

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — På vej mod en EU-politik på det strafferetlige område: Strafferetlig lovgivning til sikring af en effektiv gennemførelse af EU's politikker

COM(2011) 573 final

(2012/C 191/17)

Ordfører: **Edouard DE LAMAZE**

Kommissionen besluttede den 20. september 2011 under henvisning til artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget – På vej mod en EU-politik på det strafferetlige område: Strafferetlig lovgivning til sikring af en effektiv gennemførelse af EU's politikker

COM(2011) 573 final.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Beskæftigelse, Sociale Spørgsmål og Unionsborgerskab, som vedtog sin udtalelse den 22. marts 2012.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 480. plenarforsamling den 25.-26. april 2012, mødet den 25. april, følgende udtalelse med 131 stemmer for, ingen imod og 2 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og henstillinger

1.1 EØSU støtter meddelelsens målsætning om, at EU skal udøve den strafferetlige kompetence, som Unionen ifølge artikel 83, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde har på områder, der er omfattet af harmoniseringsforanstaltninger. EU vil således råde over et effektivt værktøj til at forbedre og styrke gennemførelsen af sine politikker, hvilket vil ligge i forlængelse af fremskridtene i forbindelse med EU-Domstolens retspraksis i 2005 og de to direktiver fra 2008 og 2009 om indførelse af en »miljøstrafferet«.

1.2 Kommissionens meddelelse er et klart fremskridt, idet det er første gang, EU foreslår en politik, som skal ligge til grund for Unionens indsats på det strafferetlige område. Dette burde efter EØSU's mening hente stærk politisk opbakning.

1.3 Under henvisning til ovennævnte retlige udvikling vil EØSU gerne indledningsvis minde om, at ønsket om at sikre gennemførelsen af Unionens politikker ikke i sig selv er tilstrækkelig grund til at gøre brug af strafferetten, idet en udvidelse af EU's strafferetlige område er betinget af, at nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet overholdes.

1.4 Eftersom strafferetlige sanktioner er yderst gennemgribende og vanærende, bør kriminalisering af en given adfærd være den sidste udvej (ultima ratio), Unionen gør brug af over for medlemsstaterne. De vanskeligheder, medlemsstaterne støder på i forbindelse med gennemførelsen af en EU-politik, og som bevirker, at denne bliver mindre effektiv, bør ikke alene retfærdiggøre, at man griber til strafferetlige foranstaltninger. Det er også et krav, at den pågældende adfærd medfører væsentlig skade for en interesse, der anses for grundlæggende.

1.5 Efter EØSU's opfattelse forudsætter Kommissionens forslag, at der først foretages en indkredsning af, hvad begrebet almen interesse defineret på EU-niveau skal dække. Der er tale om et begreb, som endnu ikke er juridisk defineret, men som er

nødvendigt, hvis man skal retfærdiggøre, at der anvendes strafferetlige sanktioner defineret på EU-niveau over for EU-borgere. Sådanne foranstaltninger kan således ikke retfærdiggøres alene ud fra et hensyn til forbrugernes interesser.

1.6 EØSU opfordrer mere generelt til, at man undersøger, hvordan de grundlæggende rettigheder, herunder de sociale rettigheder, fremover kan beskyttes gennem strafferetlige sanktioner defineret på EU-niveau. Dette vil for de sociale rettigheds vedkommende betyde, at det skal overvejes, hvordan man kan tilnærme disse mellem de forskellige medlemsstater. Eftersom definitionen af, hvad der er strafbart, tillige med definitionen af sanktionerne kan variere fra medlemsstat til medlemsstat i en sådan grad, at de grundlæggende rettigheder kan blive krænkede, i og med at principperne om proportionalitet og retssikkerhed overtrædes, mener EØSU endvidere, at der i sådanne tilfælde er behov for en harmonisering på det strafferetlige område.

