsgarantier vil kunne medføre at EPPOs tildelte kompetanse blir mindre effektiv enn den er etter det foreliggende forslaget. Dette begrunnes i at sikkerhetsgarantiene kan ha som konsekvens at EPPO utøverne må ta hensyn til ulike prosessuelle rettigheter ovenfor den involverte før det kan iverksettes etterforskning, eller vil kunne måtte stanse etterforskning inntil diverse rettigheter innfris. Til tross for at en økning av den involvertes prosessuelle sikkerhetsgarantier således i ytterste konsekvens vil kunne innvirke på EPPOs evne til å utføre et hurtig arbeid, må det imidlertid konkluderes med at en økning i både styrken- og omfanget av prosessuelle sikkerhetsgarantier likevel fremstår som høyst nødvendig ut fra et rettssikkerhetsperspektiv.

Dessuten vil lovgiver ved innførelsen av en økning av de prosessuelle sikkerhetsgarantiene måtte ta hensyn til avveiningen mot behovet for effektivitet. På denne måten vil lovgiver kunne trekke en velegnet balanse mellom effektivitet og prosessuell rettssikkerhet, hvor EPPO effektivt kan gjennomføre etterforskninger og påtaler av straffesaker med innvirkning på EUs finansielle interesser samtidig som den involverte har anledning til å ivareta sin

¹⁴⁵ Se Forslag 1s forklarende forord.

rettslige interesse på en tilstrekkelig rettssikkerhetsmessig måte. I det følgende oppstilles forslag til ulike tilføyelser og endringer lovgiver bør foreta i EPPO forslaget for å kunne oppnå denne velegnede balansen.

5.2. Eksisterende rettigheter

Det burde absolutt inkluderes en artikkel som uttrykkelig fastslår at etableringen av EPPO ikke skal stride mot grunnleggende nøkkelpinsipper i EU lovgivningen angående de involvertes prosessuelle sikkerhetsgarantier. Dersom lovgiver valgte en slik formulering vil også de prosessuelle sikkerhetsgarantiene som følger av EMK og medlemsstatenes konstitusjonelle tradisjoner etter art.6(3) TEU inkluderes, i motsetning til den nåværende formuleringen som kun henviser til rettighetene som er oppstilt i Charteret. Forslaget vil da henviser til- og benytte seg av hele rammeverket for prosessuelle sikkerhetsgarantier som allerede eksisterer i EU lovgivningen.

Ettersom forslaget etablerer et organ med en så inngripende kompetanse ovenfor de involverte som det EPPO vil være innehaver av, vil en slik henvisning til de eksisterende rammeverkene være viktig for å sende et signal fra lovgiver til de involverte om at man anser det som grunnleggende viktig og nødvendig å ivareta den involvertes prosessuelle rettssikkerhet ved utøvelsen av denne kompetansen.¹⁴⁶ I denne forbindelse burde forslaget også uttrykkelig presisere fra hvilket tidspunkt de prosessuelle sikkerhetsgarantiene i EU lovgivningen kommer til anvendelse, fremfor en formulering som innebærer at anvendelsestidspunktet vil avhenge av nasjonal lovgivning slik henvisningen i artikkelens første ledd til Charteret gjør på nåværende tidspunkt.

Det må likevel fremheves at verken Charteret eller EMKs rettigheter er utformet med tanke om å skulle være gjeldende for en transnasjonal og semisentralisert institusjon som behandler sakstiltfeller som omhandler en kombinasjon av kriminalitet på tvers av landegrensene og EU situasjoner.¹⁴⁷ Charteret og EMK ble derimot etablert med formål om å oppstille rettigheter som skulle følges i de nasjonale systemene, og oppstiller herunder kun helt grunnleggende og nærmest selvsagte rettigheter som må kunne hevdes å være tilstede i ethvert moderne rettssystem.¹⁴⁸ Både formålet og innholdet i Charteret og EMK tilsier derfor at det vanskelig kan aksepteres at de eksisterende rammeverkene som kun oppstiller helt grunnleggende rettigheter utgjør et tilstrekkelig beskyttelsesnivå for et transnasjonalt institusjonelt samarbeid

¹⁴⁶ Kaiafa-Gbandi(2015) , s.249.

¹⁴⁷ Suominen (2014b), ss.14 og 20.

¹⁴⁸ Som også hevdet i Suominen (2014b) s.20 hvor hun skriver at Charteret kun fastslår standard minimumsrettigheter som må anses for å være eksisterende innenfor Europa.

med stort fokus på høy grad av måloppfyllelse. Ettersom EPPO medfører at det svært effektivt kan gjennomføres handlinger med betydelig inngripende kompetanse ovenfor personer med en spesiell status og som følgelig har et særlig behov for beskyttelse, vil det derfor være behov for å stadfeste mer vidtrekkende prosessuelle sikkerhetsgarantier utover henvisningen til prosessuelle sikkerhetsgarantier som allerede eksisterer som nøkkelpinsipper i EU lovgivningen.

