

Mastergradsoppgave
JUS399

EUs kompetanse til å gi overnasjonal europeisk strafferett

- En tolkning av TEUF artikkel 325 og subsidiaritetsprinsippet som
rettslig skranke

Kandidatnr: 174654

Veileder: Annika Suominen

*Antall ord
14539*

Innholdsfortegnelse

<u>1</u>	<u>INTRODUKSJON: TEMA OG PROBLEMSTILLING.....</u>	<u>1</u>
1.1	INNLEDNING	1
1.2	DEFINISJON: OVERNASJONAL EUROPEISK STRAFFERETT.....	3
1.3	HVORFOR DISKUTERE EUs KOMPETANSE TIL Å GI OVERNASJONAL STRAFFERETT OG SUBSIDIARITETSPRINSIPPET	4
1.4	NÆRMERE KONKRETISERING AV PROBLEMSTILLING OG AVGRENSNING AV TEMA	6
1.5	VALG AV METODE OG OPPGAVENS STRUKTUR	7
<u>2</u>	<u>ARTIKKEL 325- KOMPETANSE TIL Å GI OVERNASJONAL EUROPEISK STRAFFERETT?.....</u>	<u>7</u>
2.1	KORT OVERSIKT OVER EUs PRINSIPPER FOR TRAKTATTOLKNING.....	7
2.2	ORDLYDEN I ARTIKKEL 325 TEU	8
2.2.1	ARTIKKEL 325, FØRSTE AVSNITT	8
2.2.2	ARTIKKEL 325, ANDRE OG TREDJE AVSNITT	9
2.2.3	ARTIKKEL 325, FJERDE AVSNITT	9
2.2.4	SLUTNING AV ORDLYDEN	11
2.3	FORMÅLET MED EU-SAMARBEIDET	11
2.3.1	EUs FORMÅL SOM TOLKNINGSMOMENT	11
2.3.2	EUs TRAKTATFESTEDE FORMÅL.....	12
2.3.3	SLUTNING AV FORMÅLET	13
2.4	KONTEKSTUELL TOLKNING.....	14
2.4.1	HARMONISERINGSKOMPETANSEN I ARTIKKEL 82 OG 83.....	14
2.4.2	ARTIKKEL 4(2) OG 67 TEUF - UTTRYKK FOR ET STRAFFERETTLIG SKÅNINGSPRINSIPP?.....	15
2.4.3	ARTIKKEL 86 TEUF - OPPRETTELSE AV EN EUROPEISK ANKLAGEMYNDIGHET.....	18
2.4.4	KONTEKSTUELL SLUTNING:.....	19
2.5	EU-RETTENS UTVIKLINGSTRINN	19
2.5.1	LOVGIVNINGSMESSIG UTVIKLING INNEN BEDRAGERIBEKJEMPELSE	19
2.5.1.1	PIF konvensjonen om beskyttelse av EUs finansielle interesser	19
2.5.1.2	Direktiv om beskyttelse av EUs finansielle interesser	20
2.5.1.3	Corpus Juris.....	20
2.5.1.4	Grønnebok om strafferettslig beskyttelse av fellesskapets finansielle interesser	21
2.5.1.5	Øvrig utvikling i EU lovgivningen innen det strafferettslige samarbeidet.....	22
2.5.2	UTVIKLINGEN INNEN DET INSTITUSJONELLE STRAFFERETTLIGE SAMARBEIDET	22
2.5.2.1	Europol	23
2.5.2.2	Eurojust og det Europeiske Rettslige Nettverket	23
2.5.2.3	OLAF.....	24
2.5.3	UTVIKLINGEN I RETTSPRAKSIS	24
2.5.4	SLUTNING AV EU RETTENS UTVIKLINGSTRINN	26
2.6	ANDRE TOLKNINGSMOMENTER	26
2.6.1	PARTENES MENING OG HISTORISK BAKGRUNN	26
2.6.2	DEMOKRATIENSYN - NULLA POENA SINE LEGE, NULLUM CRIMEN SINE LEGE PARLAMENTARIA	28
2.7	FORELØPELIG TOLKNINGSRESULTAT:	29
<u>3</u>	<u>SUBSIDIARITETSPRINSIPPET:.....</u>	<u>30</u>

3.1	INNHALDET I PRINSIPPET OG IDÉHISTORISK BAKGRUNN.....	30
3.2	PRINSIPPETS ROLLE INNEN EU.....	31
3.3	PRINSIPPET ETTER LISBOATRAKTATEN	32
3.3.1	TILLEGGS PROTOKOLLEN TIL LISBOATRAKTATEN.....	32
3.4	NÆRMERE KONKRETISERING AV PRINSIPPET	33
3.5	TILLATER SUBSIDIARITETSPRINSIPPET EN STRAFFERETTLIG FORORDNING ETTER ARTIKKEL 325 TEUF?34	
4	<u>KONKLUSJON</u>	<u>35</u>
5	<u>BIBLIOGRAFI</u>	<u>37</u>
5.1	LITTERATUR.....	37
5.2	FOLKERETTLIGE TRAKTATER.....	38
5.3	EU PRIMÆRRETT	38
5.4	SEKUNDÆRLOVGIVNING	38
5.5	ANDRE OFFISIELLE DOKUMENTER	39
5.6	RETTSPRAKSIS.....	39
5.7	INTERNETTKILDER	39

1 Introduksjon: Tema og problemstilling

1.1 Innledning

Strafferetten er kjernen og selve uttrykket for en stats suverenitet.¹ Samtidig er strafferetten avgjørende for å skape en effektiv statsmakt og et ordnet samfunn. Det finnes ingen eksempler på moderne samfunn som fungerer uten en sanksjonering i form av strafferett.² Det er derfor heller ikke egnet til å overraske at en organisasjon som EU, som koordinerer og regulerer et europeisk indre marked, og som styrer et eget budsjett på over hundre milliarder euro,³ også har et stort behov for å sanksjonere brudd på rettsakter og primærrett for å beskytte sine rettsgoder.

I likhet med andre folkerettssubjekter er likevel EUs muligheter for å sanksjonere brudd på EU-retten begrenset. På enkeltområder som konkurranseretten, fiskeri, landbruk og bedrageri mot EUs finanser, har riktignok EU kompetanse til å sanksjonere brudd ved hjelp av administrative sanksjoner som bøter,⁴ kutt i finansiell støtte⁵ og andre finansielle sanksjoner.⁶ Muligheten til å gi fengselsstraff og andre sanksjoner som vi forbinder med ekte strafferett har likevel tradisjonelt ikke vært ansett å være til stede. Unionen er dermed helt avhengig av at medlemsstatenes strafferett verner deres rettsgoder.

En sentral begrunnelse for EUs manglende strafferettslige kompetanse er at strafferetten, i tillegg til å ha en normerende funksjon, utgjør samfunnets sosiale dom over en handling og gir direkte uttrykk for den enkelte stats verdisyn og kultur.⁷ Det har derfor vært den tradisjonelle oppfatning innen EU-retten at strafferetten er et område som er forbeholdt medlemsstatene.⁸ Dette betyr likevel ikke at strafferetten har vært EU samarbeidet uvedkommende. Fordi EUs kompetanse ikke er områdebegrenset, men er styrt av målsetninger, er det ikke mulig at strafferetten forblir uberørt. EU retten stiller således krav til nasjonal strafferett og kan både gjøre at nasjonal strafferett ikke får virkning, eller kan gjøre nasjonal straffelovgivning påkrevet i enkelte tilfeller.⁹

¹ Henning Rosenau, "Zum Europäisierung im Strafrecht. Vom Schutz finanzieller Interessen der EG zu einem gemeineuropäischen Strafgesetzbuch?", ZIS, 2008 s. 19

² Johs Andenæs, *Alminnelig strafferett*, 4. utgave, Oslo 1997 s. 1

³ EUs budsjett for 2010 var på 141,5 milliarder euro, se http://ec.europa.eu/budget/budget_detail/current_year_en.htm. (nov 2010)

⁴ TEUF artikkel 103 (2) a

⁵ Rådets forordning Nr. 73/2009, OJ L 30 (31. januar 2009), artikkel 21.

⁶ Se særlig Kommisjonens forordning Nr. 478/2007, OJ(2007) L 111/13, artikkel 134 b)

⁷ Bundesverfassungsgericht "Lisboadommen", NJW 2009, 2267, premiss 341

⁸ Sak C176/03, *Kommisjonen mot Rådet*, sml [2005] side I-07879, premiss 47 og Bernd Hecker, *Europeishes Strafrecht*, 3. utgave, Trier 2010, s. 150

⁹ Helmut Satzger, *Internationales und Europäisches Strafrecht*, 4. utgave, München 2010, s. 108 og 113

Veksten i internasjonal kriminalitet de siste tiårene har gjort EU til en egnet plattform for strafferettssamarbeid. Etter inngåelsen av Schengenavtalen¹⁰ falt grensekontrollen mellom de fleste EU-landene bort. Samtidig dannet det indre markedets rett til fri flyt av varer, personer, kapital og tjenester grobunn for et stort illegalt marked for varer og tjenester.¹¹ Denne utviklingen førte til at tidligere instrumenter for strafferettssamarbeid, for eksempel gjennom Europarådet, ikke lenger var tilstrekkelige. For å bøte på dette problemet ble EU, etter inngåelsen av Maastrichttraktaten i 1992,¹² arena for et mellomstatlig samarbeid i straffesaker. Maastrichttraktaten etablerte den europeiske union som en takorganisasjon bestående av tre søyler. Innenfor denne søylestrukturen utgjorde det tidligere EF-samarbeidet første søyle, den felles utenriks- og sikkerhetspolitikk andre søyle og justis- og politisamarbeid i straffesaker tredje søyle. Det strafferettslige samarbeidet innen tredje søyle var langt mindre dyptgripende enn det parallelle økonomiske samarbeidet innen fellesskapet, og hadde mer karakter av et tradisjonelt folkerettslig samarbeid.¹³

Gjennom Amsterdamtraktaten¹⁴ ble det strafferettslige samarbeidets rolle i EU ytterligere betont, med lanseringen av området med frihet, sikkerhet og rettferdighet som et av EUs kompetanseområder.¹⁵ Til tross for en rekke fremskritt både av lovgivningsmessig og institusjonell art hadde samarbeidet likevel begrenset gjennomslagskraft, noe som viste seg særlig ved at lovgivningsaktene hovedsakelig hadde form av mellomstatlige konvensjoner¹⁶ og rammeavgjørelser,¹⁷ som begge krevde implementering¹⁸ i nasjonal rett for å få virkning.

Ved ikrafttredelsen av Lisboatraktaten¹⁹ 01.12.2009 er imidlertid det strafferettslige samarbeidet innen EU blitt radikalt endret.

Lisboatraktaten er en revisjonstraktat som endrer de tidligere EF og EU traktatene, og ombenevner disse til traktaten om den Europeiske Unions funksjonsmåte (TEUF) og traktaten om den Europeiske Union (TEU). Lisboatraktaten kan ses på som en kompromissløsning på bakgrunn av den feilslåtte Traktaten om en forfatning for Europa.²⁰ Den viktigste endringen for strafferettens vedkommende er oppløsningen av den tidligere søylestrukturen. Samarbeidet i straffesaker går nå inn under den samme

¹⁰ Schengen avtalen – avtale mellom regjeringene for statene i den økonomiske union Benelux, forbundsrepublikken Tyskland og republikken Frankrike om gradvis avskaffelse av kontrollen på de felles grenser, OJ L 239 (22. september 2000)

¹¹ Hecker (2010) s. 17

¹² Maastrichttraktaten, formelt kalt Traktaten om den Europeiske Union, OJ C 191 (29.juli 1992)

¹³ Mark. A. Zöller, "Europäische Strafgesetzgebung", ZIS, 2009 s. 341

¹⁴ Amsterdamtraktaten om endring av traktaten om den Europeiske Union, traktatene om opprettelsen av det Europeiske Fellesskap og visse tilknyttede traktater, OJ C 340/1 (10.november 1997)

¹⁵ TEU, versjon etter Amsterdamtraktaten, artikkel 29

¹⁶ TEU, versjon før Lisboa, artikkel 34 (2) b

¹⁷ TEU, versjon før Lisboa, artikkel 34 (2) d

¹⁸ Fredrik Sejersted mfl., *EØS-rett*, 2.utgave, Oslo 2005, s. 49

¹⁹ Lisboatraktaten om endring av traktaten om den Europeiske Union, og traktaten om opprettelsen av det Europeiske Fellesskap, OJ C 306/1 (17. desember 2007)

²⁰ Traktaten om en forfatning for Europa, OJ C 310/01 (16. desember 2004)

overnasjonale²¹ struktur som det økonomiske samarbeidet med flertallavgjørelser, Europaparlamentet som medlovgiver og EU-domstolen som kompetent dømmende makt.²² I tillegg til en ny overnasjonal struktur, inneholder også Lisboa-traktaten enkelte endringer i traktatgrunnlaget innenfor den tidligere første søyle, som gjør det aktuelt å stille spørsmålet om Unionen nå er gitt kompetanse til å gi en ekte overnasjonal europeisk strafferett. Eksistensen av en slik overnasjonal europeisk strafferett vil være temaet for denne oppgaven. Før jeg går nærmere inn på de relevante endringene som vil bli diskutert i oppgaven, vil det være nødvendig med en definisjon av begrepet overnasjonal europeisk strafferett.

1.2 *Definisjon: overnasjonal europeisk strafferett*

Selve ordet overnasjonalitet peker på en kompetanse som ligger på et høyere nivå enn det nasjonale, og som dermed går foran nasjonale kompetanser ved motstrid. En overnasjonal organisasjon defineres gjerne som "en organisasjon hvor de besluttede organer kan treffe avgjørelser som er bindende for de enkelte medlemsland, eventuelt også for berørte privatborgere og selskaper i medlemslandene (...)." ²³ Ut i fra denne definisjonen er overnasjonalitet kompetansen til å treffe bindende beslutninger. En slik kompetanse innebærer at nasjonalstaten har gitt fra seg en del av sin suverenitet. Dette overnasjonale trekket finner vi igjen i EU ved at medlemsstatene kan bli dømt og sanksjonert av EU-domstolen for traktatbrudd dersom de ikke overholder sine forpliktelser. ²⁴

Andre vil definere overnasjonalitet som kompetansen til å treffe bindende vedtak som binder også de som har motsatt seg dem. ²⁵ En slik definisjon av overnasjonalitet innebærer med andre ord en kompetanse til å treffe flertallsbeslutninger. Dette er etter Lisboa-traktaten det rådende kravet til beslutningsdyktighet ved EUs lovgivningsprosedyrer, også på strafferettens område. ²⁶

Et tredje trekk som i juridisk litteratur gjerne blir fremhevet som overnasjonalt, er direkte effekt av vedtak som blir truffet. ²⁷ Det vil si at vedtakene kan gjøres direkte gjeldende i medlemsstaten uten en særskilt nasjonal implementering. Innenfor EU viser denne formen for overnasjonalitet seg gjennom kompetansen til å gi forordninger. Forordninger gjelder direkte i medlemsstatene, i motsetning til direktiver som må implementeres i nasjonal rett før de gis virkning. ²⁸ EU-domstolen har riktignok gjennom sin rettspraksis også anerkjent at direktiver kan ha direkte virkning under

²¹ Se punkt 1.2

²² TEUF artikkel 82 og 83, jf TEUF artikkel 289

²³ Store norske leksikon, http://www.sn.no/overnasjonal_organisasjon, (oktober 2010)

²⁴ TEUF artikkel 258-260

²⁵ Se Europaveien.no,

http://www.europaveien.no/index.php?option=com_content&task=view&id=646&Itemid=203
(oktober 2010)

²⁶ TEU artikkel 16 (3)

²⁷ Sejersted mfl. (2005), s. 41

²⁸ TEUF artikkel 288

bestemte forutsetninger.²⁹ En av disse forutsetningene er likevel at direktivet ikke berører forholdet mellom private personer, eller forholdet mellom stat og borger i nedstigende linje. Direktivet kan med andre ord kun virke begunstigende på den enkelte borger overfor staten for at denne doktrinen skal gjelde. Denne forutsetningen utelukker dermed at et direktiv med strafferettslig innhold kan gis direkte effekt. Den sterkeste form for overnasjonalitet på strafferettens område kan dermed kun vise seg gjennom kompetansen til å gi forordninger. Denne overnasjonaliteten forsterkes ytterligere ved at EU retten gis forrang³⁰ foran nasjonal rett.