1.7 Beslutningen om at vedtage nye strafferetlige foranstaltninger på EU-plan bør først underbygges af en konsekvensanalyse udarbejdet i samarbejde med eksperter fra de forskellige medlemsstater. Analysen bør bl.a. omfatte en retssammenlignende undersøgelse af de systemer, som er ansvarlige for at gennemføre den pågældende lovgivning i medlemsstaterne, samt en analyse af behovet for at forbedre retsreglerne, som påviser, at det er nødvendigt at træffe disse foranstaltninger på EU-niveau.

1.8 Med andre ord bør analysen vise, at der er behov for en europæisk standard på det strafferetlige område under hensyn til nærhedsprincippet, nødvendighedsprincippet og proportionalitetsprincippet (krav om ultima ratio) i forhold til de strafferetlige sanktioner. EØSU glæder sig over, at det er i den ånd, Kommissionen planlægger at udvide EU's handlemuligheder på det strafferetlige område.

1.9 Virkningen af et strafferetligt instrument defineret på EU-niveau og dets konsekvenser for de grundlæggende rettigheder bør efter EØSU's opfattelse gøres til genstand for en videnskabelig og uafhængig undersøgelse, som er et nødvendigt supplement til ovennævnte konsekvensanalyse.

1.10 EØSU mener, det er nødvendigt at præcisere, hvad en harmoniseringspolitik på det strafferetlige område skal omfatte, navnlig når det gælder tilnærmelsen af definitionerne af sanktioner og lovovertrædelser.

1.11 Efter EØSU's opfattelse bør de minimumsregler, der fastsættes på EU-niveau, ikke gribe ind i de nationale instansers definition af kategorier af lovovertrædelser, som i øvrigt er forbundet med deres retssystem, og det bør i fuld overensstemmelse med nærhedsprincippet overlades til de nationale instanser at udforme deres egen strategi på det strafferetlige område.

1.12 EØSU understreger, at en gradvis harmonisering af de væsentligste strafferetlige regler under alle omstændigheder kun kan udføres via et snævert samarbejde mellem de retshåndhævende myndigheder (justitsministerier og offentlige anklagere) og mellem de retlige myndigheder. Sådanne former for samarbejde bør kunne sikres ved hjælp af et særligt budget. Denne harmonisering vil imidlertid ikke kunne ændre ved, at de nationale strafferetlige regler i en vis udstrækning er forskellige. Det gælder navnlig den konkrete garanti for udøvelse af forsvarrets rettigheder (f.eks. udnyttelse af klagemuligheder osv.) Det procesretlige område indgår i øvrigt ikke i meddelelsen. De forskellige retshåndhævelsessystemers straffeprocess og praksis i øvrigt medfører derfor forskelle, som EU's regulerende myndighed ikke tager højde for. Under disse betingelser er det set med EØSU's øjne særlig vigtigt, at den kommende europæiske anklagemyndighed inden for rammerne af sine beføjelser får til opgave at overvåge den gradvise harmonisering af medlemsstaternes straffelovgivning, som vil være det grundlag, hvorpå han skal foretage retsforfølgning.

1.13 Endvidere mener EØSU, at det vil være hensigtsmæssigt at overveje juridiske personers strafferetlige ansvar, som ikke alle medlemsstater på nuværende tidspunkt anerkender. Overvejelserne om denne ulighed for loven bør imidlertid prioriteres højt, eftersom et stort antal lovovertrædelser af økonomisk, social og miljømæssig art foretages af industri- og handelsvirksomheder.

1.14 Udvidelsen af det europæiske strafferetlige område kræver indledningsvis, at man overvejer emner som:

- strafferettens fortrinsstilling i forhold til alle andre systemer til forebyggelse og erstatning såsom administrative, økonomiske eller afgiftsmæssige sanktionsordninger og muligheden for kollektive søgsmål samt mægling
- fastlæggelse af et passende sanktionsniveau på EU-niveau. I modsat fald vil strafferetten i forhold til mange af de lovgivninger, som den ville træde i stedet for, have en mindre afskrækkende effekt
- Eurojusts og den kommende europæiske anklagemyndigheds rolle.