5.3. Uniforme og europeiske standarder

Som analysen viser, er lovgivers løsning på stadfestelsen av prosessuelle sikkerhetsgarantier for den involverte i EPPOs handlinger i stor grad å henvise til de rettighetene som følger av ulike direktiver i EU lovgivningen, samt rettigheter som følger av nasjonal lovgivning. I en kommunikasjon angående behovet for en bedre beskyttelse av Unionens finansielle interesser uttaler Kommisjonen at det er en fordel at de prosessuelle rettighetene vil forsikres både gjennom EU lovgivning og nasjonal lovgivning.¹⁴⁹ Dette begrunner Kommisjonen med at personene som utfører etterforskning og tar ut påtale på vegne av EPPO da må utføre sitt arbeid i et velkjent rettssystem.¹⁵⁰ Som analysen ovenfor viser, må det imidlertid hevdes å være særlig utfordrende at regelverket for prosessuelle sikkerhetsgarantier som skal gjelde for en europeisk påtalemyndighet består av en miks av EU og nasjonale prosessregler.¹⁵¹

Ettersom analysen illustrerer at en slik beskyttelsesmekanisme vil kunne medføre en svak ivaretagelse av den prosessuelle rettssikkerhet, samt ulikheter for både når de prosessuelle sikkerhetsgarantiene kommer til anvendelse og ulikheter i selve styrken på vernet, synes det dermed som om lovgiver vektlegger hensynet til dem som skal utføre etterforskning og ilegge påtaler høyere enn hensynet til ivaretagelsen av den prosessuelle rettssikkerheten til den involverte.

Det ville føre til en betraktelig bedre ivaretagelse av den prosessuelle rettssikkerhet dersom det i stedet for denne type prosessregler ble innført uniforme, europeiske standarder som fastslo de prosessuelle sikkerhetsgarantiene for de involverte i EPPOs etterforskninger og påtaler.¹⁵² Særlig fremheves det at det foreligger et behov for å lage en europeisk definisjon av sentrale begrep som eksempelvis hvem som skal anses som siktet, mistenkt og hvem som

¹⁴⁹ COM (2013) 532 final, 17.07.2013.

¹⁵⁰ Ibid, s.8.

¹⁵¹ Som også fremhevet i Council of the European Union, 13863/1/13, 14.10.2013, s.28.

¹⁵² Se også Council of the European Union, ST 6490/14, 14.02.2014, s.33 hvor det argumenteres i denne retning. Som også påpekt av Kaiifa-Gbandi (2015) ss.246, 250,251 og 253.

skal anses for å omfattes av kategorien øvrige personer som påvirkes av EPPOs handlinger.¹⁵³ Ved å oppstille uniforme og europeiske definisjoner og felles rettigheter for alle de involverte med tilsvarende status, vil lovgiver kunne skape en forutsigbar rettsprosess som fremmer likebehandling av tilsvarende sakstiltfeller.

5.4 Tidspunkt

Videre er det behov for en eksplisitt regulering av fra hvilket tidspunkt de uniforme rettighetene for de ulike gruppene kommer til anvendelse. En berørt av EPPOs etterforskning vil da være innehaver av tilsvarende rettigheter, fra samme tidspunkt, som enhver annen med tilsvarende status. Innførelsen av europeiske standarder for både styrke og anvendelestidspunkt vil ha som konsekvens at både EPPO utøverne og de involverte i EPPOs handlinger utelukkende må forholde seg til et europeisk regelverk, uavhengig av de ulike nasjonale lovgivningenes regulering av disse spørsmålene. Dette vil bedre forutberegneligheten for alle involvert i EPPO sakene. Videre vil lovgiver på dette viset kunne innføre mer vidtrekkende prosessuelle sikkerhetsgarantier enn det som følger av EU lovgivningen og de nasjonale lovgivningene for øvrig, og som er tilpasset det faktum at det er tale om en overnasjonal påtalemyndighet med inngripende kompetanse på bekostning av medlemsstatenes suverenitet.

Ved å øke ivaretagelsen av de prosessuelle sikkerhetsgarantiene til et tilstrekkelig og ønsket nivå gjennom europeisk, uniform lovgivning, samt stadfeste uttrykkelig at rettighetene kommer til anvendelse fra samme tidspunkt for alle de involverte i tilsvarende situasjon, vil man skape likebehandling på tvers av medlemsstatene. Dette vil videre medføre et fremhevet vern av rettssikkerheten til den som påvirkes av EPPOs handlinger samt bidra til en koherent straffeprosess, som igjen vil resultere i at man vil unngå farene for at påtalemyndigheten bedriver forumshopping mellom ulike jurisdiksjoner på bakgrunn av ulikhetene i anvendelestidspunkt og styrke på det prosessuelle vernet i de nasjonale rettssystemene. Dersom lovgiver foretar disse tilføyelsene og endringene i artikkelen om prosessuelle sikkerhetsgarantier, vil det kunne oppnås en betraktelig mer velegnet balanse mellom behovet for effektivitet og ivaretagelse av den involvertes prosessuelle rettssikkerhet enn i forslagets nåværende utforming.

Dessuten burde man ikke bare vedta regler som medfører at de involverte med tilsvarende status blir innehaver av prosessuelle rettigheter fra samme tidspunkt, men også fra et tidligst

¹⁵³ Se Council of the European Union, 13863/13, 20.09.2013, s.28 hvor dette fremheves.

mulig tidspunkt i prosessen. Forslag 1 presiserte at de prosessuelle sikkerhetsgarantiene ville være anvendelig fra det tidspunktet man ble ansett for å være mistenkt, noe som innebar at den involverte kunne være innehaver av prosessuelle rettigheter før iverksetting av etterforskning eller prosessuelle tvangsmidler fant sted.¹⁵⁴ Det må kunne sies å være nokså uheldig at en slik nærmere presisering angående tidlig anvendelsestidspunkt er utelatt fra Forslag 2, ettersom det ut fra et rettssikkerhetsmessig synspunkt bør tildeles slike rettigheter fra et tidlig tidspunkt i prosessen i saker hvor man er utsatt for en så inngripende kompetanse som man vil kunne være under EPPOs etterforskninger og påtaler. Det er derfor ønskelig at lovgiver gjeninntar en presisering i EPPO forslaget som medfører at de prosessuelle sikkerhetsgarantiene for de involverte kommer til anvendelse fra et tidlig tidspunkt. Kombinasjonen av stadfestelsen av uniforme rettigheter, tilsvarende anvendelsestidspunkt for alle med samme status og rettigheter fra et tidlig tidspunkt i prosessen vil medføre en betraktelig styrkelse av den involvertes prosessuelle rettssikkerhet.