For å trekke paralleller fra de definerte trekkene ved overnasjonalitet til vårt tema, kan man si at en overnasjonal europeisk strafferett er strafferett som gis av uavhengige EU organer, som treffes ved flertallsbeslutning og som direkte får virkning i medlemsstatene. Selv om også direktiver treffes ved flertallsvedtak og får bindende virkning for medlemsstatene, har jeg valgt å holde denne form for overnasjonalitet utenfor begrepet i denne oppgaven. Begrunnelsen er at direktiver kun er bindende med hensyn til sitt formål, og fordi det kreves en nasjonal implementering av direktivene for at de skal gjelde i medlemsstatene. Direktiver er og forblir dermed en nasjonal strafferett, om enn i en europeisert form.

1.3 Hvorfor diskutere EUs kompetanse til å gi overnasjonal strafferett og subsidiaritetsprinsippet

Helt fra starten av EU samarbeidet var det enkelte som ønsket seg et "Europas forente stater" - en union med en føderativ struktur hvor den enkelte stats suverenitet ikke stod i veien for beslutningsprosessene.³¹ Under en føderativ struktur ville ikke en overnasjonal strafferett være utenkelig. Denne tanken møtte likevel sterk motstand i de enkelte nasjonalstatene. Partene ble derfor enige om en skrittvis stadig sterkere integrasjon. Forholdet mellom medlemsstatene og Unionen ble balansert ved at medlemsstatene beholdt sin kontroll over rettsaktene gjennom Rådet og gjennom den teoretiske, om enn illojale muligheten, til å hindre at vedtatte rettsakter får virkning ved å nekte nasjonal implementering.³²

Gjennom de enkelte revisjonstraktatene har imidlertid den opprinnelige balansen blitt stadig mer forskjøvet. Områdene hvor Rådet treffer sine avgjørelser med flertall har stadig blitt utvidet, så vel som Europaparlamentets rolle som lovgiver og EU-domstolens jurisdiksjon. Denne prosessen har også EU-domstolen drevet fremover, ved å utvikle doktriner som direkte virkning av primærretten³³ og direktiver,³⁴ statlig

²⁹ Sak 41/74, *Van Duyn*, Sml [1974] s. 1337, premiss 12

³⁰ Sak C-6/64, *Costa mot ENEL*, sml [1954]-64 s. 531

³¹ Se særlig Alterio Spinelli, "The Ventotene Manifesto" i Agustín José Menéndez, "Altiero Spinelli - From Ventotene to the European Constitution", *ARENA Report nr. 1*, 2007

³² Theodore Schilling, "Subsidiarity as a Rule and as a Principle, or taking Subsidiarity seriously", *Jean Monnet Chair Working Paper 10*, Harvard University 1995, (uten sidetall), webversjon tilgjengelig under <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/95/9510ind.html>

³³ Sak 26/62, *Van Gend & Loos*, Sml [1954]-64, s. 375

³⁴ *Van Duyn*

erstatningsansvar for mangelfull gjennomføring av direktiver³⁵ og EU rettens forrang³⁶ over nasjonal rett. På denne måten har den europeiske integrasjonen stadig blitt sterkere uten at medlemsstatenes mulighet til innvirkning i særlig grad er blitt kompensert for. Nå som det er kommet enda en ny revisjonstraktat, kan det være naturlig å stille seg spørsmålet om hvor langt integrasjonsprosessen er kommet; Er vi nå kommet så langt på EU rettens utviklingstrinn at strafferetten, selve kjernen av den enkelte stats suverenitet, også er blitt løftet opp på et overnasjonalt nivå?

Årsaken til at en slik diskusjon vil være aktuell er at enkelte artikler i EU traktatene er så vidt utformet at de kan tenkes å hjemle en kompetanse til å gi overnasjonal europeisk strafferett. Et slikt eksempel fra den gamle traktaten er EFT artikkel 280. Artikkel 280 angikk bedrageribekjempelse til fordel for EUs finansielle interesser. Til tross for en vid ordlyd som ga Unionen kompetanse til å treffe "foranstaltninger" til bedrageribekjempelse, ga artikkelen et forbehold om at "Disse foranstaltninger berører ikke anvendelsen af medlemsstaternes strafferet eller retsplejeregler." Dette forbeholdet ble i juridisk litteratur ansett som det avgjørende argument mot at EU kunne ha en forordningskompetanse på strafferettens område.³⁷ Til tross for to kontroversielle avgjørelser fra 2005 og 2007,³⁸ hvor EU-domstolen fant at EU hadde en annekskompetanse³⁹ innen første søyle til å gi direktiver med strafferettslig innhold, fastholdt også EU-domstolen at forbeholdet i artikkel 280 måtte ses på som en absolutt sperre for en strafferettskompetanse innen bedrageribekjempelse.

I Lisboaatraktaten er artikkel 280 videreført i den nye TEUF artikkel 325. I denne bestemmelsen er imidlertid det gamle forbeholdet strøket. Denne strukturendringen reiser spørsmål om EUs kompetansegrunnlag nå er endret, og om denne endringen har banet vei for at EU nå kan gi ekte overnasjonal strafferett til vern for sine interesser.

Samtidig gjør Lisboaatraktatens betoning av subsidiaritetsprinsippet det naturlig å stille spørsmål om medlemsstatene er blitt gitt et nytt middel til å opprettholde maktbalansen.

Subsidiaritetsprinsippet er et prinsipp som kom inn i EU traktatene gjennom Maastrichttraktaten. Prinsippet innebærer at på de områder der unionen og medlemsstatene deler sin kompetanse skal unionen kun handle hvis og i det omfang målene for den påtenkte handling ikke i tilstrekkelig grad kan oppfylles av medlemsstatene, men på grunn av handlingens omfang eller virkninger bedre kan nås på fellesskapsplan.⁴⁰ Prinsippet kan ses i sammenheng med andre skranker for EU organenes kompetanseutøvelse, som for eksempel kompetansetildelingsprinsippet,⁴¹ forholdsmessighetsprinsippet⁴² og prinsippet om aktelse av nasjonal identitet.⁴³

³⁵ Sak C-479/93, *Francovich*, sml [1995], s. I-3843

³⁶ *Costa mot ENEL*

³⁷ Satzger (2010), s. 95 og 98

³⁸ Sak C-176/03 og Sak C-440/05, *Kommisjonen mot Rådet*, sml [2007] s. I-09097

³⁹ Begrep hentet fra tysk "annexkompetenz", se Satzger(2010) s. 120

⁴⁰ TEU artikkel 5 (3)

⁴¹ TEU artikkel 5 (1)

⁴² TEU artikkel 5 (4)

Prinsippet har frem til nå spilt en beskjeden rolle som kompetanseutøvingskranke for EU.⁴⁴ Men som det nærmere vil bli gjort rede for under punkt 3 har subsidiaritetsprinsippet sammen med forholdsmessighetsprinsippet blitt gitt en særskilt rolle gjennom Lisboa-traktaten. Dette aktualiserer spørsmålet om prinsippet har gått fra å være en politisk programmerklæring med vagt rettslig innhold til å bli et konkret rettslig grunnlag som kan begrense Unionens kompetanse.

Såfremt en tolkning av det nye kompetansegrunnlaget i Lisboa-traktaten viser at det i prinsippet eksisterer en kompetanse til å gi overnasjonal strafferett for EUs organer, må man derfor spørre om subsidiaritetsprinsippet vil utelukke eller begrense utøvelsen av en slik kompetanse.

1.4 Nærmere konkretisering av problemstilling og avgrensning av tema

Problemstillingen for denne oppgaven er EUs kompetanse til å gi overnasjonal europeisk strafferett. For å svare på problemstillingen vil jeg foreta en tolkning av artikkel 325 TEUF for å vurdere om denne kan inneholde en kompetanse for overnasjonal strafferett. Med dette menes en strafferett som direkte følger av avgjørelser truffet av EUs organer og som ikke behøver gjennomføring i medlemsstatene. Mer presist vil dette gjelde kompetansen til å gi en forordning som angir gjerningsbeskrivelse og straffetrussel.

Som tidligere nevnt vil jeg holde kompetansen til å harmonisere straffebestemmelser jf. TEUF artikkel 82 og 83 utenfor, da det her er snakk om rett som må gjennomføres i medlemsstatene for å få virkning.

Årsaken til at jeg har valgt artikkel 325 for å belyse spørsmålet om det eksisterer en overnasjonal europeisk strafferett er at det er denne bestemmelsen som av flest juridiske forfattere⁴⁵ har blitt hevdet å inneholde en slik kompetanse. Men det finnes også flere bestemmelser som kunne ha vært drøftet i en slik kontekst.

Blant annet har det blitt hevdet at artikkel 79 d) TEUF inneholder en kompetanse til å gi overnasjonal strafferett til bekjempelse av menneskehandel. Dette standpunktet er imidlertid møtt med en del kritikk ettersom mange ser artikkel 83 TEUF som *lex specialis* på dette området, og en forordningskompetanse som utelukket.⁴⁶

Også artikkel 33 TEUF er av enkelte sett som en kompetanse til å gi overnasjonal strafferett.⁴⁷ Dette standpunktet er imidlertid ikke så utbredt i juridisk litteratur, og jeg har derfor valgt å konsentrere oppgaven om artikkel 325. Dette særlig fordi

⁴³ TEU artikkel 4 (2)

⁴⁴ Tridimas, Takis, *The General Principles of EU Law*, 2. utgave (Oxford 2006) s. 183

⁴⁵ Se f.eks Satzger(2010), Hecker (2010) og Marco Mansdörfer, "Das europäische Strafrecht nach dem Vertrag von Lissabon - oder: Europäisierung des Strafrechts unter nationalstaatlicher Mitverantwortung", *HRRS*, 2010

⁴⁶ Martin Heger, "Perspektiven des Europäischen Strafrechts nach dem Vertrag von Lissabon", *ZIS* 2009 s. 416

⁴⁷ Satzger (2010) s. 100

Kommisjonens grønnebok fra 2001⁴⁸ samt tidligere konvensjoner og forslag til direktiver med strafferettslig innhold,⁴⁹ gir signaler om at en straffelovgivning på området for bedrageribekjempelse langt i fra er en fjern tanke.

Jeg vil også holde EUs kompetanse til å gi administrative sanksjoner utenfor oppgaven. Dette til tross for at flere av sanksjonene som EU har kompetanse til å ilegge vil karakteriseres som straffesanksjoner i den Europeiske Menneskerettighetskonvensjon (EMK)⁵⁰ artikkel 6 sin forstand, og derfor også kan sies å være en form for overnasjonal europeisk strafferett.⁵¹ Jeg har valgt å begrense oppgaven til strafferettsbestemmelser i egentlig forstand, som ikke ses på som administrative bestemmelser av EU og medlemsstatene. Med dette menes bestemmelser som kan føre til frihetsberøvelse og bøter som vil omdannes til frihetsberøvelse om de ikke betales.

1.5 Valg av metode og oppgavens struktur

For å svare på oppgavens problemstilling vil jeg forholde meg til anerkjent folkerettslig metode for traktattolkning.⁵² Siden det er snakk om EU rettslige bestemmelser har valgt å forholde meg til EU-domstolens metode for tolkning av primærrett, som nærmere beskrevet nedenfor. Til hjelp for tolkningen har jeg supplert med internasjonal litteratur og artikler om emnet, med hovedvekt på tysk litteratur. I tillegg har jeg tatt med enkelte relevante dommer fra EU-domstolen og fra den tyske Bundesverfassungsgericht for å illustrere både EUs og medlemsstatenes egne standpunkter til temaet. Den danske versjonen av TEUF og TEU er valgt som utgangspunkt for tolkningen, da norske oversettelser ikke er autentiske versjoner.

Med hensyn til oppgavens struktur, vil jeg under punkt 2 først gi en kort oversikt over EUs tolkningsmetode. Deretter vil jeg anvende denne metoden tolkningsmoment for tolkningsmoment, med en foreløpig slutning for hvert enkelt kategori. Vurderingen av subsidiaritetsprinsippet som skranke skiller ut som eget punkt 3. I punkt 4 kommer jeg med den endelige samlede konklusjonen på vurderingstemaet.

2 Artikkel 325- kompetanse til å gi overnasjonal europeisk strafferett?

2.1 Kort oversikt over EUs prinsipper for traktattolkning

Det sentrale og viktigste utgangspunktet for EU-samarbeidet er at EU ikke innehar en kompetansetildelingskompetanse.⁵³ All kompetanseutøvelse styres av prinsippet i

⁴⁸ Kommisjonens grønnebok om strafferettslig beskyttelse av Fellesskapets finansielle interesser og opprettelsen av en Europeisk anklagemyndighet, COM (2001) 715 final

⁴⁹ Se punkt 2.5.1.1 og 2.5.1.2

⁵⁰ Europarådets konvensjon om menneskerettigheter og grunnleggende friheter, 4. november 1950, European Treaty Series nr. 5

⁵¹ Satzger (2010) s. 95

⁵² Se nedenfor i punkt 2.1

⁵³ Uttrykk hentet fra tysk; "kompetenz-kompetenz", se Rudulf Streinz, *Europarecht*, 8.utgave, München 2008, s. 51

artikkel 5 (2) TEU om at organisasjonen kun kan handle innenfor rammene av de kompetanser som den er tildelt i traktatene. Dette prinsippet bekrefter egentlig kun det som ellers ville ha fulgt av alminnelig folkerett; Medlemsstatene har sin suverenitet i behold på alle andre områder enn der suverenitet eksplisitt er avstått til EU. En tolkning av EUs traktatgrunnlag er derfor helt avgjørende for å vurdere hvilke kompetanser organisasjonen innehar. Prinsippet medfører at en kompetanse til å gi forordninger med strafferettsinnhold enten må uttrykkelig komme til uttrykk i traktatene eller være en tilstrekkelig sikker tolkning etter anerkjent tolkningsmetode.⁵⁴

Ettersom EU er dannet på basis av internasjonale traktater reguleres tolkningen av traktatene i utgangspunktet av folkerettslig sedvanerett, slik den er kommet til uttrykk i Wienkonvensjonen om traktatrett, artikler 31 til 33.⁵⁵

EU-domstolen har likevel gjennom rettspraksis utviklet sin egen tolkningslære, som særlig ved en utstrakt dynamisk tolkning avviker fra den tradisjonelle lære. Disse tolkningsprinsippene ble oppsummert av EU-domstolen i CILFIT avgjørelsen.⁵⁶

Her ble det påpekt at en tolkning av EU retten må starte med en sammenligning av de autentiske språkversjonene og at man må ta i betraktning at EU anvender en autonom språkbruk som kan avvike fra en naturlig forståelse av ordlyden. Videre ble det sagt at hver bestemmelse må tolkes i sin kontekst og i lys av EU rettens bestemmelser som en helhet, under hensyn til formålet med EU samarbeidet og EU rettens utviklingstrinn på tolkningstidspunktet.

Denne oppsummeringen viser at EU-domstolen både benytter seg av en grammatisk og systematisk tolkningsmetode, så vel som en teleologisk tolkningsmetode.⁵⁷

Jeg vil i det følgende anvende denne metoden for å undersøke om artikkel 325 gir EU-organene kompetanse til å gi forordninger som angir gjerningsbeskrivelse og straffetrussel, og som dermed utgjør gjennombruddet for overnasjonal europeisk strafferett. Det enkelte tolkningsmoments metodiske rolle og betydning vil det bli gjort nærmere rede for under behandlingen av hvert tolkningsmoment, i den grad det er nødvendig å utdype dette.