1.15 Endelig finder EØSU, at overvejelser vedrørende princippet om udvidelse af den europæiske strafferet bør gå hånd i hånd med overvejelser om respekten for forsvarrets rettigheder, som er dårligere sikret uden for den juridiske ramme, som strafferetsplejen tilvejebringer. Netop på grund af den effektivitet, som bør være en følge af dette tiltag, kræver udvidelsen af det europæiske strafferetlige område, at forsvarrets rettigheder styrkes, bl.a. inden for rammerne af Eurojust og Europol. Disse rettigheder bør være effektivt sikret i praksis og for hver eneste af EU's borgere. Kun på den måde vil europæisk strafferet opfylde det i traktaterne nedfældede krav om overholdelse af de grundlæggende rettigheder (artikel 67, stk. 1, og artikel 83, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde).

2. Meddelelsens indhold

2.1 Kommissionen mener, at det er nødvendigt, at EU griber ind på det strafferetlige område for at sikre en effektiv håndhævelse af EU's politikker i den finansielle sektor, samt når det gælder beskyttelse af Unionens finansielle interesser, beskyttelse af euroen og bekæmpelse af falskmøntneri.

2.2 Kommissionen opfordrer til, at man kigger på, om det vil være fornuftigt at udvide de strafferetlige tiltag til også at omfatte vejtransport, databeskyttelse, toldregler, miljøbeskyttelse, fiskeripolitik og politikker for det indre marked (forfalskning, korruption, offentlige udbud). Listen er ikke udtømmende.

2.3 Retsgrundlaget for sådanne tiltag fra EU's side ville være artikel 83, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, hvori det hedder, at »når en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser på det strafferetlige område viser sig absolut nødvendig for at sikre effektiv gennemførelse af en EU-politik på et område, der er omfattet af harmoniseringsforanstaltninger«, er det muligt at fastsætte »minimumsregler for, hvad der skal anses for strafbare handlinger, samt for straffene herfor«.

2.4 Selv om Lissabontraktaten tilvejebringer et retsgrundlag, som gør det lettere at vedtage direktiver på det strafferetlige område, skal disse nøje overholde ikke blot de grundlæggende rettigheder, der er sikret i EU's charter og i den europæiske konvention om beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, men tillige nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Som det understreges i meddelelsen, skal strafferetten således anvendes som sidste udvej (»ultima ratio«).

2.5 I medfør af nærhedsprincippet er det, som det fremgår af meddelelsen, kun hvis medlemsstaterne ikke er i stand til at håndhæve EU-retten, eller hvis der på det pågældende område er betydelige forskelle mellem medlemsstaterne imellem, som medfører inkonsekvent anvendelse af EU's regler, at EU kan gribe ind.

2.6 I henhold til kravet om ultima ratio oplyser Kommissionen, at valget mellem strafferetlige og administrative sanktioner skal træffes på baggrund af en grundig konsekvensanalyse. En ekspertgruppe skal bistå med denne opgave og endvidere beskæftige sig med fortolkningen af en række væsentlige strafferetlige begreber (»effektive og afskrækkende sanktioner, der står i et rimeligt forhold til den strafbare handling«, »mindre alvorlige sager«, »meddelagtighed« m.fl.).

2.7 Kommissionen vurderer merværdien af et strafferetligt tiltag fra EU ud fra fire mål:

- fremmer den frie bevægelighed for personer og handel på tværs af grænserne (ved hjælp af minimumsstandarder for processuelle rettigheder)
- forhindrer, at der opstår »tilflugtssteder«
- styrker den gensidige tillid mellem medlemsstaternes retssystemer og samarbejdet mellem de retshåndhævende myndigheder
- forebygger og sanktionerer alvorlige overtrædelser af EU's lovgivning (miljø, ulovlig beskæftigelse osv.).