5.5. Mer omfattende bevisregulering

Til tross for at art.32 andre ledd bokstav f) og art.35 i om bevis i Forslag 1 er fjernet og kapittelet om prosessuelle sikkerhetsgarantier i Forslag 2 således ikke inneholder regulering av bevis, er det ønskelig at bevisreguleringen i Forslag 2 beholdes i en egen artikkel. Dette begrunnes i at plasseringen av artikkelen ikke har noen særlig betydning for rettssikkerheten til de involverte, slik at det ikke er sterke rettssikkerhetsmessige hensyn som tilsier at det foreligger et stort behov for å gjeninnta artikkelen i kapittelet om prosessuelle sikkerhetsgarantier. Dessuten vil lovgiver ved å beholde artikkelen om bevisregulering som en selvstendig artikkel trolig mer leservennlig og hensiktsmessig kunne innføre en mer vidtgående og omfattende regulering av bevis, enn dersom man tilfører bevisreguleringen i den allerede nokså lange artikkelen om prosessuelle sikkerhetsgarantier.

Som både kritikere og analysen ovenfor fremhever, foreligger det et behov for en mer utdypende og omfattende bevisregulering.¹⁵⁵ Herunder fremheves det at det er høyst nødvendig at det oppstilles flere begrensninger for påtalemyndighetens adgang til å presentere bevis utover henvisningen til manglende samsvar med Charterets rettigheter, da hensynet til den involverte tilsier at det også kan foreligge øvrige hensyn som taler i retning av at beviset ikke bør tillates fremlagt. Dette vil videre unngå muligheten for at Charterets minimumsbeskyttelse utgjør en maksimumsbeskyttelse av de prosessuelle

¹⁵⁴ Se Forslag 1 arts.32 tredje ledd og 32 fjerde ledd.

¹⁵⁵ Se blant annet Council of the European Union, 2013/0255 (APP) 11255/14, 27.06.2014, s.3.

sikkerhetsgarantiene, samt at man vil kunne tilpasse bevisreglene til det faktum at det er tale om en overnasjonal påtalemyndighet i stedet for å belage seg på manglende samsvar med rettigheter som er beregnet for å ha sin virkning i nasjonale rettssystem. Det er ønskelig at disse begrensningene uttrykkelig og uniformt fastslås, slik at bevisreguleringen blir lik for alle de involverte i EPPOs etterforskninger og påtaler. Videre er det ønskelig med en mer presiserende regulering hva gjelder adgangen til å benytte ulovlig innhentet bevis, da medlemsstatene har svært ulike synspunkt på dette spørsmålet.¹⁵⁶

Ved å oppstille økte felles minimum standarder og klare vilkår for både bevisinnhenting og fremleggelse av bevis vil lovgiver unngå muligheten for at ulikhetene i medlemsstatenes nasjonale lovgivning kan medføre forskjellige bevisregler i tilsvarende saker, og herunder lite forutberegnelighet og svak rettssikkerhet for den involverte.¹⁵⁷ Videre vil man eliminere faren for at påtalemyndigheten bedriver forumshopping ut fra hvilke medlemsstater som tillater ulovlig innhentet bevis fremmet. Nevnte revisjon av artikkelen om bevis kan hevdes å være nødvendig for at den involverte skal kunne ivareta sin rettslige interesse i forsvarlig grad, samt for å skape en mer koherent straffeprosess mellom de ulike medlemsstatene.

I tillegg til en mer omfattende regulering av bevis, hadde det vært ønskelig at man gjeninnførte en uttrykkelig presisering av adgangen til å foreta vitneavhør, oppnevne sakkyndige, kravet på fri rettshjelp og retten til å forholde seg taus slik som eksplisitt fastlagt i Forslag 1.¹⁵⁸ Også her bør man etablere europeiske regler fremfor å henvise til eksisterende direktiv, for å skape likebehandling og en prosess som fremmer rettssikkerhet for den involverte.

5.6. Domstolskontroll

Videre hadde det vært på sin plass at EPPO forslaget inneholdt en artikkel hvor det eksplisitt fremheves at Court of Justice of the European Union (CJEU) gis kompetanse til å fortolke og kontrollere implementeringen av EPPO forslaget i tilfeller som omhandler fundamentale rettigheter. Slik det nåværende forslaget er utformet, har ikke CJEU kompetanse til å foreta rettslig overprøving av noen av sidene av vedtakene, herunder da heller ikke kompetanse til å prøve om EPPOs handlinger er i samsvar med EU rett.¹⁵⁹ Ettersom EU selv mangler en institusjon som kan sikre de involverte i EPPOs handlinger sine rettigheter, er det nødvendig å

¹⁵⁶ Som nevnt i denne avhandlingens s.26.

¹⁵⁷ Se også Council of the European Union, 13863/13, 20.09.2013 s.33 hvor slike problemer synliggjøres og hvor det fremheves at en alternativ løsning hadde vært å foretrekke.

¹⁵⁸ Forslag 1 art.32 andre ledd bokstav f).