2.2 *Ordlyden i artikkel 325 TEU*

2.2.1 *Artikkel 325, første avsnitt*

Etter den danske versjonen angir artikkel 325, første avsnitt at "Unionen og medlemsstatene bekjemper svig og enhver anden ulovlig aktivitet, der skader Unionens finansielle interesser, ved hjælp af foranstaltninger, der treffes i overensstemmelse med denne artikel, som virker afskrækkende og er af en sådan art,

⁵⁴ Zöllner (2009) s. 342

⁵⁵ Wienkonvensjonen om traktatrett, 1969, United Nations, Treaty Series, vol. 1155, s. 331

⁵⁶ Sak 283/81, *CILFIT*, Sml. [1982] s. 3415

⁵⁷ A.G Toth, *The Oxford Encyclopaedia of European Community Law*, Oxford 1991, s. 323

at de yder en effektiv beskyttelse i medlemsstatene samt i Unionens institusjoner, organer, kontorer og agenturer.”

Dette avsnittet fremstår som at det angir de ytre rammene for bedrageribekjempelse innen EU. Ettersom ordlyden gir medlemsstatene og EU et delt ansvar for bekjempelse av bedrageri kan ordlyden åpne for en strafferettskompetanse for EU. Vekten av denne argumentasjonen svekkes imidlertid dersom man tar i betraktning at ordlyden er identisk med den gamle artikkel 280 EFT som ikke ble ansett å være en tilstrekkelig hjemmel til å gi straffelovgivning.

Artikkel 325 (1) fastslår videre kravet om avskrekkende, virksomme og forholdmessige sanksjoner som er oppstilt både i EU-domstolens rettspraksis,⁵⁸ i PIF konvensjonen⁵⁹ og i den gamle artikkel 280. Den eldre rettstilstanden innebar en rollefordeling hvor medlemsstatene var ansvarlige for straffelovgivningen, mens Unionen hadde kompetanse til å forplikte medlemsstatene til å bruke strafferett som virkemiddel til sanksjonering av brudd på EU retten. PIF-konvensjonen anga også enkelte minstestraffer for spesielt grove former for bedrageri. Hvilke strafferettsvirkemidler og hvor høye straffer medlemsstatene ønsket var utover dette opp til den enkelte stat, så lenge straffen holdt seg innenfor de fastsatte minstekriteriene. Det at det også i Lisboatraktaten vises til disse kriteriene kan trekke i retning av at denne rettstilstanden er ment å videreføres, selv om dette nødvendigvis ikke trenger å være et bevisst valg fra partene.

2.2.2 Artikkel 325, andre og tredje avsnitt

Artikkel 325, andre avsnitt slår fast at ” Medlemsstaterne træffer de samme foranstaltninger til bekæmpelse af svig, der skader Unionens finansielle interesser, som til bekæmpelse af svig, der skader deres egne finansielle interesser.”

Denne ordlyden er også en kodifisering av medlemsstatenes sanksjoneringsplikt fastslått i tidligere rettspraksis fra EU-domstolen⁶⁰ og bidrar ikke noe videre til vårt tolkningsspørsmål.

Tredje avsnitt synes også å være irrelevant for vårt spørsmål da det vedgår medlemsstatenes plikt til å samordne sin opptreden for bedrageribekjempelse.

2.2.3 Artikkel 325, fjerde avsnitt

I fjerde avsnitt slås det fast at ”Europa-Parlamentet og Rådet vedtager efter den almindelige lovgivningsprocedure og efter høring av Revisionsretten de nødvendige foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse av svig, der skader Unionens finansielle interesser, med henblik på at yde en effektiv og ensartet beskyttelse i medlemsstaterne samt i Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer.”

⁵⁸ Sak C-68/88, *Kommisjonen mot den hellenske republikk*, sml [1989], s. 02965

⁵⁹ Se nedenfor punkt 2.5.1.1

⁶⁰ Sak C-68/88, *Kommisjonen mot den hellenske republikk*

Ordlyden "foranstaltninger" og henvisningen til den alminnelige lovgivningsprosedyre under artikkel 289 TEUF åpner i prinsippet opp for en forordningskompetanse. Det at ordlyden nevner "bekjæmpelse" i tillegg til "forebyggelse", kan også trekke i retning av en strafferettslig kompetanse, da strafferett er den vanligste måten å bekjempe kriminalitet på. Målet om en "effektiv og ensartet beskyttelse" kan tale for at denne kompetansen kan utøves i form av en forordning. Ordlyden kan imidlertid også forstås som at det åpnes for at EU kan gi forvaltningsmessige sanksjoner, eller andre regler som forsterker det rettslige samarbeidet gjennom direktiver. Dette særlig om man tar i betraktning at ordlyden også her er identisk med EFT artikkel 280. Sett i sammenheng med første avsnitt, hvor det angis at medlemslandene også er ansvarlig for bedrageribekjempelsen, er det heller ikke utelukket at bestemmelsen skal forstås som at selve straffelovgivningen skal reserveres for medlemsstatene, og at EU kun eventuelt kan gi direktiver som angir rammene for en slik lovgivning.

Ordlyden stiller videre krav om at eventuelle foranstaltninger må være "nødvendige". Dette kan ses som en henvisning til subsidiaritetsprinsippet og forholdsmessighetsprinsippet. Denne delen av ordlyden vil derfor bli utførlig drøftet under punkt 3.

Etter EU-domstolens tolkningslære skal, som tidligere nevnt, en ordlydstolkning foretas gjennom en sammenligning av de autentiske språkversjonene og under hensyn til autonom ordbruk. I vårt tilfelle vil ikke en slik sammenligning hjelpe oss stort på vei. Den mest relevante delen av artikkel 325 er ordlyden "nødvendige foranstaltninger". Dette kriteriet, så vel som for eksempel det engelske "necessary measures" og tyske "erforderliche Maßnahmen", er alle vide nok til å omfatte forordninger ettersom de alle henviser til den ordinære lovgivningsprosedyren i artikkel 289 TEUF.

Det mest nyttige tolkningsbidraget i vår sammenheng vil være å sammenligne ordlyden med den gamle ordlyden i artikkel 280 EFT, som inneholdt en begrensning for anvendelse av medlemsstatenes strafferett. Kommisjonen⁶¹ hevdet at denne inneholdt en kompetanse til å gi direktiver med strafferettsinnhold, og har gitt et direktiv med denne artikkelen som basis.⁶² Enkelte juridiske forfattere hevdet endatil at artikkel 280 kunne hjemle forordningskompetanse.⁶³ Men som tidligere nevnt, var den herskende mening i juridisk litteratur, så vel som EU-domstolens mening at forbeholdet stengte for en slik tolkning.⁶⁴ Med denne diskusjonen som bakgrunn kan det være nærliggende å trekke den slutning at det faktum at forbeholdet ble strøket i Lisboa-traktaten er ment å være en avklaring om at EU faktisk har en slik kompetanse. Dette har av mange

⁶¹ Jf. Helmut Satzger og Frank Zimmermann, *The Protection of EC Financial Interests by Means of Penal Law*, i Bassiouni, Militello, Satzger, *European cooperation in Penal Matters: Issues and Perspectives*, Padova 2008, s. 180

⁶² Se punkt 2.5.1.2

⁶³ Henning Rosenau, "Zum Europäisierung im Strafrecht. Vom Schutz finanzieller Interessen der EG zu einem gemeineuropäischen Strafgesetzbuch?", *ZIS* 2008 s. 14

⁶⁴ Sak C-176/03, *Kommisjonen mot Rådet*

juridiske forfattere blitt ansett som det avgjørende argument for å gi Unionen en overnasjonal kompetanse til å gi strafferett.⁶⁵

Til dette standpunktet kan det for det første stilles spørsmål ved om en sammenligning mellom artikkel 280 og 325 er en legitim tolkningsmetode. EU-domstolen har tidligere lagt til grunn at den ikke anerkjenner en historisk tolkningsmetode.⁶⁶ Dette må ses i sammenheng med at svært få forarbeider til lovgivningsakter og traktater blir offentliggjort, og at en slik tolkningsmetode derfor vil ha karakter av å være tilfeldig.⁶⁷ En sammenligning med den gamle artikkel 280 vil delvis kunne sies å være en historisk fortolkning ettersom artikkelen ikke lenger representerer gjeldende rett.

På den andre side kan en sammenligning mellom tidligere og gjeldende traktattekster også sies å være en kontekstuell fortolkning, ettersom en eldre traktat ikke har karakter av å være et forberedende dokument som er tilfeldig utvalgt og tilfeldig publisert, men den samlede vilje av alle medlemsstatene. En slik kontekstuell fortolkning har god forankring innen EU-domstolens tolkningsmetode.⁶⁸ En sammenligning mellom den gamle og den reviderte versjonen av EF traktaten vil derfor kunne være et tungtveiende tolkningsmoment i vår sammenheng, som taler for en strafferettslig kompetanse for EU.

2.2.4 Slutning av ordlyden

Ut i fra en sammenligning mellom artikkel 280 EFT og artikkel 325 (4) TEUF vil en naturlig slutning av ordlyden være at EU er ment å skulle ha en kompetanse som også omfatter strafferettslige midler. Denne slutningen svarer likevel ikke direkte på spørsmålet om bestemmelsen hjemler en forordningskompetanse, eller om den kun er ment å gi en kompetanse til å gi direktiver som angir rammene for medlemsstatenes lovgivning. For å svare på dette spørsmålet må de andre tolkningsmomentene som EU-domstolen har kvalifisert som legitime tas i betraktning.

2.3 Formålet med EU-samarbeidet

2.3.1 EUs formål som tolkningsmoment

EU rettens formål har vist seg å være et av de mest sentrale tolkningsmomentene ved EU-domstolens traktattolkning. Dette viser seg blant annet ved EU-domstolens bruk av læren om "implied powers" som tolkningsprinsipp. Denne læren er et alminnelig anerkjent folkerettslig prinsipp som innebærer at så lenge en kompetanse er nødvendig for å ivareta en institusjons formål, må denne institusjonens organer innrømmes denne kompetansen, til tross for at den ikke har klar forankring i ordlyden.⁶⁹ Ettersom et av EUs mest sentrale formål er en stadig sterkere

⁶⁵ Satzger(2010) s. 100 og Hecker(2010) s. 155

⁶⁶ Se punkt 2.6.1

⁶⁷ Oxford Encyclopaedia (1991) s. 323

⁶⁸ Jf. *CILFIT*

⁶⁹ Sejersted mfl. (2005) s. 53

integrasjon⁷⁰ har dette prinsippet ført til en svært dynamisk tolkning av kompetansebestemmelsene i traktatene.

Nært beslektet med doktrinen om implied powers er effektivitetsprinsippet ("effet utile") som også har vært et viktig verktøy for EU-domstolens rettsutvikling. Dette prinsippet er et folkerettslig prinsipp som innebærer at man skal velge den tolkning som er best egnet til å gi en effektiv realisering av institusjonens formål.⁷¹

Begrunnelsen for EUs dynamiske tolkningstradisjon er at EU ikke er et samarbeid som er områdebegrenset, men et område som nettopp er styrt av en rekke formål. Enhver kompetansebestemmelse må både tolkes i lys av sitt eget formål, formålet til kapitlet det er systematisert under og formålet til traktaten som helhet. Særlig vil de overordnede formålene til EU samarbeidet utgjøre generelle prinsipper som er avgjørende for tolkningen av de mer spesifikke kompetansebestemmelsene.⁷²

En formålsrettet tolkning innebærer i vårt tilfelle at dersom en forordningskompetanse til å gi strafferettslige bestemmelser til bedrageribekjempelse kan sies å ivareta EUs formål, vil man ikke kunne legge avgjørende vekt på at det ikke finnes en eksplisitt kompetanse i ordlyden. Samtidig vil ordlyden ikke kunne sies å romme en slik kompetanse om ikke et av EUs formål blir oppfylt gjennom en slik kompetanse.

2.3.2 EUs traktatfestede formål

I lys av det som er sagt ovenfor må det først undersøkes om en forordningskompetanse for EU vil være i tråd med formålet til selve artikkel 325. Formålet til denne bestemmelsen er bedrageribekjempelse. Ettersom strafferett i form av en forordning vil kunne være et effektivt middel til å bekjempe bedrageri vil en forordningskompetanse på dette området samsvare godt med formålet til artikkel 325.

Artikkel 325 er systematisk plassert i kapittel VI som omhandler institusjonelle og finansielle bestemmelser. Dette kapitlet kan imidlertid ikke sies å ha et bestemt formål som trekker i retning av en strafferettskompetanse.

Spørsmålet blir så hvordan en forordningskompetanse vil stille seg i forhold til EUs mer overordnede mål.

I følge artikkel 3 TEU og artikkel 67 TEUF er det et sterkt uttalt mål for EU å gi borgerne et område med frihet, sikkerhet og rettferdighet. Denne målsetningen er til og med nevnt før målsetningen om et indre marked i formålsparagrafen. Tanken er at EU allerede har skaffet et indre marked med fri bevegelse av varer, personer tjenester og kapital, og ønsker nå et enhetlig rettsområde som gir borgerne et høyt nivå av sikkerhet.⁷³ Dette vises særlig ved at prinsippet om gjensidig anerkjennelse, som var selve hjørnesteinen innenfor fritt varebytte, nå er blitt traktatfestet og dermed eksplisitt gjort til det sentrale prinsippet for det strafferettslige samarbeidet, jf. artikkel

⁷⁰ Preamble til TEU

⁷¹ Tridimas (2006) s. 419

⁷² Oxford Encyclopaedia, (1991) s. 323

⁷³ Mansdörfer(2010) s. 13

82. På denne måten kan EU sies å ha gått fra å være et overnasjonalt enhetlig økonomisk område, til å også bli et overnasjonalt retts- og sikkerhetsområde.⁷⁴

Formålet om et område med frihet, sikkerhet og rettferdighet henger nøye sammen med EUs mål i artikkel 67 (3) om å "sikre et høyt sikkerhetsnivå ved hjelp af foranstaltninger til forebyggelse og bekjempelse af kriminalitet (...)". Ettersom straffelovgivning er en klassisk måte å bekjempe kriminalitet på, vil dette formålet støtte opp under tanken om at EU også skal ha en forordningskompetanse ved bedrageribekjempelse.

På den andre side dreier det seg ved bedrageri mot Unionens interesser egentlig ikke om borgernes sikkerhet, men en beskyttelse av Unionens finansielle midler. En strafferett på dette området vil ikke tjene EUs overordnede mål om kriminalitetsbekjempelse for å gi borgerne et høyt sikkerhetsnivå, men snarere EUs egeninteresser. Her kan det være nyttig å ha den tyske Bundesverfassungsgerichts uttalelse i Lisboatraktaten i minnet: Strafferettens oppgave er ikke å effektivere en internasjonal organisasjon, men å gi uttrykk for det enkelte samfunns sosialetiske minimum.⁷⁵

I artikkel 67 sies det dessuten eksplisitt at målet om kriminalitetsbekjempelse skal nås gjennom "om nødvendig indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes straffelovgivning." Det kan derfor synes som en enhetlig rett ikke ses på som et aktuelt middel til bekjempelse av kriminalitet på EU nivå.

Til tross for at en forordningskompetanse ikke kan sies å ivareta EUs formål i artikkel 3 og artikkel 67 er det dermed ikke sagt at en forordningskompetanse for bedrageribekjempelse overhodet ikke har en forankring i EUs formål. EUs finansielle midler, som blant annet består av inntekter i form av landbrukstoll, toll fra tredjeland, merverdiavgift og bidrag fra de enkelte medlemslandene, brukes til å finansiere den felles landbrukspolitikken, til å utjevne strukturelle forskjeller mellom medlemslandene og til å finansiere de enkelte av EUs sosiale og kulturelle programmer.⁷⁶ Man kan derfor si at en strafferettslig beskyttelse av disse midlene, i vid forstand, vil tjene opprettholdelsen av det indre marked. Dette er likevel en svært svak og indirekte forbindelse til EUs formål.

