

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — EU's dagsorden for retlige anliggender 2020 — Øget tillid, mobilitet og vækst i Unionen

COM(2014) 144 final

(2014/C 451/17)

Ordfører: **Xavier VERBOVEN**

Kommissionen besluttede den 14. marts 2014 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 — EU's dagsorden for retlige anliggender 2020 — Øget tillid, mobilitet og vækst i Unionen«

COM(2014) 144 final.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Beskæftigelse, Sociale Spørgsmål og Unionsborgerskab, som vedtog sin udtalelse den 20. juni 2014.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 500. plenarforsamling den 9.—10. juli 2014, mødet den 10. juli, følgende udtalelse med 72 stemmer for, 1 imod og 0 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1 Udvalget tager Kommissionens meddelelse til efterretning og anser det for hensigtsmæssigt at fremsætte bemærkninger til Kommissionens politiske målsætninger og bidrage med en række specifikke anbefalinger.

1.2 Hvad angår den politiske målsætning om at »øge den gensidige tillid« vurderer udvalget, at dette er en hensigtsmæssig politisk prioritet, der stemmer overens med målene i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (herefter EUF-traktaten) på området retlige anliggender. Med hensyn til de kommende fem års initiativer til styrkelse af denne gensidige tillid er Kommissionen imidlertid tilbageholdende og behandler kun emnet overfladisk. Udvalget har den holdning, at det samarbejde, der tidligere blev sikret gennem indgåelsen af samarbejdsaftaler, skal styrkes gennem udformningen af opfølgende instrumenter.

1.3 Hvad angår den politiske målsætning om at »støtte den økonomiske vækst« bemærker udvalget, at indsatsen for at skabe økonomisk vækst er en vigtig prioritet under forudsætning af, at der er tale om bæredygtig vækst. Økonomisk vækst kan imidlertid ikke i sig selv betragtes som en politisk målsætning på området retlige anliggender, idet EU's politik i følge EUF-traktaten skal sigte mod at realisere et højt sikkerhedsniveau og lette adgangen til domstolene, hvilket ikke kan underordnes ønsket om økonomisk vækst. Dette ændrer ikke ved det faktum, at et velfungerende retsvæsen i EU's medlemsstater kan have en positiv indvirkning på bæredygtig økonomisk vækst i EU, navnlig ved at civile retlige konflikter kan løses hurtigere og mere målrettet til gavn for retssikkerheden, og ved at der på det strafferetlige område kan gribes målrettet ind over for fænomener som hvidvaskning af penge og organiseret kriminalitet, der skader den legale økonomi.

1.4 Hvad angår den politiske målsætning om at »støtte mobilitet« påpeger udvalget, at støtte til mobilitet i Den Europæiske Union, navnlig ved at sikre at unionsborgerne kan udøve deres rettigheder overalt, kan ses i sammenhæng med EUF-traktatens mål om at sikre bedre domstolsadgang. Det skal fremhæves, at det ikke kun er »frihed«, der opstilles som mål i kapitel V, men ligeledes sikkerhed og retfærdighed, hvilket kan indebære en begrænsning af friheden. Snarere end at støtte mobilitet må det være målet at beskytte adgangen til en effektiv domstolsprøvelse for de borgere, der udøver retten til fri bevægelighed.

1.5 Derudover påpeger udvalget, at der i Kommissionens meddelelse ikke tages højde for en række emner, der kan bidrage til realiseringen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

- For det første kan det overvejes at udpege dommere i medlemsstaterne, der er specialiserede i EU-lovgivning med det formål at skabe større retssikkerhed for borgerne i forbindelse med sager, der vedrører EU-retten.
- For det andet kan det overvejes at oprette operationelle europæiske politi- og tilsynstjenester, således at lovovertrædelser og svig med grænseoverskridende aspekter kan bekæmpes effektivt.
- For det tredje skal det undersøges, i hvilket omfang der på det strafferetlige område må opstilles minimumsregler for, hvad der skal anses for strafbare handlinger samt straffene herfor på områder med kriminalitet af særlig grov karakter, der har en grænseoverskridende dimension, som f.eks. terrorisme, menneskehandel, seksuel udnyttelse, ulovlig narkotikahandel, ulovlig våbenhandel, hvidvaskning af penge, korruption, falskmøntneri, cyberkriminalitet og organiseret kriminalitet.
- For det fjerde kan det overvejes at gøre indførelsen af kollektive søgsmål (class action) obligatorisk med det formål at sikre en bedre domstolsadgang for EU's borgere.
- For det femte vil det være hensigtsmæssigt at opstille en resultattavle, der kan give et overblik over resultaterne på området retlige anliggender og navnlig gennemførelsen af de politiske planer.
- For det sjette vil det være yderst relevant at udpege en kommissær med ansvar for menneskerettigheder i den nye Kommission.