¹⁵⁹ Se art.33 i Forslag 2 som presenterer to forskjellige løsninger for rettslig overprøving, hvorav ingen av dem innebærer kompetanse for CJEU til å foreta nevnte prøving.

innføre en slik mulighet for domstolskontroll for CJEU.¹⁶⁰ Noe annet vil innebære en betydelig svekkelse av beskyttelsen av den involvertes fundamentale rettigheter på EU nivå, ettersom lovgiver etablerer en europeisk påtalemyndighet som innebærer at man vil kunne være gjenstand for en svært inngripende prosessuell kompetanse på EU nivå, uten mulighet for overprøvelse av denne kompetansen på EU nivå.¹⁶¹

Modellreglene av EPPO oppstilte en slik kompetanse til overprøving.¹⁶² Det må imidlertid presiseres at modellreglene gikk betraktelig lengre enn det fremlagte EPPO forslaget i svært mange henseende, herunder blant annet ved å oppstille en mer overnasjonal EPPO som da selvsagt krever en mer utbrodert regulering av de prosessuelle sikkerhetsgarantiene for den involverte i EPPOs handlinger.¹⁶³ Til tross for dette, må det imidlertid kunne argumenteres med at behovet for nevnte overprøvelseskompetanse fremdeles foreligger. Selv om Forslag 2 etablerer en EPPO av mindre overnasjonal karakter enn det som følger av modellreglene, innebærer forslaget likevel en betraktelig styrkelse av den prosessuelle kompetansen til EU, mens de prosessuelle sikkerhetsgarantiene som oppstilles er av begrenset styrke og anvendelsesområde. Hensynet til behovet for ivaretagelse av ens rettssikkerhet og herunder mulighet for overprøving for å forsikre seg om at de prosessuelle sikkerhetsgarantiene som skal følges faktisk ivaretas, kan således hevdes å gjøre seg spesielt sterkt gjeldende. Dersom lovgiver innfører domstolskontroll, vil dette innebære et styrket vern av rettighetene til de involverte i EPPOs etterforsknings- og påtaleprosess og vil derfor utgjøre et nødvendig bidrag i å utbalansere lovgivers sterke fokus på behovet for effektivitet.

¹⁶⁰ Damaskou (2014) s.142.

¹⁶¹ Ibid. s.142.

¹⁶² Se Regel 7 i Model Rules, tilgjengelig på prosjektets hjemmeside <http://eppo-project.eu/design/eppodesign/pdf/converted/index.html?url=f407f0c18e139b7f8f9c04ffd26a1396.pdf&search=> (sist besøkt 21.05.2015). Det presiseres igjen at analysen som lå til grunn for Model Rules baserte seg på en mer overnasjonal form for EPPO, se denne avhandlingens s.23, fotnote 100. Se også Ligeti (2013).

¹⁶³ Se blant annet Regel 1 i Model Rules som regulerer EPPOs status og kompetanse samt regel 8 til 19 under kap.2 som regulerer de generelle reglene for prosessuelle sikkerhetsgarantier og bevis <http://eppo-project.eu/design/eppodesign/pdf/converted/index.html?url=f407f0c18e139b7f8f9c04ffd26a1396.pdf&search=> (sist besøkt 21.05.2015) Som også påpekt av Suominen (2014b) s.29.

6. Konklusjon

Som analysen ovenfor viser, innebærer EPPO forslaget at en europeisk påtalemyndighet får påtale- og etterforskningskompetanse på delvis bekostning av medlemsstatenes suverenitet. Videre har EPPOs rammeverk et betydelig fokus på behovet for effektivitet, uten noen økning av de prosessuelle sikkerhetsgarantiene for de involverte. Beskyttelsesnivået av de prosessuelle sikkerhetsgarantiene for den involverte i EPPOs etterforskninger og påtaler oppstilles utelukkende gjennom henvisning til nasjonal lovgivning og allerede eksisterende rettigheter som følger av Charteret og ulike direktiver.

Slik som analysen illustrerer, vil henvisningen til nasjonal lovgivning kunne føre til store prosessuelle ulikheter, som igjen skaper liten forutberegnelighet for prosessens involverte og mulighet for forumshopping for påtalemyndigheten. Videre er rettighetene som oppstilles i Charteret utformet med formål om å fungere i en nasjonal rettsorden og ikke i en kombinasjon av transnasjonalt og overnasjonalt samarbeid, mens rettighetene som oppstilles gjennom ulike direktiver kun tilbyr et minimumsnivå av prosessuell beskyttelse. Å anvende Charterets- og direktivenes rettigheter som beskyttelse for den involverte i EPPOs etterforskninger og påtaler kan dermed medføre en lavere grad av beskyttelsesnivå enn det som er tilstrekkelig i slike sakstilfeller.

De faktiske konsekvensene og potensielle farene ved valget av beskyttelsesmekanisme for den involvertes prosessuelle sikkerhetsgarantier må derfor kunne hevdes å være store og alvorlige. Når lovgiver selv innfører lovgivning som medfører at man går lengre enn tidligere hva angår overføring av prosessuell kompetanse, burde lovgiver absolutt ta ansvar for å sikre at den involvertes prosessuelle sikkerhetsgarantier blir tilstrekkelig ivaretatt. Slik EPPO forslaget er formulert på nåværende tidspunkt, gir det imidlertid en stor prioritering til inngrepene kompetanse og mulighet for straffereaksjoner, uten samtidig å opprettholde en balanse for å sikre de individuelle rettigheter.¹⁶⁴ Dette innebærer at det foreligger et sterkt behov for å revidere kapittelet om prosessuelle sikkerhetsgarantier, herunder ved å innføre ovenfor nevnte endringer og forbedringer.¹⁶⁵

Det må således konkluderes med at lovgiver har foretatt en uhensiktsmessig avveining mellom behovet for en effektiv påtalemyndighet og hensynet til ivaretagelse av den involvertes prosessuelle rettssikkerhet i forslaget om etableringen av en europeisk påtalemyndighet.