2.3.3 Slutning av formålet

En strafferettslig kompetanse til bedrageribekjempelse vil tjene EUs underordnede formål om bedrageribekjempelse og vil ha en viss støtte i EUs formål om opprettholdelse av det indre marked. En forordningskompetanse for EU etter artikkel 325 har likevel ikke en så sterk forankring i EUs formål at vi har noen særlig støtte for å legge til grunn en vid tolkning av bestemmelsen. Den svake forankringen i EUs

⁷⁴ *ibid*

⁷⁵ Bundesverfassungsgericht, "Lisboadommen", NJW 2009, 2267, premiss 344, se nærmere beskrivelse under punkt 2.6.1

⁷⁶ Hecker (2010) s. 499

overordnede formål kan tvert i mot tale for at EU ikke er ment å ha en forordningskompetanse på dette området.

2.4 Kontekstuell tolkning

Et neste relevant tolkningsmoment er EU traktatenes bestemmelser som helhet. Dette innebærer at man må tolke ordlyden i artikkel 325 i lys av alle relevante bestemmelser i TEUF og TEU. Begrunnelsen for en slik tolkning er at traktatbestemmelsene er et systematisk hele som ofte utfyller hverandre.⁷⁷ For vårt tema vil det være særlig interessant å tolke artikkel 325 i lys av bestemmelsene om det strafferettslige samarbeidet i den tidligere tredje søyle som vi finner i artikkel 67-89 TEUF, men også øvrige bestemmelser i traktatene vil være av interesse.

2.4.1 Harmoniseringskompetansen i artikkel 82 og 83

Spørsmålet om artikkel 325 rommer en forordningskompetanse kan ikke ses løsrevet fra de andre kompetansebestemmelsene til straffelovgivning som finnes innenfor strafferettssamarbeidet i TEUF avsnitt V. For oversiktens skyld vil det først bli gitt en kort redegjørelse for disse, før det vurderes hvilken betydning denne reguleringen vil ha for vårt tolkningsspørsmål.

Artikkel 82 og artikkel 83 gir EUs organer kompetanse til å gi regler om anerkjennelse av dommer og annet strafferettslig samarbeid, samt harmonisering av nasjonale straffebestemmelser om grenseoverskridende kriminalitet av særlig grov art. Mens EUs kompetanse i artikkel 82 (1) om judisielt samarbeid og anerkjennelse av dommer kan synes å omfatte så vel en kompetanse til å gi forordninger som direktiver, er artikkel 82 (2) og artikkel 83 eksplisitt begrenset til å kun omfatte en minsteharmonisering gjennom direktiver. Artikkel 83 er den eneste bestemmelsen som omhandler materiell strafferett. Henvisningen til direktiver i denne bestemmelsen innebærer dermed at unionen innenfor området med frihet sikkerhet og rettferdighet ikke har kompetanse til å harmonisere medlemsstatenes materielle strafferett gjennom forordninger.

I tillegg til kompetansen i artikkel 83 (1) til å gi materiell strafferett ved grenseoverskridende kriminalitet av særlig grov art, gir artikkel 83 (2) en såkalt "annekskompetanse"⁷⁸ til å gi minimumsregler om gjerningsbeskrivelser og straffer på de av Unionens områder som allerede har vært gjenstand for en harmonisering, dersom dette er absolutt nødvendig for å sikre gjennomførelsen av en EU politikk på dette området. Bestemmelsen er en kodifisering av nyere rettspraksis fra EU-domstolen.⁷⁹

Dersom man ser alle disse bestemmelsene i sammenheng kan man si at Lisboaatraktaten har medført store endringer i forhold til Unionens tidligere

⁷⁷ Oxford Encyclopaedia (1991) s. 323

⁷⁸ Begrep hentet fra tysk "annexkompetenz", se Hecker (2010) s. 267

⁷⁹ Se nedenfor i punkt 2.5.3

kompetanser på området for strafferettslig samarbeid. Direktiv har nå erstattet rammeavtaler og mellomstatlige konvensjoner som den mest sentrale rettsakt. Unionen har i tillegg fått kompetanse til å vedta rettsakter ved flertallsavgjørelser,⁸⁰ samtidig som at Europaparlamentet har fått lovgiverkompetanse sammen med Rådet.⁸¹ Medlemsstatene kan nå også klages inn for EU-domstolen for traktatbrudd på dette området.⁸² Det som tidligere hadde preg av et mellomstatlig samarbeid er nå blitt en del av Unionens kompetanse på linje med reglene om det indre marked.

For å bøte på det nye overnasjonale preget har det blitt innført en "nødbremse" i artikkel 82 (3) og artikkel 83 (3). Denne innebærer at dersom et direktiv vil "berøre grunnleggende aspekter af den pågældende medlemsstats strafferettslige system" så kan den anmode om at spørsmålet blir lagt foran det Europeiske Råd. Behandlingen av direktivforslaget vil da stanse opp og vil kun bli satt i gang igjen dersom det er konsensus om dette ved behandlingen i det Europeiske Råd.

Hvilke slutninger kan man så dra av disse endringene i forhold til vårt tolkningsspørsmål? For det første kan det argumenteres med at de nye endringene gjennom Lisboa-traktaten klart viser at det strafferettslige samarbeidet i EU generelt har gått inn i en mer forpliktende og dyptgripende fase. Dette kan tale for at også artikkel 325 må tolkes videre enn den gamle 280, slik at EU er ment å skulle ha en strafferettskompetanse her. Samtidig kan det synes påfallende at man på et område hvor Unionen kun er gitt direktivkompetanse har innført en ordning med en nødbremse, mens man på området for den tidligere første søyle skal ha gitt kompetanse til å gi forordninger uten en tilsvarende bremse, og uten at et forordningskompetanse er eksplisitt nevnt i bestemmelsen.

Motargumentet vil i så fall være at en eventuell kompetanse etter artikkel 325 kun vil vedrøre EUs egne interesser. En forordning vil dermed kun komme i tillegg til nasjonal lovgivning og ikke i stedet for. Faren for at bestemmelsene kommer i konflikt med nasjonal tradisjon er dermed mindre enn ved harmonisering av tradisjonell nasjonal strafferett.

2.4.2 Artikkel 4(2) og 67 TEUF - uttrykk for et strafferettslig skåningsprinsipp?

Artikkel 67 TEUF slår fast at "Unionen udgør et område med frihed sikkerhed og rettfærdighed, hvor de grunnlæggende rettigheder og medlemsstaternes forskellige retssystemer og retstraditioner respekteres.

Som tidligere nevnt viser denne bestemmelsen at et av EUs sentrale formål er å skape et europeisk rettsområde med et høyt nivå av sikkerhet. Det interessante for vårt tilfelle er likevel at det eksplisitt sies at medlemsstatenes retssystemer og rettstradisjoner skal respekteres. Dette er en nytilføyelse i Lisboa-traktaten, og kan ses på som et signal fra medlemsstatene om at deres rettsordninger ikke skal gripes sterkt

⁸⁰ TEUF artikkel 238

⁸¹ TEUF artikkel 294 jf. artikkel 289

⁸² Sml. TEUF artikkel 258 og TEU, versjon før Lisboa, artikkel 35 (5)

inn i til tross for at det mellomstatlige samarbeidet på dette området er blitt erstattet av et overnasjonalt samarbeid.

Artikkel 4 (2) TEU sier at: " Unionen respekterer medlemsstatenes lighet over for traktaterne samt deres nasjonale identitet, som den kommer til uttrykk i deres grunnleggende politiske og forfatningsmessige strukturer, herunder regionalt og lokalt selvstyre. "

Denne bestemmelsen er mer generelt utformet, og viser atter en gang at det er en målsetning for EU å respektere grunnleggende tradisjoner og nasjonal kultur.

Enkelte juridiske forfattere har tatt til orde for at artikkel 67(1)TEUF og 4(2)TEU til sammen utgjør en skåningsgrunnsetning⁸³ for strafferettens område som setter strafferetten under et særlig vern fra inngripen fra EU. I det følgende vil jeg gi en presentasjon av de ulike synspunktene, før jeg foretar en selvstendig vurdering av temaet.

Et første synspunkt vedrørende disse to artiklene finner man hos Heger.⁸⁴ Han har forstått artikkel 67 og artikkel 4(2) som et uttrykk for at mangfoldet av strafferettsordninger skal bevares innen EU. Han peker på at strafferetten har så nær sammenheng med medlemsstatenes kultur at denne bestemmelsen fører til at det kun skal gripes inn på strafferettens område på en mest mulig skånsom måte.

Satzger⁸⁵ har likeledes forstått disse to bestemmelsene som at de sosial-kulturelle verdiforestillingene som ligger bak strafferetten skal bevares. Unionen har således en lojalitetsplikt overfor medlemsstatene til å ta medlemsstatenes interesser i betraktning.

Også Mansdörfer⁸⁶ anerkjenner eksistensen av et skåningsprinsipp, men ser dette som et uttrykk for subsidiaritetsprinsippet på strafferettens område. Han påpeker at dette må medføre at jo større inngrep i den nasjonale strafferetten som det EU rettslige tiltaket innebærer, jo mer nødvendig må tiltaket være for å realisere EUs mål. Man kan derfor kun gripe inn i kjernen i strafferetten dersom det er uunngåelig.

Rosenau⁸⁷ hevder på sin side at prinsippet om aktelse av nasjonal identitet også innebærer at man må respektere at strafferetten er uttrykk for samfunnsmessige verdier og uttrykk for statens suverenitet. En overnasjonal strafferett kan derfor kun bli aktuelt den dagen EU er blitt en føderasjon og ikke slik den nå er organisert.

Hecker⁸⁸ taler også om en skåningsgrunnsetning, og hevder at dette både innebærer at Unionen ikke har noen kompetanse til å gi umiddelbar anvendbar strafferett, samt at direktiver verken på gjerningsbeskrivelsessiden eller straffetrusselsiden detaljert kan

⁸³ Begrepet hentet fra tysk "Schonungsgrundsatz", se Satzger(2010) s. 114

⁸⁴ Heger (2009) s. 410

⁸⁵ Satzger(2010) s. 108

⁸⁶ Mansdörfer (2010) s. 19

⁸⁷ Rosenau (2008) s. 19

⁸⁸ Bernd Hecker, "Der Vertrag von Lissabon und das Europäische Strafrecht", *Iurratio* 2009 s. 81 og Hecker(2010) s. 293

angi sanksjonsnormen. Hecker synes imidlertid likevel å mene at artikkel 325 kan gi hjemmel for en overnasjonal strafferett, noe som kan tyde på at han mener at skåningsprinsippet ikke er myntet på de tilfeller som artikkel 325 regulerer, men utelukkende på en harmoniseringskompetanse etter artikkel 83 (1) og (2).

Som disse ulike synspunktene viser finnes det mange forskjellige måter å forstå artikkel 67(1) og artikkel 4(2) på. Det som de ulike forfatterne har til felles er at alle mener at artiklene på ses på som et uttrykk for at det kun skal gripes inn i medlemsstatenes strafferett på en mest mulig skånsom måte. Hvorvidt disse artiklene må ses på som et hinder for en overnasjonal strafferett og hvorvidt det såkalte skåningsprinsippet også gjør seg gjeldende utenfor området for frihet, sikkerhet og rettferdighet synes imidlertid å være uklart.

På den ene side kan dette spørsmålet ses under samme synspunkt som ved nødbremseordningen i artikkel 82 og 83. Forordninger griper ikke inn og forandrer nasjonal rett på samme måte som direktiver, men kommer i tillegg til nasjonal rett. På denne måten synes ikke prinsippet å gjøre seg like sterkt gjeldende som ved en harmoniseringskompetanse innenfor området for frihet, sikkerhet og rettferdighet. Artikkel 325 er også systematisert under et annet kapittel enn harmoniseringskompetansene i artikkel 82 og 83 og faller derfor ikke direkte inn under anvendelsen av artikkel 67(1). Dette må ses i sammenheng med at bestemmelsene under første søyle hele tiden har vært en del av et overnasjonalt samarbeid, i motsetning til det gamle samarbeidet innen tredje søyle. Dette svekker dermed også betydningen av prinsippet.

På den andre side kan man si at prinsippet desto mer burde gjelde når de nasjonale parlamentene overhodet ikke har innflytelse på lovgivningen som blir gitt. Bestemmelsene kan likeså godt ses på som et generelt uttrykk for medlemsstatenes vilje til å ha kontroll over strafferettsordningene som en vilje til å beholde kontroll over samarbeidet innenfor den tidligere tredje søyle.

Det kan riktignok sies at EUs egne rettsgoder er et særtilfelle, da disse rettsgodene ikke vil ha en særegen beskyttelse i nasjonal rett som det er aktuelt å gripe inn i. Dette synspunktet er likevel heller ikke helt nyansert, da en effektiv enhetlig rett i medlemsstatene nødvendigvis må medføre enten at en forordning også inneholder en egen alminnelig strafferettsdel og egne straffeprosessuelle regler, eller at det i tillegg til en forordning om materiell rett også foretas en harmonisering av medlemsstatenes straffeprosessordninger og alminnelig del.⁸⁹

Generelle straffeprosesslige garantier og de enkelte straffelovgivningenes alminnelige del, vil i enda større grad enn strafferettens spesielle del kunne sies å være kjernen av nasjonal strafferettslig tradisjon og vil, i alle fall ved en harmonisering av medlemsstatenes rettsordninger, beskyttes av en strafferettslig skåningsgrunnsetning.

⁸⁹ Annika Suominen og Dan Frände, "Utgör artikel 325 i funktionsfördraget grunden för en europeisk, supranationell bedrägeristraffrätt?", i *Liber amicorum et amicorum Karin Cornils. Glimt af nordisk straffrätt og straffeprosessrett.* (under publikasjon) s. 8

Dersom man velger en løsning med alminnelige strafferegler og egne prosessregler i forordningen vil dette kun innebære at man anvender én type regler i nasjonale saker og en annen i europeiske saker. Dette vil derfor ikke falle inn under kjernen av skåningsgrunnsetningen. Men samlet sett vil et så stort fremmedelement i nasjonal lovgivning også kunne være betenkelig.

2.4.3 Artikkel 86 TEUF - Opprettelse av en europeisk anklagemyndighet

Hvorvidt Unionen bør ha en egen anklagemyndighet i saker som vedrører Unionens finansielle interesser har vært et mye debattert tema de siste ti årene. Ideen ble først brakt på banen i Corpus Juris fra 1997⁹⁰ og ble videreført i Kommisjonens grønnebok om strafferettslig beskyttelse av fellesskapets finansielle interesser og opprettelse av en europeisk anklagemyndighet fra 2001. Forslaget ble likevel aldri en realitet på bakgrunn av manglende vilje fra medlemsstatene.⁹¹

Artikkel 86 TEUF gir nå Rådet, med godkjenning av Parlamentet, kompetanse til å enstemmig gi en forordning om opprettelse av en europeisk anklagemyndighet for bekjempelse av lovovertridelser som skader Unionens finansielle interesser.

I følge artikkel 86 (2) skal anklagemyndigheten ha kompetanse til å foreta etterforskning og rettsforfølgelse av lovovertridelser som skader Unionens finansielle interesser, samt å stille dem for en domstol. Anklagemyndigheten skal videre opptre som offentlig anklager ved medlemsstatenes kompetente domstoler. Nærmere reguleringer i form av prosessregler, anerkjennelse av bevismidler og regler om domstolskontroll skal fastsettes ved forordning. En slik forordning kan dermed tenkes å utgjøre kimen til en supernasjonal europeisk straffeprosessrett.⁹²

Enkelte har tatt til orde for at en eventuell forordningskompetanse til å gi materiell strafferett bør gjøres avhengig av at den europeiske anklagemyndigheten blir en realitet.⁹³ En europeisk anklagemyndighet vil medføre at straffeforfølgningen blir løftet opp på et fellesskapsnivå og det kan da synes formålstjenelig at også strafferetten blir en EU-oppgave, da dette sikrer enhetlig gjennomføring. Siden opprettelsen av en europeisk anklagemyndighet må gjøres enstemmig vil heller ikke betenkelighetene med å lese en straffelovgivningskompetanse inn i artikkel 325 være så store, da statene i prinsippet kan stanse en slik utvikling ved en vetorett.⁹⁴ Det kan ved første øyekast virke unaturlig å tolke inn en slik begrensning i artikkel 325, i og med denne overhodet ikke refererer til artikkel 86. Men ettersom EU retten, som nærmere gjort rede for under neste punkt, alltid skal tolkes i lys av EU rettens utviklingstrinn, kan likevel denne argumentasjonen ha noe for seg.