2. Baggrunden for Kommissionens meddelelse ⁽¹⁾

2.1 Meddelelsens kontekst

2.1.1 Kommissionen har allerede iværksat adskillige lovgivningsinitiativer på såvel det strafferetlige som det civilretlige område, hvilket har resulteret i betydelige fremskridt i retning af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

2.1.2 De politiske retningslinjer er blevet fastlagt i femårsprogrammer som Tammerforsprogrammet, Haagprogrammet og endelig Stockholmprogrammet. Det sidste udløber ved udgangen af 2014. Set i lyset af udløbet af Stockholmprogrammet og udvidelsen af EU's kompetencer på området retlige anliggender i Lissabontraktaten har denne meddelelse fra Kommissionen til formål at opstille de politiske prioriteter, der skal realiseres med henblik på at gøre yderligere fremskridt i retning af et velfungerende europæisk område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, der styrker tillid, mobilitet og vækst frem mod 2020.

2.1.3 Det er hensigten, at denne meddelelse skal bidrage til de strategiske retningslinjer for de lovgivende og operationelle programmer, som Det Europæiske Råd opstiller med udgangspunkt i EUF-traktatens artikel 68, og som skal tjene til at realisere området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, samt til de strategiske valg, som Europa-Parlamentet skal træffe i den forbindelse ⁽²⁾.

2.2 Meddelelsens indhold

2.2.1 Fremtidige udfordringer/politiske mål

I sin meddelelse opstiller Kommissionen tre målsætninger for fremtiden:

a) Gensidig tillid

En yderligere styrkelse af borgeres, praktiserende juristers og dommeres tillid til retsafgørelser, uanset hvilken EU-medlemsstat de er truffet i.

⁽¹⁾ COM(2014) 144 final.

⁽²⁾ COM(2014) 144 final: punkt 1 »Indledning«.

b) *Mobilitet*

De hindringer, som EU-borgerne stadig oplever, når de gør brug af den fri bevægelighed, må fjernes.

c) *Økonomisk vækst*

Politikken for retlige anliggender skal fortsat støtte den økonomiske vækst, bl.a. ved at styrke mulighederne for at håndhæve aftaler i forbindelse med grænseoverskridende handelsrelationer og støtte den digitale økonomi.

2.2.2 Kommissionens metoder til realisering af ovennævnte mål er: konsolidering, kodificering og supplerung. I den henseende påpeger Kommissionen, at supplerung af de nuværende politiske instrumenter altid bør ske med det formål at øge den gensidige tillid, lette borgernes hverdag og bidrage yderligere til vækst.

3. Bemærkninger

Bemærkninger til Kommissionens politiske mål

3.1 EU's kompetencer på området retlige anliggender.

3.1.1 Unionens kompetencer på området retlige anliggender fastlægges udtrykkeligt i tredje del, afsnit V, i EUF-traktaten. Overskriften lyder: »Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed«.

3.1.2 EUF-traktatens artikel 67 fastslår, at EU udgør et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, hvor de grundlæggende rettigheder og medlemsstaternes forskellige retssystemer og -traditioner respekteres.

3.1.3 Inden for disse rammer har EU's institutioner til opgave⁽³⁾:

- at sikre, at der ikke foretages personkontrol ved de indre grænser. EU udformer en fælles politik for asyl, indvandring og kontrol ved de ydre grænser,
- at sikre et højt sikkerhedsniveau,
- at lette adgangen til domstolene.

3.1.4 For at kunne varetage disse opgaver har EU kompetencer på områderne retlige anliggender, politi, asyl og indvandring.