¹⁶⁴ Suominen (2014b), s.28, se også Suominen(2014b) kapittel 5.

¹⁶⁵ Se også Damaskou (2014) s.145 hvor hun argumenterer for behovet for å foreta revisjon.

7. Litteraturliste

Henvisning i avhandlingen

Fullstendig henvisning

Nasjonal rett

<p><u>Lover</u> Den norske Straffeprosessloven LOV -1981-05-22-25</p> <p><u>Forarbeid</u> Innst.O nr.72(2004-2005)</p>	<p>Lov om rettergangsmåten i straffesaker (Straffeprosessloven), LOV-1981-05-22-25, ikrafttredelse 01.01.1986, sist endret <u>LOV-2015-03-27-15</u></p> <p>Innstilling til Odelstinget fra Justiskomiteen om lov om straff (straffeloven), Innst.O nr.72 (2004-2005)</p>
--	--

Overnasjonal rett

<p><u>EU</u> <u>Traktater</u> Treaty of Lisbon, C 306, 17.12.2007</p> <p><u>Direktiv</u> Directive 2013/48/EU, 22.10.2013</p> <p>Directive 2012/13/EU, 22.05.2012</p> <p>Directive 2010/64/EU, 20.10.2010</p>	<p>Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007, Official Journal of the European Union, C 306, 17 December 2007.</p> <p>Directive 2013/48/EU of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 on the right of access to a lawyer in criminal proceedings and in European arrest warrant proceedings, and on the right to have a third party informed upon deprivation of liberty and to communicate with third persons and with consular authorities while deprived of liberty.</p> <p>Directive 2012/13/EU of the European Parliament and of the Council of 22 May 2012 on the right to information in criminal proceedings.</p> <p>Directive 2010/64/EU of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 on the right to interpretation and</p>
---	---

<p><u>Resolusjoner</u> European Parliament Resolution 12.03.2014, PT_TA-PROV(2014)0234, A7-0141/2014</p> <p><u>Beslutninger</u> 2002/584/JHA, 13.06.2002</p> <p>2001/427/JHA, 28.05.2001</p> <p><u>Forslag</u> Forslag 2 - 15862/1/14 REV 1, 2013/0255 (APP), 28.11.2014</p> <p>Forslag 1 - COM/2013/0543 final – 2013/0255(APP), 17.07.2013</p> <p>COM/2001/0272 final, 23.05.2001</p> <p><u>Green Paper</u> COM(2001) 715 final, 11.12.2001</p> <p><u>Kommunikasjoner</u> COM(2014) 144 final, 11.03.2014</p>	<p>translation in criminal proceedings.</p> <p>European Parliament resolution of 12 March 2014 on the proposal for a Council regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office (<u>COM(2013)0534 – 2013/0255(APP)</u>), Strasbourg.</p> <p>Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedure between Member States, 2002/584/JHA.</p> <p>Council Decision of 28 May 2001 setting up a European crime prevention network, 2001/427/JHA.</p> <p>Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office, 15862/1/14 REV 1, Brussels, 28 November 2014 (OR. en).</p> <p>Proposal for a Council regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office, COM/2013/0534 final - 2013/0255 (APP), 17.07.2013.</p> <p>Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the criminal-law protection of the Community's financial interests, COM/2001/0272 final - COD 2001/0115, 23.05.2001.</p> <p>Green paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor, COM(2001) 715 final, Brussels, 11.12.2001.</p> <p>Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions; The EU Justice Agenda for 2020 - Strengthening Trust, Mobility and Growth within the</p>
---	--

<p>COM(2013) 851 final, 27.11.2013</p>	<p>Union, COM(2014) 144 final, Strasbourg, 11.03.2014</p> <p>Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the National Parliaments on the review of the proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office with regard to the principle of subsidiarity, in accordance with Protocol No 2, COM(2013) 851 final, Brussels, 27.11.2013</p>
<p>COM (2013) 532 final, 17.07.2013</p>	<p>Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and of the Regions; Better protection of the Union`s financial interests: Setting up the European Public Prosecutor`s Office and reforming Eurojust, COM(2013) 532 final, Brussels, 17.07.2013</p>
<p>COM(2011) 293 final, 26.05.2011</p>	<p>Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the protection of the financial interests of the European Union by criminal law and by administrative investigation, An integrated polity to safeguard taxpayer`s money, {SEC(2011) 621 final}, COM(2011) 293 final, Brussels, 26.05.2011</p>
<p>COM (2009) 262 final, 10.06.2009</p>	<p>Communication from the Commission to the European Parliament and the Council; An area of freedom, security and justice serving the citizen, Brussels, COM (2009) 262 final 10.06.2009</p>
<p>COM(2000) 608, 29.09.2000</p>	<p>Commission of the European Communities, Communication from the Commission; Additional Commission contribution to the Intergovernmental Conference on institutional reforms, The criminal protection of the Community`s financial interests: a European Prosecutor, COM(2000) 608, Brussels, 29.09.2000</p>