2.8 Meddelelsen behandler ikke foranstaltninger, der med hjemmel i EUF-traktatens artikel 83, stk. 1, kan vedtages med henblik på bekæmpelse af en række af udtømmende opregnede lovovertrædelser (den såkaldte »eurokriminalitet«) som følge af deres særlige grove og grænseoverskridende karakter ⁽¹⁾.

3. Generelle bemærkninger

3.1 Emnet for denne udtalelse er særlig følsomt, fordi politik relateret til det strafferetlige område siden medlemsstaterne blev dannet har været et nationalt anliggende, og fordi strafferetlige bestemmelser berører de individuelle frihedsrettigheder og de enkelte borgeres rettigheder direkte.

3.2 Selv om der på visse områder – navnlig bekæmpelse af menneskehandel og af seksuel udnyttelse af børn og kvinder – som nævnes i EUF-traktatens artikel 83, stk. 1, afgjort ønskes handling fra EU's side på det strafferetlige område, er EØSU ikke sikker på, at der findes et lignende ønske, når det gælder de områder, der nævnes i traktatens artikel 83, stk. 2.

3.3 Grundlaget for en EU-lovgivning på det strafferetlige område

3.3.1 Behovet for en tilstrækkelig retlig interesse

3.3.1.1 EØSU glæder sig over nyskabelserne i forbindelse med Lissabontraktaten. Det er blevet nemmere at vedtage strafferetlige direktiver, og beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder er blevet yderligere sikret.

3.3.1.2 Ikke desto mindre vil EØSU indledningsvis udrydde en kilde til misforståelser: Man kan ikke udlede af artikel 83, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, at ønsket om at sikre gennemførelsen af Unionens politikker i sig selv er nok til at retfærdiggøre anvendelsen af strafferetlige tiltag.

3.3.1.3 Den »økonomiske genopretning«, som Kommissionen henviser til i forbindelse med planerne om at udvide EU's indsats på det strafferetlige område (s. 10), er nok et væsentligt mål, som alle er enige om at prioritere højt, men det kan ikke i sig selv udgøre en tilstrækkelig retlig interesse for at retfærdiggøre anvendelsen af strafferetlige tiltag. Dette mål afhænger i øvrigt af mange andre ting end bekæmpelsen af

»den illegale økonomi og økonomiske kriminalitet«, som en EU-indsats på det strafferetlige område i øvrigt efter Kommissionens opfattelse ikke behøver at indskrænke sig til.

3.3.1.4 Efter EØSU's opfattelse forudsætter Kommissionens forslag, at der først foretages en indkredsning af, hvad begrebet almen interesse defineret på EU-niveau skal dække. Der er tale om et begreb, som endnu ikke er juridisk defineret, men som er nødvendigt, hvis man skal retfærdiggøre, at der anvendes strafferetlige sanktioner defineret på EU-niveau over for EU-borgere. Sådanne foranstaltninger kan således ikke retfærdiggøres alene ud fra et hensyn til forbrugernes interesser.

3.3.1.5 EØSU opfordrer mere generelt til, at man undersøger, hvordan de grundlæggende rettigheder og de sociale rettigheder fremover kan beskyttes gennem strafferetlige sanktioner defineret på EU-niveau. Dette vil for de sociale rettigheders vedkommende betyde, at det skal overvejes, hvordan man kan tilnærme disse mellem de forskellige medlemsstater. Eftersom definitionen af, hvad der er strafbart tillige med definitionen af sanktionerne kan variere fra medlemsstat til medlemsstat i en sådan grad, at de grundlæggende rettigheder kan blive krænket, i og med at principperne om proportionalitet og retssikkerhed overtrædes, mener EØSU endvidere, at der i sådanne tilfælde er behov for en harmonisering på det strafferetlige område.