⁹⁰ Delmas-Marty, M. "Corpus Juris, introducing penal provisions for the purpose of the financial interests of the EU", *Economica* 1997

⁹¹ Annika Suominen, "The past, present and the future of Eurojust", *15MJ* 2 2008, s. 221

⁹² Satzger(2010) s. 160

⁹³ Suominen og Frände (2010) s. 8 og Heger(2009) s. 416

⁹⁴ Heger (2009) s. 416

2.4.4 Kontekstuell slutning:

Det faktum at EUs strafferettssamarbeid gjennom opphevelsen av søylestrukturen har tatt et skritt i overnasjonal retning viser at medlemsstatene har en vilje til å bekjempe kriminalitet på et overnasjonalt nivå. Systematikken i kapittel V viser likevel at all materiell strafferett på andre områder skal skje i form av direktiver, den mest skånende formen for supernasjonalitet. Samtidig har annekskompetansen, som ble etablert av EU-domstolen⁹⁵ innenfor den tidligere første søyle, nå eksplisitt blitt forankret i artikkel 83 (2), og er også begrenset til direktiver.

Den eneste strafferettskompetansen som hittil har blitt anerkjent av EU-domstolen innen den tidligere første søyle har dermed fått en eksplisitt forankring i traktaten, mens artikkel 325 ikke inneholder en eksplisitt hjemmel til straffelovgivning. Mye kan derfor tyde på at reguleringen i kapittel V TEUF er ment å være en uttømmende regulering for når EU kan ta i bruk strafferett som virkemiddel. Det sterkt uttrykte kravet til respekt for nasjonal identitet og tradisjon taler også til en viss grad for at EU ikke kan ta i bruk et så sterkt virkemiddel som forordninger utgjør. Samtidig må artikkel 325 og artikkel 86 ses som et systematisk hele, hvor de enkelte tiltak forutsetter hverandre, men hvor mye taler for at en europeisk anklagemyndighet bør komme først i tid.

2.5 EU-rettens utviklingstrinn

EU rettens utviklingstrinn som tolkningsmoment henger sammen med EU samarbeidets dynamiske natur, og har vist seg svært viktig i praksis. Det bør likevel her bemerkes at Lisboatraktaten er ny, noe som skulle tilsi at vekten i hovedsak vil ligge på tekstens ordlyd og formål, og ikke på den generelle utviklingstendensen i EU.

I det følgende vil jeg gi en kort oversikt over både den lovgivningsmessige utviklingen innen bedrageribekjempelse, den institusjonelle utviklingen innen strafferettssamarbeidet i EU, samt utviklingen i rettspraksis som gjelder EUs strafferettskompetanser.

2.5.1 Lovgivningsmessig utvikling innen bedrageribekjempelse

I det følgende vil det kort bli gjort rede for rettsakter som enten er foreslått eller gitt av EUs organer innen området for bedrageribekjempelse. Dette vil gi et bilde av den herskende rettstilstanden, samt et godt utgangspunkt for å diskutere hensiktsmessige virkemidler til bedrageribekjempelse.

2.5.1.1 PIF konvensjonen om beskyttelse av EUs finansielle interesser

⁹⁵ Se nedenfor punkt 2.5.3

PIF konvensjonen om beskyttelse av EUs finansielle interesser⁹⁶ ble forhandlet frem i 1995, men trådte først i kraft i 2002. Grunnlaget for traktaten var den mellomstatlige traktatkompetansen i den tidligere tredje søyle. Konvensjonens formål er en minsteharmonisering av medlemsstatenes straffebestemmelser om bedrageri. Konvensjonen angir minimumskriterier for hva en gjerningsbeskrivelse av bedrageri mot EU må inneholde, samt en plikt til å kriminalisere disse gjerningene i medlemsstatene gjennom effektive proporsjonale og avskrekkende straffer, det såkalte "Maisskandalekriteriet".⁹⁷ Utover dette plikter statene å gi fengselsstraffer i tilfeller av alvorlig bedrageri.⁹⁸ Dette, i tillegg til kravet om at bedrageri må kriminaliseres og ikke bare sanksjoneres, utgjør en utvidelse utover det som tradisjonelt har vært gjeldende rett innenfor EU.

Konvensjonen inneholder også bestemmelser som utvider jurisdiksjonen til medlemsstatene utover gjerninger som er begått innenfor statsterritoriet og som forplikter til samarbeid ved konkurrerende jurisdiksjoner.⁹⁹ Dette kan tas som et tegn på at også straffeforfølgningen i medlemsstatene i stor grad er i ferd med å europeiseres.

2.5.1.2 Direktiv om beskyttelse av EUs finansielle interesser

På bakgrunn av den lange ratifikasjonsperioden av PIF konvensjonen og for å effektivisere samarbeidet om bedrageribekjempelse, valgte Kommisjonen å gi et direktiv,¹⁰⁰ med grunnlag i EFT artikkel 280 (4), som i stor grad tilsvarer innholdet i PIF konvensjonen. På denne måten ønsket kommisjonen å gi EU-domstolen kompetanse til å pådømme traktatbruddssøksmål mot medlemsstatene for eventuell mangelfull gjennomføring av direktivets innhold. Direktivet ble likevel aldri en realitet, blant annet fordi Rådet var i tvil om kompetansen etter artikkel 280 EFT virkelig rakk så langt. Denne tvilen fant også bred støtte i juridisk litteratur¹⁰¹ og av EU-domstolen.¹⁰² Dette direktivforslaget viser altså at det i forkant av Lisboa-traktaten har vært en tilbakeholdenhet innenfor EU med å gi Unionen en strafferettskompetanse innenfor bedrageribekjempelse.

2.5.1.3 Corpus Juris

På initiativ fra Europaparlamentet ble det dannet en ekspertgruppe som gjennom bruk av komparative studier har utviklet forslag til strafferettsbestemmelser. Denne

⁹⁶ PIF-konvensjonen om beskyttelse av det Europeiske Fellesskapets finansielle interesser, OJ C 316/48 (27. november 1995)

⁹⁷ Sak C-68/88 Kommisjonen mot den hellenske republikk, premiss 23

⁹⁸ PIF konvensjonen artikkel 2

⁹⁹ Artikkel 5 og 6

¹⁰⁰ Forslag til et Råds- og Parlamentsdirektiv om strafferettslig beskyttelse av Fellesskapets finansielle interesser, COM/2001/0272 final

¹⁰¹ Satzger mfl. (2008) s. 180

¹⁰² Sak C-176/03, *Kommisjonen mot Rådet*, premiss 52

gruppen kom i 1997 og i 1999 med to utkast til en kodifikasjon som populært har blitt kalt Corpus Juris. Forslaget inneholder både alminnelig del og spesiell del, samt prosessuelle regler som skal kunne tjene som en modell til å beskytte EUs finansielle interesser.¹⁰³

En virkeliggjøring av reglene i Corpus Juris vil bety en fullstendig enhetlig materiell, prosessuell og alminnelig strafferett i medlemsstatene på området for forbrytelser mot Unionens finansielle interesser. Corpus Juris ser også for seg at straffeforfølgningen skal ivaretas av en europeisk anklagemyndighet.¹⁰⁴

Forslagene til strafferettsbestemmelser i Corpus Juris har aldri ført frem til et lovutkast. Tankegangen i Corpus Juris er likevel videreført i Kommisjonens Grønnebok om strafferettslig beskyttelse av fellesskapets finansielle interesser. Utover dette har utkastet hatt betydning som forbilde for enkelte rettsakter innen den tidligere tredje søyle.¹⁰⁵

2.5.1.4 Grønnebok om strafferettslig beskyttelse av fellesskapets finansielle interesser

Grønneboken om strafferettslig beskyttelse av fellesskapets interesser og etableringen av en europeisk anklagemyndighet ble avgitt av Kommisjonen i 2001 og viser at Kommisjonen tenker seg et dyptgripende samarbeid for å bekjempe bedrageri mot Unionens interesser.

Grønneboken inneholder både en del uttalelser om hvordan en europeisk anklagemyndighet skal kunne fungere og uttalelser som er relevant for utviklingen av materiell strafferett. Et punkt som det kan være verdt å merke seg, er at kommisjonen foreslo en artikkel 280 a som skulle gi Unionen kompetanse til å definere gjerningsbeskrivelser tilknyttet bedrageri og annen illegal virksomhet rettet mot Unionens finansielle interesser. Punkt 3 i forslaget lød som følger:

“The Council, acting in accordance with the procedure laid down by Article 251, shall lay down the general conditions governing the performance of the functions of the European Public Prosecutor and shall adopt, in particular: rules defining the facts constituting criminal offences relating to fraud and any other illegal activity prejudicial to the Community’s financial interests and the penalties incurred for each of them.”¹⁰⁶

Som sitatet viser ville kommisjonen også gi EU kompetanse til å angi både gjerningsbeskrivelse og straffetrusler for bedrageri. Det var altså tale om en ekte europeisk strafferett. Dette forslaget ble avvist av medlemsstatene på Nicekonferansen om etablering av en europeisk anklagemyndighet.¹⁰⁷ Kommisjonen har imidlertid også i senere tid fastholdt sitt standpunkt om at opprettelsen av en

¹⁰³ Satzger (2010) s. 102

¹⁰⁴ Hecker (2010) s. 508

¹⁰⁵ Satzger (2010) s. 103

¹⁰⁶ Grønneboken, s. 85

¹⁰⁷ Opinion of Prof. John A.E. Vervaele, OLAF/5395/02-EN (uten sidetall)

europpeisk anklagemyndighet med tilhørende enhetlig rett vil være den eneste effektive måten til å få bukt med en fragmentert straffeforfølgning i medlemsstatene. Dette særlig på grunn av at de tradisjonelle metodene for rettslig assistanse mellom statene fremdeles ikke er effektive nok.¹⁰⁸

2.5.1.5 Øvrig utvikling i EU lovgivningen innen det strafferettslige samarbeidet

I tillegg til spesifikke lovgivningsakter som skal bekjempe bedrageri, er det også på det generelle plan truffet tiltak for å skape et mer effektivt samarbeid om europeisk straffeforfølgning.

Et av disse tiltakene er rammeavgjørelsen om en europeisk arrestordre som skal lette utleveringsprosedyrene mellom medlemsstatene.¹⁰⁹ Enkelt forklart gir arrestordren, i motsetning til tidligere politiske avgjørelser, en rettslig plikt til utlevering av personer til en annen medlemsstat for straffeforfølgning og straffefullbyrdelse i denne staten. I tilfelle av 32 opplistede forbrytelseskategorier skal en slik utlevering skje også til tross for at handlingen ikke er straffbar i utleveringsstaten.¹¹⁰

I tillegg til dette er det gitt en rammeavgjørelse om en europeisk bevisordre. Denne fungerer på den måten at utstedelsen av en rettslig beslutning om bevisinnhentning i form av gjenstander, dokumenter og data fra en kompetent nasjonal myndighet umiddelbart forplikter til en bevisutlevering i en annen medlemsstat, så lenge staten forsikrer at et slikt bevis ville kunne blitt innhentet etter en nasjonal prosedyre, og at beviset er nødvendig og forholdsmessig for straffeforfølgningen.¹¹¹

For øvrig er det også gitt en rammeavgjørelse om frysing av formuesgoder og bevis,¹¹² som gjør det mulig for de kompetente myndighetene i en medlemsstat, under visse vilkår, å utstede en frysingsordre for formuesgoder med den hensikt å sikre bevis eller etterfølgende konfiskering av formuesgoder.¹¹³

Alle disse tiltakene bygger på prinsippet om gjensidig anerkjennelse, og viser at dette prinsippet har utviklet seg til å bli et sentralt virkemiddel innen det strafferettslige samarbeidet.

2.5.2 Utviklingen innen det institusjonelle strafferettslige samarbeidet

I løpet av det siste tiåret har det blitt opprettet flere organer som har som oppgave å styrke det strafferettslige samarbeidet innen EU. I det følgende vil det bli gjort en kort

¹⁰⁸ *ibid*

¹⁰⁹ Rådets rammeavgjørelse 2002/584/JHA av 13. juni 2002 om den europeiske arrestordren og overgivelsesprosedyrer mellom medlemsstatene, OJ L 190 (18. juli 2002)

¹¹⁰ Satzger(2010) s. 164

¹¹¹ Se bevisordren artikkel 1, 7 og 11

¹¹² Rådets rammeavgjørelse 2003/577/RIA av 22. juli 2003 om fullbyrdelse i den europeiske union av frysingsordrer av formuesgoder eller bevismateriale, OJ L 196/ 45 (2. august 2003)

¹¹³ Se rammeavgjørelsen artikkel 3

redegjørelse for disse. En oversikt over det allerede eksisterende institusjonelle rammeverket vil være et nyttig verktøy for å kunne analysere behovet og hensiktmessigheten ved en enhetlig lovgivning for bedrageribekjempelse.

2.5.2.1 Europol

Europol trådte som organisasjon i kraft i 1999. I følge Lisboa-traktaten er organisasjonens oppgave å støtte og styrke innsatsen hos medlemsstatenes politimyndigheter og innbyrdes samarbeid om forebygging og bekjempelse av grov kriminalitet som berører to eller flere medlemsstater, terrorisme og de former for kriminalitet som skader en felles interesse som er omfattet av en EU politikk.¹¹⁴ Mer konkret er hovedoppgaven til Europol innsamling, lagring, bearbeidelse, analysering og utveksling av informasjon til medlemsstatene, i tillegg til å gi støtte til ansvarlige nasjonale etterforskningsmyndigheter.¹¹⁵ Til hjelp for sitt arbeid har Europol et informasjonssystem hvor data fra nasjonale kontaktpunkter, nasjonalt oppnevnte tjenestemenn og Europol tjenestemenn kan lagres og hentes.¹¹⁶

2.5.2.2 Eurojust og det Europeiske Rettslige Nettverket

Eurojust ble opprettet i februar 2002. Organisasjonen har i følge Lisboa-traktaten som formål å støtte koordineringen og samarbeidet mellom nasjonale anklage og etterforskningsmyndigheter ved etterforskningen av grov kriminalitet som berører to eller flere medlemsstater, eller på grunnlag av operasjoner foretatt av medlemsstatenes myndigheter og Europol.¹¹⁷ Organisasjonens oppgaver består i stimulering til samarbeid mellom medlemsstatene, informasjonsutveksling, løsning av jurisdiksjonskonflikter og opprettelse av såkalte joint investigation teams.¹¹⁸

I tillegg til et mål om å effektivisere bekjempelsen av grov grenseoverskridende kriminalitet, var en del av bakgrunnen for opprettelsen av Eurojust at medlemsstatene heller ønsket seg en koordineringsenhet enn en overnasjonal løsning med en europeisk anklagemyndighet.¹¹⁹

Lisboa-traktaten åpner for at Eurojust, gjennom en forordning, skal kunne få kompetanse til selv å initiere etterforskninger og gi forslag til nasjonale myndigheter om å starte rettsforfølgelse i tilfeller som vedrører EUs finansielle interesser.¹²⁰ Lisboa-traktaten ser også for seg at en europeisk anklagemyndighet skal kunne bli opprettet fra Eurojust.