<p><u>Merknader</u> The Stockholm Programme, 2010/C 115/01, 04.05.2010</p>	<p>Notices from European Union Institutions, Bodies, Offices and Agencies, European Council, The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting citizens, 2010/C 115/01, 04.05.2010.</p>
<p><u>Notat</u> Council of the European Union, 2013/0255 (APP), 11255/14, 27.06.2014</p>	<p>Council of the European Union, note from incoming Italian Presidency to CATS. Subject; Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office (EPPO), 2013/0255 (APP), 11255/14, Brussels, 27.06.2014.</p>
<p>Council of the European Union, ST 6490/14, 14.02.2014</p>	<p>Council of the European Union, Note from the Presidency to Coreper/Council. Subject: Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office - Report on the State of play and questions to Ministers, ST 6490/14, Brussels, 14.02.2014.</p>
<p>Council of the European Union, 13863/1/13 REV 1, 14.10.2013</p>	<p>Council of the European Union, note from Presidency to CATS. Subject; European Public Prosecutor's Office: A Constructive Approach towards the Legal Framework Conclusions of the conference organised by the Lithuanian Presidency in cooperation with the European Commission and the Academy of European Law (Vilnius, 16-17 September) - Information by the Presidency (EPPO), Brussels, 14.10.2013</p>
<p>Council of the European Union, 13863/13, 20.09.2013</p>	<p>Council of the European Union, note from Presidency to CATS. Subject; European Public Prosecutor's Office: A Constructive Approach towards the Legal Framework Conclusions of the conference organised by the Lithuanian Presidency in cooperation with the European Commission and the Academy of European Law (Vilnius, 16-17 September) - Information by the Presidency (EPPO), Brussels, 20.09.2013.</p>
<p><u>Pressemelding</u> Press release; Protecting taxpayers' money against fraud: Commission proposes European Public Prosecutor's Office and</p>	<p>European Commission; Press release; Protecting taxpayers' money against fraud: Commission proposes European Public</p>

<p>reinforces OLAF procedural guarantees, Brussel, 17.07.2013.</p> <p><u>Øvrig</u> <u>Konvensjoner</u> Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms as amended by Protocols No.11 and No.14, Rome, 4.XI, 1950 (EMK)</p> <p><u>Charter</u> Charter of Fundamental Rights of the European Union, 2000/C 364/01, 18.12.2000</p>	<p>Prosecutor's Office and reinforces OLAF procedural guarantees, Brussel, 17.07.2013.</p> <p>Council of Europe, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms as amended by Protocols No.11 and No.14, Rome, 4.XI, 1950 (EMK), as from its entry into force on 1 June 2010</p> <p>Charter of Fundamental Rights of the European Union, 2000/C 364/01, 18 December 2000.</p>
---	---

Bøker

<p>Delmas-Marty (1997)</p> <p>Delmas-Marty, Vervaele (2000)</p> <p>Feldtmann, Knop Reventlow (2013)</p> <p>Herlin-Karnell (2012)</p>	<p>Delmas-Marty, Mireille. Red. 1997. <i>Corpus Juris: Introducing Penal Provisions for the Purpose of the Financial Interests of the European Union</i>, Economica.</p> <p>Delmas-Marty, Mireille and Vervaele, J.A.E. Reds. 2000. <i>The Implementation of the Corpus Juris in the Member States: Penal Provisions for the Protection of European Finances</i>, 4 Vol, Utrecht: Intersentia.</p> <p>Feldtmann, Birgit and Knop Reventlow, Sebastian, Denmark. Kapittel 2 i <i>Toward a Prosecutor for the European Union Volume I; A comparative analysis</i>, ss.58-94, Red. Av Ligeti, Katalin. 2013. Volume 34 in the series <i>Modern Studies in European Law</i>, Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing</p> <p>Herlin-Karnell, Ester. 2012. <i>The Constitutional Dimension of European Criminal law</i>. Volume 30 in the series</p>
--	---

	<p>Modern Studies in European Law, Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing.</p>
<p>Hollan (2013)</p>	<p>Hollan, Miklos; Hungary. Kapittel 8 i <i>Toward a Prosecutor for the European Union Volume 1; A comparative analysis</i>, ss.307-341. Red. av Ligeti, Katalin. 2013. Volume 34 in the series Modern Studies in European Law, Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing</p>
<p>Kaiafa-Gbandi (2015)</p>	<p>Kaiafa-Gbandi, Maria; The Establishment of an EPPO and the Rights of the Suspects and Defendants: Reflections upon the Commission's 2013 proposal and the Council's amendments. Kapittel 11 i <i>The European Public Prosecutor's Office: Legal and Criminal Policy perspectives</i>, ss.234-254, Red. av Asp, Petter. 2015. European Criminal Policy Initiative, Skriftar utgivna av Juridiska Fakulteten vid Stockholms universitet nr.83.</p>
<p>Ligeti (2013)</p>	<p>Ligeti, Katalin. Red. 2013. <i>Toward a Prosecutor for the European Union Volume 1; A Comparative Analysis</i>, Volume 34 in the series Modern Studies in European Law, Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing.</p>
<p>Mitsilegas (2009)</p>	<p>Mitsilegas, Valsamis. 2009. <i>EU Criminal Law</i>. First Edition, Modern Studies in European Law, Oxford: Hart Publishing.</p>
<p>Nowak, Steinborn (2013)</p>	<p>Nowak, Celina, Steinborn, Slawomir; Poland. Kapittel 14 i <i>Toward a prosecutor for the European Union Volume 1; A Comparative Analalysis</i>, ss.498-539, Red. av Ligeti, Katalin. 2013. Volume 34 in the series Modern Studies in European Law, Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing.</p>
<p>Peci (2013)</p>	<p>Peci, Idlir; The Netherlands. Kapittel 3 i <i>Toward a prosecutor for the European Union Volume 1; A Comparative Analalysis</i>, ss.95-132, Red. av Ligeti, Katalin. 2013. Volume 34 in the series Modern Studies in European Law, Oxford and Portland, Oregon: Hart</p>

Sievers (2008)	Publishing. Sievers; Too Different to Trust? First Experiences with the Application of the European Arrest Warrant, Kapittel 7 i <i>Security versus Justice?: Police and Judicial Cooperation in the European Union</i> , ss.109-128, Red av Guild, Elspeth og Geyer, Florian, 2008. Ashgate.
Suominen (2011)	Suominen, Annika. 2011. <i>The Principle of Mutual Recognition in Cooperation in Criminal Matters, A study of the principle in four framework decisions and in the implementation legislation in the Nordic Member States</i> , Intersentia
Wong (2013)	Wong, Christoffer; Sweden. Kapittel 20 I <i>Toward a prosecutor for the European Union Volume 1; A Comparative Analysis</i> , ss.742-778, Red. av Ligeti, Katalin. 2013. Volume 34 in the series Modern Studies in European Law, Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing.