3.1.5 Hvad angår retlige anliggender har EU kompetencer inden for såvel civil- som strafferetten.

3.1.6 Kompetencerne på **det strafferetlige område** omfatter for det første beføjelsen til at træffe foranstaltninger og fastsætte minimumsregler for strafferetlige procedurer med det formål at realisere princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser. Denne kompetence omfatter beføjelsen til at fastsætte minimumsregler for de rettigheder, der skal gælde for anklagede i straffesager eller ofre for forbrydelser samt kompetencen til at træffe foranstaltninger, der skal forebygge og løse jurisdiktionskonflikter. For det andet omfatter kompetencerne på det strafferetlige område beføjelsen til at fastsætte minimumsregler for, hvad der skal anses for strafbare handlinger, samt straffene herfor, når der er tale om kriminalitet af særlig grov karakter, der har en grænseoverskridende dimension, som f.eks. terrorisme, menneskehandel, seksuel udnyttelse, ulovlig narkotikahandel, ulovlig våbenhandel, hvidvaskning af penge, korrupsion, falskmøntneri, cyberkriminalitet og organiseret kriminalitet. For det tredje kan der træffes foranstaltninger til fremme af kriminalitetsforebyggelse. For det fjerde omfatter kompetencerne på det strafferetlige område støtte til og styrkelse af koordinering og samarbejde mellem de nationale myndigheder, der har ansvaret for efterforskning og retsforfølgning. For det femte omfatter kompetencerne på det strafferetlige område beføjelsen til at oprette en europæisk anklagemyndighed med det formål at bekæmpe strafbare handlinger, der skader Unionens økonomiske interesser.

3.1.7 De retlige kompetencer inden for **civilretten** omfatter beføjelsen til at træffe foranstaltninger, der har til formål (1) at fremme medlemsstaternes gensidige anerkendelse af retsafgørelser samt fuldbyrdelsen heraf, (2) at lette den grænseoverskridende forkyndelse, (3) at opstille regler for udpegningen af den kompetente domstol og lovvalget (international privatret), (4) at styrke samarbejdet om bevisoptagelsen, (5) at sikre effektiv adgang til domstolene, (6) at fjerne hindringer for, at de civile procedurer kan fungere effektivt, (7) at gøre lovvalgs- og kompetencereglerne forenelige og (8) at udvikle alternative metoder til bilæggelse af tvister.

⁽³⁾ Artikel 67 i EUF-traktaten.

3.2 Overensstemmelsen mellem Kommissionens politiske målsætninger og EU's kompetencer inden for retlige anliggender som fastlagt i EUF-traktaten.

3.2.1 Den politiske målsætning om at »øge den gensidige tillid«.

3.2.1.1 Kommissionen prioriterer som en politisk målsætning på området retlige anliggender at øge den gensidige tillid mellem de kompetente myndigheder i medlemsstaterne, hvad angår afgørelser truffet i en anden medlemsstat, hvilket er hensigtsmæssigt og støttes, selvom der snarere er tale om et instrument til realisering af det retlige samarbejde end et selvstændigt mål.

3.2.1.2 Ifølge EUF-traktaten skal EU på såvel det strafferetlige som det civilretlige område føre en politik, der er møntet på et retligt samarbejde, der tager udgangspunkt i princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser, hvilket kræver gensidig tillid⁽⁴⁾.

3.2.1.3 Med hensyn til de kommende fem års initiativer til styrkelse af denne gensidige tillid er Kommissionen imidlertid tilbageholdende og behandler kun emnet overfladisk. Udvalget har den holdning, at det samarbejde, der tidligere blev sikret gennem indgåelsen af samarbejdsaftaler, kan fremmes og støttes ved hjælp af udformningen af opfølgende instrumenter på området retlige anliggender.

3.2.2 Den politiske målsætning om at »støtte den økonomiske vækst«

3.2.2.1 Det er ikke indlysende, at Kommissionen prioriterer støtte til den økonomiske vækst som et politisk mål på området retlige anliggender. I EUF-traktaten får EU kompetencer på området retlige anliggender med det formål at garantere et højt sikkerhedsniveau på det strafferetlige område og lette adgangen til domstolene på det civilretlige område. Dette er selvstændige målsætninger, der ikke er underordnet målet om økonomisk vækst.

3.2.2.2 Navnlig på grund af finans- og statsgældskrisen og ønsket om at fremme Europa 2020-strategien er EU's politik for retlige anliggender i de senere år også blevet et instrument til fremme af den økonomiske genopretning, vækst og strukturreformer. Udvalget fremhæver, at økonomisk vækst imidlertid ikke i sig selv må betragtes som en politisk målsætning på området retlige anliggender. Det skal forhindres, at EU's fremtidige politik for retlige anliggender generelt udelukkende prioriterer initiativer, der kun handler om handelsfremme, eller som kun tolkes i den retning. Der er en fare for, at andre aspekter, der i samme eller større omfang relaterer sig til gennemførelsen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, ikke (eller ikke længere) vil stå i centrum, herunder beskyttelse af de grundlæggende rettigheder.