¹¹⁴ TEUF artikkel 88

¹¹⁵ Hecker(2010) s. 184

¹¹⁶ Satzger (2010) s. 155

¹¹⁷ TEUF artikkel 85

¹¹⁸ Rådets avgjørelse 2002/187/JHA om opprettelsen av Eurojust, OJ L 063 (6. mars 2002), artikkel 6 a-g

¹¹⁹ Suominen (2008) s. 219

¹²⁰ TEUF artikkel 85 (1) a

En av hovedsamarbeidspartnerne til Eurojust er det Europeiske Rettslige Nettverket (EJN) som er et nettverk av nasjonale kontaktpunkter som også har til oppgave å lette samarbeidet mellom nasjonale myndigheter i saker om grov kriminalitet.¹²¹ Arbeidet til EJN består særlig i å bistå med praktiske og juridiske opplysninger som gjør medlemsstatene bedre egnede til å utarbeide anmodninger om rettslig samarbeide på en mest mulig hensiktsmessig måte.¹²²

2.5.2.3 OLAF

Særlig viktig for spørsmålet om bedrageribekjempelse er opprettelsen av the European Anti-Fraud Office (OLAF). Dette organet ble opprettet i 1999 og fikk særlig som oppgave å foreta administrativ etterforskning av bedrageri, i tillegg til å generelt styrke bekjempelsen av bedrageri, korrupsjon og andre rettstridige handlinger mot fellesskapets finansielle interesser.¹²³ OLAF handler også på vegne av Kommisjonen ved utøvelse av Kommisjonens kompetanse til ekstern etterforskning av bedrageri og øvrige handlinger mot Unionens finansielle interesser.¹²⁴

2.5.3 Utviklingen i rettspraksis

En annen side av EU rettens utviklingstrinn, er utviklingen av EUs kompetanser som er skjedd gjennom EU-domstolens rettspraksis.

EU-domstolen har gjennom flere tiår holdt fast på standpunktet om at EU ikke har en kompetanse til å gi materiell strafferett. Særlig interessant er likevel to dommer, fra 2005 og 2007 som viser at EU-domstolen de siste årene har inntatt et mer liberalt standpunkt til EUs kompetanse på strafferettens område.

Den første dommen, Kommisjonen mot Rådet,¹²⁵ gjaldt spørsmålet om gyldigheten av en rammeavgjørelse om miljøbeskyttelse med strafferettslig innhold. Kommisjonen hevdet at rammeavgjørelsen var ugyldig ettersom den riktige rettsakt ville ha vært et direktiv etter Fellesskapets kompetanse under første søyle. EU-domstolen kom frem til at EF alene ble ansett å ha kompetanse til å gi direktiver på dette området, og at rammeavgjørelsen derfor var ugyldig. Etter å ha kategorisk uttalt at strafferetten ikke er en unionsoppgave, uttaler EU-domstolen at "Når det udgør en nødvendig foranstaltning til bekjempelse av alvorlig skade på miljøet, at de nasjonale myndigheter anvender sanksjoner, der er effektive, står i et rimelig forhold til lovovertrædelsen og har afskrækkende virkning, kan ovennævnte betragtning dog ikke hindre fællesskabslovgiver i at træffe foranstaltninger, der relaterer sig til medlemsstaternes strafferet, og som fællesskabslovgiver finder nødvendige for at

¹²¹ Eurojust ble etablert ved Felles aksjon 98/428 JHA av 29 Juni 1998, OJ L 191 (07. juli 1998). Fra 2008 er nettverkets rettslige basis Rådets avgjørelse 2008/976/RIA av 16. desember 2008 om Det Europæiske Retlige Netværk, OJ L 348 (24. desember 2008).

¹²² Rådets avgjørelse 2008/976/RIA, artikkel 4 (2)

¹²³ Satzger(2010) s.158

¹²⁴ *Op.cit.*, s.159

¹²⁵ Sak C-176/03, *Kommisjonen mot Rådet*

sikre, at de bestemmelser, den vedtager på miljøbeskyttelsesområdet, er fuldt ud effektive.”¹²⁶

Denne dommen viser at såfremt EF fant det nødvendig å forplikte medlemsstatene til å gi strafferettsbestemmelser for å effektivere sine vedtak innenfor en bestemt EF politikk, så var en slik kompetanse legitim. Konsekvensen av denne dommen var at medlemsstatene ikke lenger hadde valget mellom administrative sanksjoner og strafferett til vern for Fellesskapets finansielle interesser.

Dommen fra 2007¹²⁷ gjaldt gyldigheten av en rammeavgjørelse gitt innen tredje søyle om forurensing fra skip. Kommisjonen hevdet at det riktige rettslige grunnlaget for rammeavgjørelsen skulle ha vært et direktiv i henhold til samarbeidet under første søyle. I dommen bekrefter domstolen at man hadde kompetanse innenfor det tidligere EF samarbeidet til å forplikte medlemstatene til å gi kriminelle sanksjoner, men at ”Hvad derimod angår fastsættelsen af sanktionernes type og omfang bemærkes, at dette ikke som hævdet af Kommissionen henhører under Fællesskabets kompetence.”¹²⁸

Her er det to ting som kan trekkes frem som interessant. For det første at domstolen overhodet finner en kompetanse til å harmonisere strafferett innen første søyle, ettersom det overhodet ikke finnes grunnlag for dette i traktatene. Dette kan tas til inntekt for at så lenge det er snakk om et område som med grunnlag i traktatene er et særrområde for EU, så er heller ikke strafferetten utelukket fra samarbeidet.

For det andre viser dommen at EU ikke er ment å skulle ha en kompetanse til å fastsette hvilken type straff eller hvor høy straff som skal gis. Dersom dette også kan gjøres gjeldende også etter Lisboatraktaten vil dette utelukke en genuin overnasjonal strafferett, ettersom EU da vil være avhengig av nasjonale straffetrusler for at gjerningsbeskrivelsen skal få virkning. Artikkel 83(2) utgjør en kodifisering av avgjørelsen i disse to dommene. Artikkelen viser at EU, til tross for reservasjonen i dommen fra 2007, er gitt en rett til minstepharmonisering også av straffetrusler Lisboatraktaten går således lenger enn dommene fra 2005 og 2007 i å gi Unionen strafferettslig kompetanse. Artikkel 83(2) er imidlertid eksplisitt begrenset til direktiver og svarer derfor ikke på spørsmålet om EU også kan gi en forordning innenfor artikkel 325.

Dette spørsmålet berøres imidlertid av en sak som var oppe for EU-domstolen i 2004.¹²⁹ Saken gjaldt spørsmålet om plikten til EU konform fortolkning gikk så langt at nasjonal strafferett måtte tolkes utover sin ordlyd for å være i tråd med en EU forordning som påla medlemsstatene å kriminalisere piratvarer. Domstolen kom til at prinsippet til konform fortolkning begrenses av klarhetsprinsippet og prinsippet om ingen tilbakevirkende straffelovgivning. Domstolen pekte på tidligere avgjørelser som slo fast at direktiver ikke kan konstituere straffeansvar uavhengig av nasjonal

¹²⁶ Premiss 48

¹²⁷ Sak C-440/05, *Kommisjonen mot Rådet*

¹²⁸ Premiss 70

¹²⁹ Sak C-60/02, *Straffesak mot X*, sml [2004] s. I-00651

straffelovgivning, og konstaterte at dette også måtte gjelde forordninger, til tross for at forordninger gjelder direkte uten gjennomføring av nasjonal rett.¹³⁰

Selv om uttalelsen kan tolkes som at begrensningen kun gjelder når forordningen samtidig gir en straffetrussel, har uttalelsen blitt forstått i juridisk litteratur som at forordninger generelt sett ikke kan være den eneste kilden for straffeansvar.¹³¹

Dette synspunktet henger nøye sammen med prinsippet om *nulla poena sine lege parlamentaria*, og vil bli nærmere diskutert under punkt 2.6.2

2.5.4 Slutning av EU rettens utviklingstrinn

Både medlemsstatenes nektelse av å gi Unionen en materiell kompetanseregulering til å gi strafferett på Nicekonferansen, opprettelsen av flere organer som skal sikre effektivitet og samarbeid mellom statene og utformingen av rettsakter som sikrer bevis og forenkler utleveringsprosedyrer, er alle tegn på at medlemsstatene tenker seg et sterkt internasjonalt samarbeid som bekjempelsesmetode mot bedrageri i stedet for enhetlig europeisk rett. Dette valget har også fått sitt uttrykk i Lisboa-traktaten ved at prinsippet om gjensidig anerkjennelse er gjort til hjørnesteinen for det strafferettslige samarbeidet.¹³² Samtidig viser utviklingen innen rettspraksis at EU-domstolen har tillagt EU-organene et stadig større ansvar for strafferetten. Den foreliggende rettspraksisen gir imidlertid ikke støtte til at EU også skal ha en kompetanse til å gi forordninger som både angir straffetrussel og gjerningsbeskrivelse.

2.6 Andre tolkningsmomenter

Til tross for at EU-domstolen ikke eksplisitt har anerkjent andre tolkningsfaktorer enn de som hittil har blitt vurdert, så må det likevel drøftes om også andre momenter kan få betydning for vårt tolknings spørsmål.

2.6.1 Partenes mening og historisk bakgrunn

Med tanke på at EU-traktatene inneholder en suverenitetsavståelse, og at EU styres ut ifra prinsippet om kompetansetildeling, kunne man tenke seg at partenes egen mening om hvor langt kompetansen rekker ville være relevant for tolkningen. Sett i lys av at Lisboa-traktaten var et politisk hett kompromiss som måtte gjennom både folkeavstemninger og store politiske debatter før den ble vedtatt, ville det rent logisk være unaturlig om partenes vilje ikke skulle ha noen betydning for rekkevidden av kompetansen.

For å konstatere hvordan partene selv oppfatter rekkevidden av sin suverenitetsavståelse etter Lisboa-traktaten kan det være interessant å se på en dom

¹³⁰ Premiss 61 og 62

¹³¹ Andre Klip, *European Criminal Law*, Intersentia 2009, s. 168

¹³² Artikkel 82 TEUF

fra den tyske Bundesverfassungsgericht som vurderer lovmessigheten av den tyske tiltredelesesloven til Lisboaatraktaten.

I denne dommen understreker Bundesverfassungsgericht at strafferett, som uttrykk for den sosiale klander, er et særlig sensibelt område og at en suverenitetsavståelse på dette området kun kan føre til en harmonisering for bestemte grenseoverskridende saksområder under restriktive forutsetninger.¹³³

Videre uttaler Bundesverfassungsgericht at "Wegen der besonders empfindlichen Berührung der demokratischen Selbstbestimmung durch Straf- und Strafverfahrensnormen sind die vertraglichen Kompetenzgrundlagen für solche Schritte strikt - keinesfalls extensiv - auszulegen und ihre Nutzung bedarf besonderer Rechtfertigung. Das Strafrecht in seinem Kernbestand dient nicht als rechtstechnisches Instrument zur Effektuierung einer internationalen Zusammenarbeit, sondern steht für die besonders sensible demokratische Entscheidung über das rechtsethische Minimum."¹³⁴

Som sitatet viser mener Bundesverfassungsgericht at for at tiltredelesesloven til Lisboaatraktaten skal være tråd med den tyske grunnloven, så må strafferettskompetansen tolkes restriktivt, samt behøver en særskilt rettferdiggjøring. Domstolen uttaler videre at særlig grov grenseoverskridende kriminalitet kan være en slik rettferdiggjøringsgrunn. Men som domstolen kategorisk påpeker, er ikke strafferetten et middel for effektuering av et internasjonalt samarbeid, men tvert imot ment å være en demokratisk bestemt, sosialetisk dom over en handling.

Spørsmålet blir så hvor høy relevansen av en slik argumentasjon er ved EU-rettslig tolkning.

EU-domstolen har gjennom sin rettspraksis vist at den ikke legger til grunn en historisk tolkning.¹³⁵ Som tidligere nevnt er begrunnelsen for dette særlig at dokumenter som hører den forberedende fasen av et traktatutkast sjeldent blir publisert, og at en vektlegging av enkelte publiserte meninger derfor kan virke tilfeldig.

I dommen *Gözütok*, som gjaldt rekkevidden av *ne bis in idem* prinsippet i Schengenavtalen, ble det innvendt at partenes mening, som uttrykt i enkelte regjeringsdokumenter ved signering av traktaten, skulle være relevant ved tolkningen. EU-domstolen uttalte at "it is sufficient to note that the documents predate the Treaty of Amsterdam's integration of the Schengen *acquis* into the framework of the European Union".¹³⁶ Dette sitatet at til tross for at man har en klart uttrykt mening i et publisert dokument er partenes mening ikke lenger av betydning når EU retten generelt sett utvikler seg videre. Overført på vårt tolkningsspørsmål vil dette si at partenes mening til en viss grad vil være relevant nå som traktaten er ny, men vil

¹³³ Lisboadommen, premiss 239

¹³⁴ *Ibid*, premiss 344

¹³⁵ Sak C-187/01, *Straffesak mot Hüseyin Gözütok and Klaus Brügge*, sml [2003] s. I-01345 og Andre Klip (2009) side 139

¹³⁶ C-187/01, *Straffesak mot Hüseyin Gözütok og Klaus Brügge*, premiss 46

gradvis miste sin betydning ettersom EU utvikler seg, for eksempel gjennom opprettelsen av en europeisk anklagemyndighet.

2.6.2 Demokratihensyn - Nulla poena sine lege, nullum crimen sine lege parlamentaria

Nulla poena sine lege og nullum crimen sine lege – ingen straff eller forbrytelse uten lov er et fundamentalt prinsipp som både preger nasjonal rett, og som er kommet til uttrykk i både EMK¹³⁷ og EUs charter for menneskerettigheter, som ble juridisk bindende ved Lisboa-traktaten.¹³⁸

En fundamental forskjell på legalitetsprinsippet som er kommet til uttrykk i EU charteret og prinsippet som er forankret i nasjonale forfatninger er at mens artikkel 49 i menneskerettscharteret slår fast at ”ingen kan kendes skyldig i et straffbart forhold på grund af en handling eller undlatelse, som ikke udgjorde en forbrytelse efter national ret eller international rett på det tidspunkt, da den blev begået”, følger de fleste nasjoner, i alle fall innenfor civil law, tradisjonen om nullum crimen, nulla poena sine lege parlamentaria.¹³⁹ Etter denne grunnsetningen er det kun lov gitt av et nasjonalt parlament som er legitim strafferett.

Bakgrunnen for kravet om at et nasjonalt parlament skal gi strafferett er folkesuverenitetsprinsippet.¹⁴⁰ Folkesuverenitetsprinsippet blir i EU kun indirekte ivaretatt ved at det sentrale lovgivende organet, Rådet, består av representanter fra de enkelte medlemsstatenes regjeringer. Regjeringsrepresentantene er på sin side underlagt parlamentarisk kontroll fra nasjonale parlamenter.¹⁴¹ De nasjonale parlamentene har kun en konsultativ rolle i EUs lovgivningsprosess.

Etter Lisboa-traktaten har Europaparlamentet fått større innflytelse på lovgivningsprosessen innen strafferettens område. Parlamentet har nå en medbestemmelsesrett i stedet for kun en konsultasjonsrett. Siden Europaparlamentet er folkevalgt fra de nasjonale parlamentene så bøtter dette til en viss grad på EUs svake demokratiske legitimitet. Legitimiteten forsterkes også delvis ved at EU-domstolen har fått jurisdiksjon over strafferettens område, og kan kontrollere lovgivningsprosessen.

På den andre side har Lisboa-traktaten ført til en svekkelse av den demokratiske legitimiteten ved at strafferettslige rettsaker nå kan fattes ved flertallsavgjørelser. Flertallet kan på denne måten tvinge sin vilje igjennom foran viljen til mindretallet, og strafferetten utgår dermed ikke lenger indirekte fra den enkelte nasjons parlamenter.

¹³⁷ Den europeiske menneskerettighetskonvensjon, artikkel 7

¹³⁸ Den Europeiske Unions charter om grunnleggende rettigheter, OJ C 83 (30. mars 2010)

¹³⁹ Bernardi, Alessandro, "Nullum Crimen, Nulla Poena Sine Lege" Between European Law and International Law, i Bassiouni, Militello, Satzger, European Cooperation in Penal Matters: Issues and Perspectives, Padova 2008, s. 117

¹⁴⁰ Linda Gröning, *EU, staten och rätten att straffa*, Santérus Forlag 2008, s. 116

¹⁴¹ Antonio Estella, *The EU Principle of Subsidiarity and its Critique*, Oxford 2002, s. 45

Denne mangelen på demokratisk legitimitet blir ytterligere forsterket dersom EU anses å ha en forordningskompetanse til å gi strafferett. De nasjonale parlamentene har da, i motsetning til ved direktiver, overhodet ikke innvirkning på regelverket. Europaparlamentet kan heller ikke sies å utgjøre et fullgodt demokratisk alternativ til et nasjonalt parlament.¹⁴²

Demokratisk legitimitet på strafferettens område kan derfor være til hinder for en strafferettslig kompetanse. Dette gjelder både fordi EU retten generelt sett presumeres å være i samsvar med de nasjonale forfatningene,¹⁴³ i tillegg til det eksplisitt uttalte prinsippet om aktelse av nasjonal identitet og tradisjoner.