Artikler

Damaskou (2014)	Damaskou, A. 2014. The European Public Prosecutor's Office; A Ground-Breaking New Institution of the EU Legal Order, <i>New Journal of European Criminal Law</i> , Vol.6, Issue 1, pp.126-153, 2014.
Fichera (2009)	Fichera, Massimo. 2009. The European Arrest Warrant and the Sovereign State: A Marriage of Convenience? <i>European Law Journal</i> , Vol.15, pp.70-97, January 2009.
Marin (2014)	Marin, Luisa. 2014. Effective and Legitimate? Learning from the Lessons of 10 years of Practice with the European Arrest Warrant, pp.327-348, <i>New Journal of European Criminal Law</i> , Vol. 5, Issue 3, 2014.
Pèrignon, Daucé (2007)	Pèrignon, Isabelle, Daucé, Constance. 2007. The European Arrest Warrant; a growing success story, <i>ERA Forum</i> , June 2007, Volume 8, Issue 2, pp.203-214, online 14

Rozmus, Topa, Walczak (2010)	June 2007. Marcin Rozmus, Ilona Topa, Marika Walczak. 2010. Harmonisation of Criminal Law in the EU legislation – The current Status and the Impact of the Treaty of Lisbon. Themis, pp.1-20. http://www.ejtn.eu/Documents/Themis/THE_MIS%20written%20paper%20-%20Poland%201.pdf
Suominen (2014a)	Suominen, Annika; Grundläggande rättigheter och strafferättsligt samarbete, JFT 2014/1–2, 14.05.2014.
Suominen (2014b)	Suominen, Annika; What role for Legal Certainty in Criminal law Within the Area of Freedom, Security and Justice in the EU?, pp. 1-31, Bergen Journal of Criminal Law and Criminal Justice, Volume 2, Issue 1, 2014. https://boap.uib.no/index.php/BJCLCJ/article/view/615/590

Online materiale

https://www.regjeringen.no/nb/dokument/dep/jd/rapporter_planer/rapporter/2004/krafttak-for-juridisk-forskning-2/2/id276931/	Regjeringen.no: Hva er juridisk forskning?. sist besøkt 24.05.2015
http://db.eurocrim.org/db/en/vorgang/306	Erocrim-database: Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor`s Office, Bills, Preliminary Documents. sist oppdatert 05.05.2015 sist besøkt 21.05.2015
http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/implementation-monitoring/index_en.htm	European Commission at Work, Monitoring implementation of EU Directives. sist oppdatert 09.12.2014 sist besøkt 19.05.2015
http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/sefcovic/headlines/news/2013/11/2013_11_27_public_prosecutor_en.htm	“yellow card” on EPPO triggers Commission review. arkivert 17.11.2014 sist besøkt 21.05.2015
http://ec.europa.eu/justice/criminal/recognition-decision/european-arrest-warrant/index_en.htm	European Commission, Justice, European Arrest Warrant. sist oppdatert 20.11.2014

<p>http://ec.europa.eu/justice/criminal/judicial-cooperation/public-prosecutor/index_en.htm</p>	<p>sist besøkt 24.05.2015</p> <p>European Commission, Justice, European Public Prosecutor`s Office. sist oppdatert 19.08.2014 sist besøkt 20.05.2015</p>
<p>http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/files/wjp_rule_of_law_index_2014_report.pdf</p>	<p>The World Justice Project, Rule of Law Index 2014, Report. sist besøkt 24.05.2015</p>
<p>http://ec.europa.eu/justice/criminal/criminal-law-policy/index_en.htm</p>	<p>European Commission, Justice, Criminal Law Policy. sist oppdatert 16.07.2013 sist besøkt 17.05.2015</p>
<p>http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/charter/index_en.htm</p>	<p>European Commission, Justice, EU Charter of Fundamental Rights. sist oppdatert 25.07.2013 sist besøkt 07.05.2015</p>
<p>http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/docs/netherlands/2013/com20130534/com20130534_tweedeka_mer_opinion_en.pdf</p>	<p>Courtesy translation, Subject: Reasoned opinion (breach of subsidiarity) on the proposal for a Council regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office (DOC(2013)534), The Hague, 10 October 2013, skrevet av Anouchka van Miltenburg, Speaker of the House of Representatives of the States General, Dutch House of Representatives. sist besøkt 27.05.2015</p>
<p>http://www.ecba.org/extdocserv/conferences/venice2013/Coninsx_Venice.pdf</p>	<p>ECBA Autumn Conference – “EPPO, procedural safeguards and impartiality and independence of judges and prosecutors” 11–12 October 2013, Venice Coninsx, Michèle , President of Eurojust National Member for Belgium. sist besøkt 25.05.2015</p>
<p>http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201314/ldselect/ldcom/65/65.pdf</p>	<p>House of Lords, European Union Committee, 3rd Report of Session 2013-14, Subsidiarity Assessment: the European Public Prosecutor`s Office, publisert 24.10.2013 sist besøkt 25.05.2015</p>
<p>http://eppo-project.eu/design/eppodesign/pdf/converted/i</p>	<p>EPPO project EU, Reports, Model Rules for the Procedure of the EPPO, 2012.</p>