3.3.2 »Metaprincippet« om nærhed og kravet om »ultima ratio«

3.3.2.1 I forbindelse med en EU-lovgivning på det strafferetlige område tillægger EØSU nærhedsprincippet særlig betydning. Dette princip er navnlig vigtigt, fordi de sociale værdier, som er strafferetligt beskyttet, hænger nøje sammen med den sociale struktur og selve samfundsidentiteten i medlemsstaterne. Denne identitet anerkendes af traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, hvoraf det fremgår, at medlemsstaterne ikke skal tøve med at gøre brug af deres prerogativer og »trække i nødbremsen«, hvis de vurderer, at den foreslåede lovgivning berører grundlæggende aspekter af deres strafferetlige system (artikel 83, stk. 3).

3.3.2.2 Efter EØSU's opfattelse bør de strafferetlige minimumsregler, der fastsættes på EU-niveau, ikke gribe ind i de nationale instansers definition af kategorier af lovovertrædelser, som i øvrigt er forbundet med deres retssystem, og det bør i fuld overensstemmelse med nærhedsprincippet overlades til de nationale instanser at udforme deres egen strategi på det strafferetlige område.

3.3.2.3 EØSU kan konstatere, at EU ifølge Kommissionen i medfør af nærhedsprincippet kun må gribe ind på det strafferetlige område, hvis alle eller en betragtelig del af medlemsstaterne ikke via deres egen lovgivning er i stand til at sikre, at EU-retten overholdes. Det er berettiget at stille det hypotetiske spørgsmål, om EU må gribe ind, i tilfælde af at en enkelt eller nogle få medlemsstater ikke er i stand til at løse denne opgave.

3.3.2.4 Eftersom EU-lovgivning på det strafferetlige område vil kunne krænke den enkeltes rettigheder, bør denne desuden altid bygge på proportionalitetsprincippet og ikke mindst på kravet om »ultima ratio«, hvilket betyder, at det først skal konstateres, at der ikke er nogen anden og mindre restriktiv måde at nå det ønskede mål.

⁽¹⁾ Terrorisme, menneskehandel, seksuel udnyttelse af kvinder og børn, ulovlig narkotikahandel, ulovlig våbenhandel, hvidvaskning af penge, korruption, forfalskning af betalingsmidler og organiseret kriminalitet.

3.3.2.5 I meddelelsen fremhæves betydningen af anvendelsen af disse principper, hvilket forudsætter, at der gennemføres analyser, som tager højde for samtlige alternative foranstaltninger.

3.3.2.6 ESØU noterer sig, at Kommissionens udviser vilje til at foranstalte sådanne undersøgelser. Kommissionen erklærer, at den »vil udarbejde planer for indsamling af yderligere statistiske data og dokumentation til brug på de områder, der falder ind under artikel 325, stk. 4, og artikel 83, stk. 2« (punkt 2.2.2).

3.3.2.7 I overensstemmelse med kravet om ultima ratio påpeger Kommissionen, at lovgiveren skal basere sig på konsekvensanalyser, der indeholder en vurdering af, »om medlemsstaternes sanktionsordninger opnår det ønskede resultat, samt af de vanskeligheder, som de nationale myndigheder står over for ved gennemførelsen af EU-lovgivningen i praksis« (punkt 2.2.1).

3.3.2.8 Man må erkende, at der i dag findes meget få evalueringer af medlemsstaternes gennemførelse og håndhævelse af EU-lovgivningen. Det samme gælder sammenlignende undersøgelser af de forskellige retssystemer. Første skridt er at gennemføre sådanne. Først når man har set resultaterne af disse, vil man efter EØSU's opfattelse reelt kunne afgøre, hvorvidt harmoniseringsforanstaltninger er »absolut nødvendig[e]«.

3.3.2.9 EØSU understreger, at det er nødvendigt både at påvise manglerne ved medlemsstaternes juridiske systemer og arten af de vanskeligheder, der opstår på EU-niveau som følge af forskellene i opfattelsen af, hvorvidt noget er kriminelt, hvordan det skal sanktioneres, og hvilken virkning retshåndhævelsen skal have.