Mangelen på demokratisk legitimitet gjør at strafferett på EU nivå kun kan forsvares dersom den er egnet til å beskytte individets autonomi på et område hvor nasjonal strafferett ikke gir en like effektiv beskyttelse. Dette vil typisk være ved kriminalitet av en grenseoverskridende karakter.¹⁴⁴ Dette synet tiltres, som nevnt ovenfor, også av den tyske Bundesverfassungsgericht som uttaler at på grunn av strafferettens nære sammenheng med demokrati kan suverenitet kun overføres ved enkelte grenseoverskridende tilfeller, og kan kun føre til en harmonisering under restriktive forutsetninger.¹⁴⁵ Det synes derfor tvilsomt om en strafferettslig forordning som kun tjener opprettholdelsen av EUs finansielle interesser er forsvarlig demokratisk forankret på dette grunnlag.

2.7 Foreløpelig tolkningsresultat:

Den vide ordlyden i artikkel 325, den foregående debatten rundt artikkel 280 og EUs formål om bedrageribekjempelse taler for at EU skal kunne ha en forordningskompetanse til å gi strafferett. I samme retning trekker det faktum at det strafferettslige samarbeidet innen den tidligere tredje søyle nå er blitt underlagt en overnasjonal struktur.

På den andre side har en forordningskompetanse verken en eksplisitt forankring i traktaten eller en særlig forankring i EUs overordnede formål. Både begrensningen til minsteharmonisering gjennom direktiver i artikkel 82 og 83 TEUF og den generelle utviklingen innen det strafferettslige samarbeidet viser at medlemsstatene har valgt et sterkere internasjonalt samarbeid og gjensidig anerkjennelse som bekjempelsesmåte i stedet for en enhetlig rett. En forordningskompetanse for EU er dessuten også betenkelig ut i fra et demokratisk perspektiv.

Det fremstår likevel som klarere at artikkel 325 er ment å gi EU en kompetanse til å gi direktiver som angir gjerningsbeskrivelse og minstestraffer. Dette rekkes ikke videre

¹⁴² Gröning (2008) s. 190

¹⁴³ Se artikkel 6 (3) TEU og Bernardi (2008) s. 99

¹⁴⁴ Gröning (2008) s. 271

¹⁴⁵ Lisboadommen, premiss 239

enn innholdet i PIF konvensjonen, og er et naturlig tolkningsresultat ettersom det vil bøte på den systematiske uregelmessigheten som har oppstått etter dommene fra EU-domstolen som ga EU en annekskompetanse til straffelovgivning på alle andre områder innen første søyle enn egne finansielle interesser og tollsamarbeid. Denne ulikheten syntes ubegrunnet,¹⁴⁶ men var en unngåelig tolkning på bakgrunn av den gamle ordlyden, som ga et klart forbehold for strafferettens område.

Spørsmålet om EU har en kompetanse til å gi forordninger er det imidlertid vanskelig å svare klart på ut i fra det utviklingstrinn som EU retten nå befinner seg på. Mye kan tale for at dette først vil være aktuelt etter at en europeisk anklagemyndighet har kommet på plass. En tolkning av kompetansegrunnlaget vil likevel ikke være fullstendig uten at man tar i betraktning nødvendigheten av et slikt tiltak. Dette spørsmålet henger nøye sammen med en vurdering av subsidiaritetsprinsippet i artikkel 5 (2) TEU. Det vil derfor i det følgende først bli gjort rede for dette prinsippets innhold, rolle og betydning før det kan gis en endelig konklusjon på tolkningsspørsmålet.

3 Subsidiaritetsprinsippet:

3.1 Innholdet i prinsippet og idéhistorisk bakgrunn

Subsidiaritetsprinsippet defineres i TEU artikkel 5 (3). Her sies det at: ” I medfør af nærhedsprinsippet handler Unionen på de områder, der ikke hører ind under dens enekompetence, kun hvis og i det omfang målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne på centralt, regionalt eller lokalt plan, men på grund af den påtænkte handlingens omfang eller virkninger bedre kan nås på EU plan. ”

Som sitatet viser er subsidiaritetsprinsippet et kompetansefordelingsprinsipp som tilsier at kompetansen skal utøves på et nivå nærmest mulig borgerne dersom dette er forsvarlig med tanke på realiseringen av formålet med tiltaket. Unionen kan dermed kun handle dersom medlemsstatene selv ikke kan utøve kompetansen på en tilfredsstillende effektiv og hensiktsmessig måte. Subsidiaritetsprinsippet svarer imidlertid ikke på spørsmålet om medlemsstatene har overført en kompetanse til EU, men kun om EU kan handle i det konkrete tilfellet. Prinsippet er med andre ord en kompetanseutøvsregel som først får betydning dersom man har etablert en kompetanse for EU på det aktuelle området og spørsmålet er om en konkret rettsakt kan gis.¹⁴⁷

Anvendelsesområdet for subsidiaritetsprinsippet er de områder hvor EU og medlemsstatene har et delt ansvar. I følge artikkel 4(1) TEUF deler Unionen kompetanse med medlemsstatene når traktatene tildeler den en kompetanse som ikke faller inn under artikkel 3 og 6. Bedrageribekjempelse mot Unionens finansielle interesser faller verken inn under artikkel 3 eller 6. En diskusjon om prinsippets rekkevidde er dermed nødvendig i vår sammenheng.

¹⁴⁶ Rosenau (2009) s. 15

¹⁴⁷ Estella (2002) s. 91

Subsidiaritetsprinsippet ble introdusert i EF mot slutten av 1980 årene, men kom først eksplisitt til uttrykk i traktatene ved Maastrichttraktaten fra 1992.¹⁴⁸ Ved Amsterdamtraktaten ble prinsippet gitt en større rolle gjennom en tilleggsprotokoll om anvendelsen av prinsippet. Denne protokollen er ytterligere revidert ved Lisboaatraktaten, og innholdet vil nærmere bli gjort rede for i punkt 3.3.

Subsidiaritetsprinsippet har særlig idéhistoriske røtter i konføderalsk tenking.¹⁴⁹ Ut i fra den konføderale tenking er den desentraliserte styreform den beste garanti for individets frihet, ettersom denne sikrer enkeltindividet større innflytelse og kontroll over beslutningene. På denne måten sikres at den sentrale makt ikke blir overbelastet, samt at lokale variasjoner ikke blir oversett.¹⁵⁰

Prinsippetets rolle innen EU kan ikke ses løsrevet fra den stadige integrasjon i retning overnasjonalitet som har skjedd gjennom revisjonstraktatene. Dette særlig ved utvidelsen av områder som er gjenstand for flertallsavgjørelser. Prinsippet kan ses på som en måte å begrense preget av føderalisme og å gi en viss kontroll tilbake til medlemsstatene.¹⁵¹ Prinsippet er også blitt sett på som en motvekt til manglende demokratisk legitimitet i EU.¹⁵²

Subsidiaritetsprinsippet har en nær sammenheng med forholdsmessighetsprinsippet ved at dette prinsippet også inneholder en nødvendighetsvurdering. Disse prinsippene blir derfor ofte behandlet sammen i juridisk litteratur. Subsidiaritetsprinsippet må likevel anses å være primært i forhold til proporsjonalitetsprinsippet, ved at proporsjonalitetsprinsippet først får betydning dersom subsidiaritetsprinsippet anses overholdt.¹⁵³

3.2 Prinsippetets rolle innen EU

Innholdet av subsidiaritetsprinsippet har lenge vært debattert. Mange har tatt til orde for at prinsippet kun har et politisk innhold og er mer som en programerklæring å regne enn en konkret rettslig norm.¹⁵⁴

Etter Maastricht og særlig Lisboaatraktaten er det imidlertid blitt gjort klarere at prinsippet er av rettslig innhold. Allerede i Maastrichttraktaten ble prinsippet gjenstand for prøvelse for EU-domstolen og etter Lisboa også av nasjonale parlamenter.¹⁵⁵ En annen sak er at det konkrete innholdet av prinsippet kan sies å

¹⁴⁸ Andreas Føllesdal, "Subsidiarity", *The Journal of Political Philosophy*, 1998, s. 232

¹⁴⁹ *Ibid*, s. 15

¹⁵⁰ *Ibid*, s. 15

¹⁵¹ Theodor Schilling, "Subsidiarity as a Rule and as a Principle, or taking Subsidiarity seriously" Jean Monnet Chair Working Paper, Harvard University 1995 (uten sidetall)

¹⁵² Estella (2002) s.1 og 74

¹⁵³ Tridimas (2006) s. 176

¹⁵⁴ Schilling (1995)

¹⁵⁵ Se nedenfor i punkt 3.3

være så vagt og skjønnsmessig at EU organene tildeles et stort skjønnsmessig spillerom, og at prinsippet av den grunn er av politisk karakter.¹⁵⁶

På grunn av prinsippets vage innhold har subsidiaritetsprinsippet ennå ikke vært hovedtema i en sak for EU-domstolen, eller vært grunnlag for å kjenne en rettsakt ugyldig¹⁵⁷. I de få dommene¹⁵⁸ hvor medlemsstatene har påberopt seg subsidiaritetsprinsippet har EU-domstolen ikke gått inn på en utførlig overprøvelse av prinsippet, men nøydt seg med å konstatere at EU organene fant tiltaket nødvendig og at rettsakten viser at subsidiariteten har vært vurdert.¹⁵⁹

Innenfor strafferettssamarbeidet kan likevel subsidiaritetsprinsippet sies å ha en særlig sterk rolle. Som det uttales i European Criminal Policy Initiativs manifest til en europeisk kriminalpolitikk¹⁶⁰: "Gerade im Bereich des Kriminalstrafrechts erlangt das Subsidiaritätsprinzip eine hervorgehobene Bedeutung, da die strafrechtliche Werteordnung der Mitgliedstaaten zu ihrer „nationalen Identität“ zu zählen ist, die die Union nach Art. 4 Abs. 2 EU-Vertrag (n.F.) ausdrücklich zu achten hat."

At dette også gjelder for bedrageribekjempelse viser allerede betoningen i artikkel 325 om at eventuelle foranstaltninger må være "nødvendige".

3.3 Prinsippet etter Lisboa-traktaten

Som allerede nevnt, har subsidiaritetsprinsippet fått et langt mer formfast og konkret innhold etter Lisboa-traktaten. Dette viser for det første traktatfestingen av hvilke kompetanser som faller inn under Unionens og medlemsstatenes enekompetanse og hvilke som er felles i TEUF artikkel 3-6.

I tillegg er det kommet en ny tilleggsprotokoll om anvendelsen av subsidiaritetsprinsippet og proporsjonalitetsprinsippet.¹⁶¹ I det følgende vil det bli gitt en kort oversikt over de vesentligste reglene i denne protokollen før jeg går inn på en konkret vurdering av subsidiaritetsprinsippet.

3.3.1 Tilleggsprotokollen til Lisboa-traktaten

Tilleggsprotokollen til Lisboa-traktaten slår i artikkel 2 for det første fast at kommisjonen skal foreta omfattende konsultasjoner før et lovutkast blir gitt. Disse konsultasjonene skal ta hensyn til den regionale og lokale dimensjon som forslaget kan ha.

¹⁵⁶ Schilling (1995)

¹⁵⁷ Tridimas (2006) s. 186

¹⁵⁸ Eksempelvis Sak C-84/94, *Storbritannia mot Rådet*, sml [1996], s. I-5755 og Sak C-233/94, *Tyskland mot Rådet og Parlamentet*, sml [1997], s. I-12405

¹⁵⁹ Estella (2002) s. 156 og 157

¹⁶⁰ European Criminal Policy Initiative, "Manifest zur Europäischen Kriminalpolitik", ZIS 2009, s 679

¹⁶¹ Protokoll om anvendelse av subsidiaritetsprinsippet og forholdsmessighetsprinsippet, OJ C 306/1 (17. desember 2007)

Videre er EU organene i følge artikkel 4 forpliktet til å sende utkast til lovforslag til de nasjonale parlamentene samtidig som til øvrige EU organer. Organene har også en begrunnelsesplikt for hvorfor forslaget er i tråd med subsidiaritetsprinsippet og forholdmessighetsprinsippet. En slik begrunnelse skal inneholde en detaljert analyse som skal gjøre det mulig å kontrollere at subsidiaritetsprinsippet er overholdt.

Den mest interessante bestemmelsen finner vi i artikkel 6. Denne bestemmelsen gir de nasjonale parlamentene en frist på 8 uker på å sende en begrunnet uttalelse dersom de finner at en rettsakt ikke er i overensstemmelse med subsidiaritetsprinsippet. Hvert nasjonale parlament tildeles så to stemmer. Dersom de samlede begrunnede uttalelsene som innsendes representerer en tredjedel av de stemmeberettigede, skal forslaget tas opp til ny vurdering. Denne terskelen er senket til en fjerdedel for straffelovgivning innen området for frihet, sikkerhet og rettferdighet. EUs lovgivende organer har likevel kompetanse til å opprettholde forslaget til tross for medlemsstatenes protester, men må da begrunne hvorfor.

Dersom de begrunnede uttalelser representerer et simpelt flertall av stemmene innledes en særskilt prosedyre hvor Rådet og Parlamentet tilsendes alle begrunnelsene og skal særskilt stemme over subsidiaritets spørsmålet. Dersom et flertall på 55 % mener at subsidiaritetsprinsippet ikke er overholdt, behandles ikke forslaget mer.

Det åpnes også eksplisitt for en klagemulighet til EU-domstolen, som gis kompetanse til å kjenne rettsakten ugyldig på bakgrunn av subsidiaritetsprinsippet etter et vanlig ugyldighetssøksmål etter artikkel 263 TEUF. Denne klageadgangen, særlig sett i sammenheng med den spesifikke begrunnelsesplikten betoner at prinsippet er ment å ha en sterk rettslig karakter etter Lisboa-traktaten.

3.4 Nærmere konkretisering av prinsippet

Hva er så den konkrete fremgangsmåten for å finne ut om en rettsakt kan settes til side på bakgrunn av brudd med subsidiaritetsprinsippet? Svaret på dette spørsmålet kan man for det første finne i den gamle subsidiaritetsprotokollen til Amsterdam-traktaten artikkel 5.

Her sies det at det er av betydning om gjenstanden for lovgivning har transnasjonale aspekter som ikke kan bli tilfredsstillende regulert av medlemsstatene, at manglede handling fra Unionens side vil være i strid med kravene etter traktatene, eller at handling på unionsnivå vil gi store fordeler med hensyn til omfang og effekt i forhold til tiltak fra medlemsstatene selv.

I tillegg må man gjøre en helhetsvurdering av medlemsstatenes økonomiske og organisatoriske evne, samt de rettslige handlingsalternativer som den forfører over for å avgjøre om staten er i stand til å gjennomføre et av unionens mål med nasjonale tiltak.¹⁶²

¹⁶² Hecker(2010) s. 291

I neste avsnitt vil disse kriteriene bli brukt for å vurdere om EU kan gi en strafferettslig forordning etter artikkel 325 TEUF.

3.5 *Tillater subsidiaritetsprinsippet en strafferettslig forordning etter artikkel 325 TEUF?*

For det første kan det konstateres at bedragerisaker mot Unionens finansielle interesser er transnasjonale saker av stort omfang. Det transnasjonale aspektet taler for at subsidiaritetsprinsippet er ivaretatt ved en strafferettslig forordning på dette området.¹⁶³

Det må likevel stilles spørsmål om den medlemsstatlige lovgivningen per dags dato utgjør et tilstrekkelig effektivt vern av EUs finansielle interesser.