<p><u>ndex.html?url=f407f0c18e139b7f8f9c04ffd26a1396.pdf&search=</u></p>	<p>sist besøkt 21.05.2015</p>
<p><u>https://snl.no/.search?utf8=%E2%9C%93&q uery=effektivitet&x=0&y=0</u></p>	<p>Store Norske Leksikon online nettside, søkeord “effektivitet”. publisert på nett 14.02.2009 sist besøkt 21.05.2015</p>
<p><u>https://snl.no/.search?utf8=%E2%9C%93&q uery=rettssikkerhet&x=0&y=0</u></p>	<p>Store Norske Leksikon online nettside, søkeord “rettssikkerhet”. publisert på nett 14.02.2009 sist besøkt 21.05.2015</p>

8. Vedlegg

8.1. Vedlegg 1: Forslag 2s kapittel om prosessuelle sikkerhetsgarantier
15862/1/14 REV 1, 2013/0255 (APP), 28.11.2014, art.32

CHAPTER IV PROCEDURAL SAFEGUARDS

Article 32 - Scope of the rights of the suspects and accused persons as well as other persons involved

1. The activities of the European Public Prosecutor's Office shall be carried out in full compliance with the rights of suspected persons enshrined in the Charter of Fundamental Rights of the European Union, including the right to a fair trial and the rights of defence.

2. Any suspect and accused persons as well as other persons who are a party in the criminal proceedings of the European Public Prosecutor's Office shall, as a minimum, have the procedural rights as they are provided for in Union law, including directives concerning the rights of individuals in criminal procedures, such as:

(a) the right to interpretation and translation, as provided for in Directive 2010/64/EU of the European Parliament and of the Council,

(b) the right to information and access to the case materials, as provided for in Directive 2012/13/EU of the European Parliament and of the Council,

(c) the right of access to a lawyer and the right to communicate with and have third persons informed in case of detention, as provided for in Directive 2013/48/EU of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 on the right of access to a lawyer in criminal proceedings and in European arrest warrant proceedings, and on the right to have a third party informed upon deprivation of liberty and to communicate with third persons and with consular authorities while deprived of liberty,

(d) the right to remain silent and the right to be presumed innocent as provided for in Directive 201x/xx/EU of the European Parliament and of the Council to strengthen the presumption of innocence and the right to be present at trial in criminal proceedings,

(e) the right to legal aid as provided for in Directive 201x/xx/EU of the European Parliament and of the Council on the right to provisional legal aid for citizens suspected or accused of a crime and for those subject to a European Arrest Warrant,

3. Without prejudice to the rights provided in this Chapter, suspects and accused persons as well as other persons involved in the proceedings of the European Public Prosecutor's Office shall have all the procedural rights available to them under the applicable national law.

CHAPTER IV PROCEDURAL SAFEGUARDS

Article 32 Scope of the rights of the suspects and accused persons as well as other persons involved

1. The activities of the European Public Prosecutor's Office shall be carried out in full compliance with the rights of suspected persons enshrined in the Charter of Fundamental Rights of the European Union, including the right to a fair trial and the rights of defence.

2. Any suspect and accused person involved in the proceedings of the European Public Prosecutor's Office shall, as a minimum, have the following procedural rights as they are provided for in Union legislation and the national law of the Member State:

(a) the right to interpretation and translation, as provided for in Directive 2010/64/EU of the European Parliament and of the Council,

(b) the right to information and access to the case materials, as provided for in Directive 2012/13/EU of the European Parliament and of the Council,

(c) the right of access to a lawyer and the right to communicate with and have third persons informed in case of detention, as provided for in [Directive 2013/xx/EU of the European Parliament and of the Council of xx xxxx 2013 on the right of access to a lawyer in criminal proceedings and on the right to communicate upon arrest],

(d) the right to remain silent and the right to be presumed innocent,

(e) the right to legal aid,

(f) the right to present evidence, appoint experts and hear witnesses.

3. Suspects and accused persons shall have the rights listed in paragraph 2 from the time that they are suspected of having committed an offence. Once the indictment has been acknowledged by the competent national court, the suspect and accused person's procedural rights shall be based on the national regime applicable in the relevant case.

4. The rights listed in paragraph 2 shall also apply to any person other than a suspect or accused person who is heard by the European Public Prosecutor's Office if, in the course of questioning, interrogation or hearing, he/she becomes suspected of having committed a criminal offence.

5. Without prejudice to the rights provided in this Chapter, suspects and accused persons as well as other persons involved in the proceedings of the European Public Prosecutor's Office shall have all the procedural rights available to them under the applicable national law.

Article 33 Right to remain silent and to be presumed innocent

1. The suspect and accused person involved in the proceedings of the European Public Prosecutor's Office shall have, in accordance with national law, the right to remain silent when questioned, in relation to the facts that he/she is suspected of

having committed, and shall be informed that he/she is not obliged to incriminate himself/herself.

2. The suspect and accused person shall be presumed innocent until proven guilty according to national law.

Article 34 Right to legal aid

Any person suspected or accused of an offence within the scope of the competence of the European Public Prosecutor's Office shall have, in accordance with national law, the right to be given legal assistance free or partially free of charge by national authorities if he/she has insufficient means to pay for it.

Article 35 Rights concerning evidence

1. The suspect and accused person shall have, in accordance with national law, the right to present evidence to the consideration of the European Public Prosecutor's Office.

2. The suspect and accused person shall have, in accordance with national law, the right to request the European Public Prosecutor's Office to gather any evidence relevant to the investigation, including appointing experts and hearing witnesses.