3.3.2.10 Efter EØSU's opfattelse bør EU's strafferetlige instrument også gøres til genstand for en videnskabelig og uafhængig undersøgelse, som kan vurdere dets virkning og betydning for de grundlæggende rettigheder. Kun en sådan undersøgelse vil kunne gøre det muligt at styrke de foranstaltninger, som reelt er effektive, og opgave de øvrige. Dette forudsætter, at medlemsstaterne råder over et specifikt finansieringsinstrument, som gør det muligt at afsætte de nødvendige økonomiske midler på deres budgetter. Det forudsætter endvidere, at man på EU-niveau udarbejder en fælles metode, hvorefter man kan fastlægge de vigtigste indikatorer og måleinstrumenter.

3.3.2.11 EØSU er opmærksom på, at overvejelserne om nærhedsprincippet i relation til strafferetten kun er i sin vorden. Retspraksis er kun så småt ved at blive etableret. Udvalget understreger i den forbindelse, at det er vigtigt med yderligere overvejelser for at få indkredset begrebet bedre. Mere overordnet opfordrer udvalget til at uddybe overvejelserne om de principper, der ligger til grund for al EU-lovgivning på det strafferetlige område.

3.3.2.12 De grunde, som fremføres i meddelelsen for at understrege merværdien af EU's straffelovgivning (side 4), bør efter EØSU's opfattelse uddybes.

3.3.2.12.1 Navnlig gælder det, at selv om argumentet om forskellene i sanktionerne i EU efter EØSU's opfattelse især rejser spørgsmålet om forskelsbehandling af EU's borgere for

så vidt angår de grundlæggende rettigheder, bør dette imidlertid relativiseres: for det første fordi domstolene i mange af landene har mulighed for at foretage et skøn, og for det andet fordi den afskrækkende virkning først og fremmest ligger i de retshåndhævende myndigheders effektivitet.

3.3.2.12.2 EØSU understreger, at en gradvis harmonisering af de væsentligste strafferetlige regler under alle omstændigheder kun kan udføres ved hjælp af et samarbejde mellem de retlige myndigheder i medlemsstaterne, som bør sikres ved hjælp af et særligt budget. Udvalget henleder opmærksomheden på, at den ønskede harmonisering ikke kan udligne forskellene i strafferetsplejen fuldstændigt. Det gælder navnlig retten til kontradiktion og forsvarrets rettigheder.

3.3.2.12.3 Hvis det viser sig at være nødvendigt at indføre strafferetlige foranstaltninger, henleder EØSU derfor opmærksomheden på, at det er nødvendigt at forsøge at harmonisere bevisførelsen.

3.3.2.13 Endelig minder EØSU om, at man i medfør af kravet om ultima ratio bør undersøge mulighederne for forebyggende foranstaltninger, bl.a. gennem en indsats på det sociale område. Dette kan kombineres effektivt med strafferetlige sanktioner.

3.3.3 Øvrige principper

3.3.3.1 EØSU erindrer om, at i overensstemmelse med chartret om grundlæggende rettigheder og konventionen om beskyttelse af menneskerettighederne er lovgiveren forpligtet til at angive klart og præcist, hvilke handlinger der er strafbare, hvilket i virkeligheden blot afspejler en generel forpligtelse til at garantere retssikkerheden. Denne forpligtelse burde efter EØSU's mening udvides til også at gælde underordnet adfærd såsom forsøg på at overtræde loven og meddelagtighed, som defineres forskelligt i de forskellige lande.

3.3.3.2 Som Kommissionen gør opmærksom på, må forsøget på at harmonisere lovgivningerne ikke føre til, at sanktionsniveauet i medlemsstaterne øges. I medfør af princippet om (vertikal) sammenhæng minder EØSU om, at de minimumsstraffe, som EU vil fastsætte, ikke bør føre til, at de maksimumsstraffe, man risikerer at blive idømt i en given medlemsstat, øges, hvilket ville være i modstrid med retssystemet i den pågældende stat (EUF-traktatens artikel 67, stk. 1). Udvalget opfordrer til, at der skelnes imellem strenghed og effektivitet, når en sanktion skal vurderes.