I 2008 estimerte Kommisjonen et tap på så mye som 1134,2 million euro på grunn av bedrageri.¹⁶⁴ Samtidig er EU svært sårbart fordi det ennå ikke finnes en særlig effektiv straffeforfølgelse eller kontroll med bedrageri. Dette skyldes blant annet at EU rett og nasjonal rett må kombineres uten at disse nødvendigvis passer med hverandre,¹⁶⁵ samt at medlemsstatene stadig havner i jurisdiksjonskonflikter med hverandre. Mye av denne problematikken er blitt forsøkt løst ved lovgivningsmessige og institusjonelle tiltak som en europeisk arrestordre, bevisordre og frysingsordre, samt opprettelsen av Eurojust, Europol og Det Europeiske Rettslige Nettverk. I tillegg vernes Unionens finansielle interesser av minstekravene i PIF konvensjonen til en effektiv, proporsjonal og avskrekkende strafferett, samtidig som medlemsstatenes strafferett er tilnærmet gjennom en felles gjerningsbeskrivelse for bedrageri og enkelte minstestraffer.

Som kommisjonens statistikk viser, er dette likevel enda ikke effektivt nok til å bekjempe bedrageri på en tilfredsstillende måte. Det er derfor på det rene at straffeforfølgelsen og bekjempelsen av bedrageri må gjøres mer effektiv på en eller annen måte.

Spørsmålet blir så om en handling på EU nivå vil være betydelig mer effektiv enn på medlemsstatsnivå.

En strafferettslig forordning innebærer at det vil bli innført samme gjerningsbeskrivelse og straffetrussel i alle medlemsstatene. En slik enhetlig straffelovgivning vil ikke nødvendigvis gjøre samarbeidet mer effektivt, men vil gjøre det uniformt. Det kan spørres om en slik uniformering av strafferetten tjener et legitimt formål, så lenge det uansett hersker et krav om at sanksjonering av brudd på EU retten skal møtes med effektive, avskrekkende og forholdsmessige sanksjoner i medlemsstatene. Det kan riktignok sies at det vil være rimelig at et og samme lovbrudd mot et og samme retts gode skal pådømmes likt i alle medlemsstatene. Et slikt mål vil likevel være vanskelig å realisere så lenge medlemsstatenes alminnelige strafferett og

¹⁶³ *Ibid*, s. 292

¹⁶⁴ *Ibid* s.501

¹⁶⁵ Satzger og Zimmermann,(2008) s. 171

straffeprosessordninger skiller seg sterkt fra hverandre. En mulig løsning på dette problemet vil være å følge Corpus Juris sin modell med en alminnelig del og straffeprosessregler som spesifikt gjelder bedrageribekjempelse gitt gjennom en forordning. En slik løsning vil imidlertid gripe sterkt inn i nasjonal tradisjon.

Et alternativ til en uniform strafferett er å fokusere på preventive tiltak, som mer hensiktsmessige utforminger av bestemmelser som tildeler statsstøtte og som regulerer toll¹⁶⁶, samtidig som man fortsetter i samme tradisjon med et stadig sterkere samarbeid mellom nasjonale myndigheter. Man kan også velge å gi flere strafferettslige retningslinjer gjennom direktiver. En slik løsning vil kanskje ikke være like effektiv som en enhetlig rett, men vil være mye mer skånsom mot de enkelte medlemsstaters strafferettslige kultur og identitet.

Dersom Rådet imidlertid skulle bestemme seg for å innføre en europeisk anklagemyndighet som vil ha ansvaret for å forfølge straffebrudd i de enkelte nasjonalstatene og som også vil ha egne prosessuelle regler, så vil en enhetlig strafferett gjøre gjennomføringen av straffeforfølgningen enklere. Ingen nasjonal jurisdiksjon vil da fremstå som gunstigere enn andre for anklagemyndigheten, og rettsforfølgningen vil kunne føres der det er mest gunstig og effektivt med tanke på bevissituasjonen og lignende. Gode grunner kan derfor tale for at en enhetlig strafferett først må antas å være nødvendig, og dermed i tråd med subsidiaritetsprinsippet, dersom en europeisk anklagemyndighet blir opprettet.

4 Konklusjon

Konklusjonen på vår problemstilling kan ses både i lys av traktatgrunnlaget selv og i lys av subsidiaritetsprinsippet.

Ser man tolkningstemaet i lys av Lisboa-traktaten selv kan man si at en kompetanse til å gi strafferettslige forordninger verken har en eksplisitt forankring i traktatene eller har vært et uttrykk for medlemsstatenes vilje. Dette viser seg ved at strafferettssamarbeidet ellers, til tross for de store forandringene som har skjedd ved opphevelsen av søylestrukturen, likevel er begrenset til minsteharmonisering og dette kun dersom det er absolutt nødvendig. Medlemsstatene har valgt veien om en gjensidig anerkjennelse og et forsterket politi og judisielt samarbeid for å bekjempe bedrageri. En løsning med en overnasjonal forordningskompetanse ved bedrageri ville derfor være å gå på tvers av medlemsstatenes vilje.

Til dette kan det riktignok sies at EU har karakter av en dynamisk, formålsbasert union og at EU-domstolens praksis viser at den ikke står tilbake for å tolke kompetanser utvidende. Lisboa-traktaten er likevel så ny at EUs utviklingstrinn ikke kan legitimere en overnasjonal strafferett på nåværende tidspunkt. En overnasjonal kompetanse kan kun legitimeres ved en eventuell enighet om å ta strafferettsutviklingen i EU enda et skritt videre; typisk gjennom etableringen av en europeisk anklagemyndighet.

¹⁶⁶ Hecker(2010) s. 501

Vurderingstemaet vårt åpner likevel også for en annen tolkning. Man kan velge å se det på den måten at medlemsstatene prinsipielt har overført kompetansen til å gi overnasjonal strafferett til EU gjennom Lisboa-traktaten. Det behøves jo heller ikke etter den foregående tolkningen en traktatendring for å innføre en overnasjonal strafferett. Men ethvert tiltak må likevel i tråd med subsidiaritetsprinsippet være nødvendig og hensiktsmessig i det enkelte tilfelle. På nåværende tidspunkt er det ikke nødvendig med en enhetlig rett siden straffeforfølgelsen ivaretas av nasjonale myndigheter etter nasjonal prosess og alminnelig strafferett. På nåværende utviklingsnivå er det mest nødvendig med en nasjonal strafferett som oppfyller vilkårene om effektive proporsjonale og avskrekkende virkemidler, samtidig som man styrker felles samarbeid og preventive tiltak. Det er også denne linje medlemsstatene generelt har lagt seg på. Skulle medlemsstatene ønske å endre politikk, og ta skrittet i en mer overnasjonal retning ved å innføre en europeisk anklagemyndighet, så vil spørsmålet stille seg i et nytt lys. Dette krever likevel enstemmighet, og en felles vilje som medlemsstatene hittil ikke har utvist. Vi kan således sies å befinne oss i en overgangsfase mellom en mellomstatlig strafferett og en overnasjonalisering av strafferetten.¹⁶⁷ Men det siste og avgjørende steget mot overnasjonalitet er det opp til medlemsstatene å ta. En overnasjonal strafferett bør være sluttresultatet av en europeisering, ikke middelet.¹⁶⁸

¹⁶⁷ Gröning (2008) s. 58

¹⁶⁸ Rosenau (2008) s. 19

5 Bibliografi

5.1 Litteratur

Andenæs, Johs, *Alminnelig strafferett*, 4.utgave, (Oslo 1997)

Bassiouni, Militello, Satzger, *European cooperation in Penal Matters: Issues and Perspectives*, (Padova 2008)

Delmas-Marty, M. "Corpus Juris, introducing penal provisions for the purpose of the financial interests of the EU", *Economica* 1997

Estella, Antonio, *The EU Principle of Subsidiarity and its Critique*, Oxford 2002

European Criminal Policy Initiative, "Manifest zur Europäischen Kriminalpolitik", *ZIS* 2009, s 679

Føllesdal, Andreas, "Subsidiarity", *The Journal of Political Philosophy*, 1998, s.231-59

Gröning, Linda, *EU, staten och rätten att straffa*, (Santérus forlag 2008)

Hecker, Bernd, *Europäisches Strafrecht*, 3. utgave (Trier 2010)

Hecker, Bernd, "Der Vertrag von Lissabon und das Europäische Strafrecht", *Iuratio* 2009, s. 81 flg.

Heger, Martin, "Perspektiven des Europäischen Strafrechts nach dem Vertrag von Lissabon", *ZIS*, 2009 s. 406-17

Klip, Andre, *European Criminal Law*, (Intersentia 2009)

Mansdörfer, Marco, "Das europäische Strafrecht nach dem Vertrag von Lissabon - oder: Europäisierung des Strafrechts unter nationalstaatlicher Mitverantwortung", *HRRS*, 2010 s.11-23

Menéndez, Agustín José, "Altiero Spinelli - From Ventotene to the European Constitution", *ARENA Report nr. 1*, 2007

Mitsilegas, Valsamis, *EU criminal law*, (Oxford 2009)

Rosenau, Henning, "Zum Europäisierung im Strafrecht. Vom Schutz finanzieller Interessen der EG zu einem gemeineuropäischen Strafgesetzbuch?", *ZIS* 2008 s. 10-19

Satzger, Helmut, *Internationales und Europeisches Strafrecht*, 4.utgave, (München 2010)

Schilling, Theodor, "Subsidiarity as a Rule and as a Principle, or taking Subsidiarity seriously", *Jean Monnet Chair Working Paper 10*, Harvard University 1995, webversjon: <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/95/9510ind.html>,

Sejersted, Fredrik mfl., *EØS-rett*, 2.utgave, (Universitetsforlaget 2004)

Souminen, Annika, "The past, present and the future of Eurojust", *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2008 s.217 – 234

Souminen, Annika og Dan Frände, "Utgör artikel 325 i funktionsfördraget grunden för en europeisk, supranationell bedrägeristraffrätt?", i *Liber amicorum et amicorum Karin Cornils. Glimt af nordisk straffrätt og straffeprosessrett*. (under publikasjon)

Streinz, Rudolf, *Europarecht*, 8.utgave, (München 2008)

Toth, A.G, *The Oxford Encyclopaedia of European Community Law*, (Oxford 1991)
Tridimas, Takis, *The General Principles of EU Law*, 2.utgave (Oxford 2006)
Zöller, Mark, "Europäische Strafgesetzgebung", *ZIS*, 2009 s. 340-350

5.2 *Folkerettslige traktater*

Europarådets konvensjon om menneskerettigheter og grunnleggende friheter, 4. november 1950, *European Treaty Series* nr. 5
Wienkonvensjonen om traktatrett, 1969, *United Nations, Treaty Series*, vol. 1155, s. 331

5.3 *EU primærrett*

Amsterdamtraktaten om endring av traktaten om den Europeiske Union, traktatene om opprettelsen av det Europeiske Felleskap og visse tilknyttede traktater, OJ C 340/1 (10.november 1997)
Den Europeiske Unions charter om grunnleggende rettigheter, OJ C 83 (30. mars 2010)
Lisboatraktaten om endring av traktaten om den Europeiske Union, og traktaten om opprettelsen av det Europeiske Fellesskap, OJ C 306/1 (17. desember 2007)
Maastrichttraktaten, Traktaten om den Europeiske Union, OJ C 191 (29.juli 1992)
Protokoll om anvendelse af nærhedsprinsippet og proportionalitetsprinsippet, OJ C 306/1 (17. desember 2007)
Protokoll om anvendelse av subsidiaritetsprinsippet og forholdsmessighetsprinsippet, versjon etter Amsterdamtraktaten, OJ C 340/1 (10. november 1997)
Traktaten om den Europeiske Union, OJ C 83 (30. mars 2010)
Traktaten om den Europeiske Unions funksjonsmåte, OJ C 83 (30. mars 2010)
Traktaten om en forfatning for Europa, OJ C 310/01 (16. desember 2004)

5.4 *Sekundærlovgivning*

Felles aksjon 98/428 JHA av 29. juni 1998, OJ L 191 (07. juli 1998)
Kommisjonens forordning Nr. 478/2007, OJ L 111/13 (28. april 2007)
PIF-konvensjonen om strafferettslig samarbeid til beskyttelse av Fellesskapets finansielle interesser, OJ C 316/48 (27. november 1995)
Rådets forordning Nr. 73/2009, OJ L 30 (31. januar 2009)
Rådets rammeavgjørelse 2003/577/RIA av 22. juli 2003 om fullbyrdelse i den europeiske union av frysingsordre av formuesgoder eller bevismateriale, OJ L 196/ 45 (2. august 2003)
Rådets rammeavgjørelse 2002/584/JHA av 13. juni 2002 om den europeiske arrestordren og overgivelsesprosedyrer mellom medlemsstatene, OJ L 190 (18. juli 2002)
Rådets rammeavgjørelse 2008/978/RIA av 18. desember 2008 om en europeisk bevisordre med henblikk på fremskaffelse av objekter, dokumenter og data til bruk i straffesaker, OJ L 350/72 (30. desember 2008)

Rådets avgjørelse 2008/976/RIA av 16. desember 2008 om Det Europæiske Retlige Netværk, OJ L 348 (24. desember 2008)
Rådets avgjørelse 2002/187/JHA av 28. februar 2002 om opprettelsen av Eurojust, OJ L 063 (6. mars 2002)
Schengen avtalen – avtale mellom regjeringene for statene i den økonomiske union Benelux, forbundsrepublikken Tyskland og republikken Frankrike om gradvis avskaffelse av kontrollen på de felles grenser, OJ L 239 (22. september 2000)

5.5 Andre offisielle dokumenter

Forslag til et Råds- og Parlamentsdirektiv om strafferettslig beskyttelse av Fellesskapets finansielle interesser, COM/2001/0272 final
Kommisjonens grønnebok om strafferettslig beskyttelse av Fellesskapets finansielle interesser og opprettelsen av en Europeisk anklagemyndighet, COM/2001/715 final
Opinion fra Prof. John A.E. Vervaele, OLAF/5395/02-EN
Kommunikasjon fra Kommisjonen - Ekstra bidrag til den mellomstatlige konferansen om institusjonelle reformer, den strafferettslige beskyttelsen av fellesskapets finansielle interesser: En europeisk anklagemyndighet, COM/2000/0608 final

5.6 Rettspraksis

Bundesverfassungsgericht, "Lisboadommen", NJW 2009, s.2267

Sak C-440/05, *Kommisjonen mot Rådet*, sml [2007] s. I-09097
Sak C-60/02, *Straffesak mot X*, sml [2004] s. I-00651
Sak C-68/88 *Kommisjonen mot den hellenske republikk*, sml [1989], s. 02965
Sak C-176/03, *Kommisjonen mot Rådet*, sml [2005] s. I-07879
Sak C-187/01, *Straffesak mot Hüseyin Gözütok og Klaus Brügge*, sml [2003] s. I-01345
Sak C-6/90 og C-9/90, *Andrea Francovich m.fl. mot den Italienske Republikk*, sml [1991] s. I-05357
Sak C-6/64, *Costa mot ENEL*, sml [1954]-64 s. 531
Sak 26-62, *Van Gend & Loos*, Sml [1954]-64 s 375
Sak 41/74, *Van Duyn*, Sml [1974] s. 1337
Sak C-84/94, *Storbritannia mot Rådet*, sml [1996], s. I-5755
Sak C-233/94, *Tyskland mot Rådet og Parlamentet*, sml [1997], s. I-12405

5.7 Internettkilder

Den Europeiske Kommisjon,
http://ec.europa.eu/budget/budget_detail/current_year_en.htm.(november 2010)

Europaveien.no,
http://www.europaveien.no/index.php?option=com_content&task=view&id=646&Itemid=203(oktober 2010)

Store Norske Leksikon,
http://www.snl.no/overnasjonal_organisasjon, (oktober 2010)