3.3.3.3 Hvad angår de sanktioner, som EU gør sig til fortaler for, minder EØSU om, at det af hensyn til den horisontale sammenhæng vil være hensigtsmæssigt også at tage højde for de strafferammer, der allerede er fastsat i forskellige europæiske retsakter.

3.4 Juridiske begreber, som skal afklares

3.4.1 Kommissionen har tydeligvis ønsket at sætte gang i en debat, endnu inden visse væsentlige begreber var blevet defineret. Dette resulterer i, at meddelelsen ikke alle steder er lige tydelig. Selv om EØSU er helt klar over dokumentets politiske betydning, beklager udvalget, at debatten ikke kan indledes på

det solide grundlag, det kunne have ønsket sig. EØSU understreger navnlig vanskelighederne ved at skelne mellem begreberne strafferetlige sanktioner og administrative sanktioner – en skelnen som ikke desto mindre er nødvendig – og spørger sig selv, hvad der skal forstås ved »alvorlig overtrædelse« af EU's lovgivning.

3.4.2 Ekspertgruppens arbejde burde bidrage til at afklare visse begreber. EØSU vil holde øje med, at disse eksperter som bebudet rent faktisk udpeges blandt jurister, advokater, dommere, kriminologer osv.

3.5 *Til hvilke sektorer skal EU's indsats på det strafferetlige område udvides?*

3.5.1 I meddelelsen nævnes med rette en række alternativer til strafferetten, uden at man set med EØSU's øjne drager alle konsekvenser heraf: EU's reaktion over for overtrædelser på det finansielle, sociale og økonomiske område bør efter EØSU's opfattelse omfatte det økonomiske aspekt, dvs. administrative og civile sanktioner (f.eks. fradømmelse af retten til at udøve et bestemt erhverv).

3.5.2 Fraværet af en overordnet EU-strategi på det strafferetlige område betyder, at den liste over sektorer, hvor Kommissionen kunne forestille sig at tage initiativer, ikke strengt taget kan retfærdiggøres.

3.5.3 Indgreb fra EU's side bør efter EØSU's mening være baseret på tre kriterier: overtrædelsens grovhed (skal defineres) og dennes tværnationale dimension, men også det fælles kriterium for, i hvilket omfang den krænker loven set i forhold til, hvor vigtig den interesse, der skades, er.

3.6 *I hvilket omfang skal der harmoniseres?*

3.6.1 EØSU noterer sig Kommissionens målsætning om fastsættelse af minimumsstandarder. Traktaten giver ikke hjemmel til at gå videre end det og udelukker enhver fuld harmonisering. Minimumsregler kan imidlertid være udtryk for et ønske om en mere eller mindre ambitiøs harmonisering. EØSU mener, det er vigtigt at definere det ønskede harmoniseringsniveau præcist og med udgangspunkt i de sektorer, der er tale om. Selv om Europa-Parlamentet er i stand til at tilvejebringe den nødvendige politiske tilskyndelse og samtidig sikre den demokratiske legitimitet, er det også vigtigt, at de nationale parlamenter tager sagen under behandling og udtaler sig om emnet i overensstemmelse med deres nye beføjelser for at styrke tilliden til europæiske strafferet.

3.6.2 Dette er så meget desto mere relevant, fordi den kolossalt store og vedvarende opgave med at harmonisere definitionerne på lovovertrædelser og sanktioner – selv om der er tale om minimumsharmonisering – ikke set med EØSU's øjne vil kunne undgå at komme til at påvirke de enkelte nationale juridiske systemers identitet.

3.7 *Forsvarets rettigheder*

3.7.1 EØSU henleder opmærksomheden på, at selv om sanktionen, hvad enten den er af administrativ eller strafferetlig karakter, ifølge den europæiske menneskerettighedsdomstols retspraksis skal indebære de samme garantier for den, der stilles for retten (anvendelse af artikel 6 i den europæiske

konvention om beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder), kan der forekomme faktiske forskelle i forbindelse med beskyttelsen af forsvarets rettigheder alt afhængig af den valgte sanktion. Denne situation taler set med EØSU's øjne til fordel for, at der på forhånd foretages en klar definition af, hvornår der skal idømmes en administrativ, og hvornår der skal idømmes en strafferetlig sanktion.

3.7.2 For bedre at beskytte forsvarets rettigheder i tilfælde af administrative sanktioner går EØSU ind for at indføre principper, som sigter på at gøre disse sanktioner til et retligt spørgsmål (indbringelse under en jurisdiktions kontrol).

3.7.3 EØSU understreger, at spørgsmålet om forsvarets rettigheder også er relevant i forbindelse med samarbejdet mellem de retlige og de retshåndhævende myndigheder (navnlig Eurojust og Europol).

3.8 *Andre væsentlige spørgsmål*

3.8.1 *Spørgsmålet om hvilket ansvar (strafferetligt eller civilt), der gælder for juridiske personer*

3.8.1.1 Det faktum, at visse medlemsstater stadig ikke anerkender juridiske personers strafferetlige ansvar, skaber en kløft mellem effektiviteten af mulige håndhævelsesmetoder og indbringelsen af sagen for en kompetent domstol (straffedomstol eller civildomstol i henhold til den internationale privatrets regler, hvilket medfører en risiko for »forum shopping«). For eksempel er det næppe nødvendigt at understrege, at det, når det gælder store grænseoverskridende tilfælde af forurening, er langt mere effektivt at strafforfølge de ansvarlige, som i reglen er virksomheder, frem for kun at anlægge sag mod ansvarshavende eller almindelige medarbejdere. Dette er et område, som bør uddybes, navnlig når det gælder muligheden for at uddelegere ansvaret inden for virksomheden, for ellers vil der ikke være tale om lighed for loven og dermed heller ikke i forbindelse med den afskrækkende effekt af det præventive arsenal.

3.8.1.2 For så vidt som harmoniseringen af strafferetten for virksomheder støder på begrebsmæssige vanskeligheder mellem de forskellige medlemsstater, vil straffen for overtrædelse af de grundlæggende regler, som ligger til grund for europæiske standarder, fortsat udelukkende være af administrativ art, hvad enten det måtte være på initiativ af Kommissionen, medlemsstaterne og/eller disses uafhængige myndigheder. Det er vigtigt, at juridiske personer, når de indkaldes til at møde ved disse instanser, som har beføjelser til at idømme sanktioner, har samme ret til at forsvare sig, som det er tilfældet ved en straffedomstol.

3.8.2 *Meddelelsen rejser en række andre spørgsmål:*

3.8.2.1 *Bør man definere begrebet grov uagtsomhed i EU's lovgivning?*

3.8.2.2 I overensstemmelse med princippet »ingen straf uden skyld« (nulla poena sine lege) mener EØSU, at selv om EU's lovgivning på det strafferetlige område kan definere forsætlig adfærd, er det til gengæld kun medlemsstaterne, som har kompetence til at indføre sanktioner i tilfælde af grov uagtsomhed (skal diskuteres).

3.8.3 Bør man indføre konfiskation i EU's lovgivning?

3.8.3.1 Selv om der ikke synes at være noget princip, der strider imod at indføre en straf i form af konfiskation (ikke at forveksle med beslaglæggelse) i EU's lovgivning, bl.a. i forbindelse med narkotikahandel, bør spørgsmålet drøftes indgående, hvis det overvejes at indføre en foranstaltning vedrørende generel konfiskation af formuegoder, hvilket er et ukendt begreb i mange retssystemer, og som kan rejse spørgsmålet om proportionalitet og usikkerhed om straffen.

Bruxelles, den 25. april 2012

Staffan NILSSON

*Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg*