3.2.2.3 Indsatsen for at skabe økonomisk vækst anerkendes som en vigtig prioritet under forudsætning af, at der er tale om bæredygtig vækst. Økonomisk vækst kan imidlertid ikke i sig selv betragtes som en politisk målsætning på området retlige anliggender, idet EU's politik i følge EUF-traktaten skal sigte mod at realisere et højt sikkerhedsniveau og lette adgangen til domstolene, hvilket ikke kan underordnes ønsket om økonomisk vækst. Imidlertid kan et velfungerende retsvæsen i EU's medlemsstater have en positiv indvirkning på bæredygtig økonomisk vækst i EU, navnlig ved at civilretlige konflikter kan løses hurtigere og mere målrettet til gavn for retssikkerheden, og ved at der på det strafferetlige område kan gribes målrettet ind over for fænomener som hvidvaskning af penge og organiseret kriminalitet, der skader den legale økonomi.

3.2.3 Den politiske målsætning »støtte til mobilitet«

3.2.3.1 At Kommissionen på området for retlige anliggender prioriterer det politiske mål om at støtte mobilitet i Den Europæiske Union, navnlig ved at sikre at unionsborgerne kan udøve deres rettigheder overalt, kan ses i sammenhæng med EUF-traktatens mål om at lette adgangen til domstolene.

3.2.3.2 Det skal bemærkes, at det ikke kun er »frihed«, der opstilles som mål i kapitel V, men ligeledes sikkerhed og retfærdighed, hvilket kan indebære en begrænsning af friheden. Snarere end at støtte mobilitet er det målet at beskytte adgangen til effektive domstole for de borgere, der udøver retten til fri bevægelighed. Ellers havner man igen inden for et langt bredere spektrum end alene retlige anliggender, og der kan tages fat på et bredt amalgam af anliggender såsom reduktion af den bureaukratiske byrde i forbindelse med udøvelsen af retten til fri bevægelighed, regulering af skilsmisser og arvespørgsmål for borgere, der gør brug af den frie bevægelighed, herunder regulering af overdragelsen af pensioner til fordel for borgere, der udøver retten til fri bevægelighed, et europæisk bilsyn mm.

⁽⁴⁾ EUF-traktatens art. 81 og 82.

3.3 Særlige bemærkninger

3.3.1 I Kommissionens politiske plan tages der ikke højde for en række emner, der ikke desto mindre bidrager til realiseringen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

3.3.2 For det første kan det overvejes at udpege dommere i medlemsstaterne, der er specialiserede i EU-lovgivning, med det formål at skabe større retssikkerhed for borgerne i forbindelse med sager, der vedrører EU-retten.

3.3.3 Kommissionen insisterer med rette på behovet for at uddanne alle dommere og anklagere i EU-ret. Den opfordrer desuden til at gå skridtet videre og indbyde alle retsvæsenets aktører til at deltage i EU's uddannelsesprogrammer inden for rammerne af programmet for retlige anliggender for perioden 2014 til 2020. EØSU finder dette afgørende vigtigt. I overensstemmelse med Stockholmprogrammets målsætning om at styrke forsvarets rettigheder, finder udvalget det særligt vigtigt, at advokater som første kontaktpunkt til retsvæsenet kan omfattes af sådanne programmer.

3.3.4 For det andet kan det overvejes at oprette operationelle europæiske politi- og tilsynstjenester, således at lovovertrædelser og svig med grænseoverskridende aspekter kan bekæmpes effektivt.

3.3.5 For det tredje skal det undersøges, i hvilket omfang der på det strafferetlige område må opstilles minimumsregler for, hvad der skal anses for strafbare handlinger samt straffene herfor på områder med kriminalitet af særlig grov karakter, der har en grænseoverskridende dimension, som f.eks. terrorisme, menneskehandel, seksuel udnyttelse, ulovlig narkotikahandel, ulovlig våbenhandel, hvidvaskning af penge, korruption, falskmøntneri, cyberkriminalitet og organiseret kriminalitet. Hvad angår former for praksis, hvor forskellene på det strafferetlige område medlemsstaterne imellem er så store, at det undergraver overholdelsen af menneskerettighederne og retssikkerheden, skal det undersøges, hvorvidt det er nødvendigt at harmonisere strafferetten ⁽⁵⁾.

3.3.6 For det fjerde kan det overvejes at gøre indførelsen af kollektive søgsmål (class action) obligatorisk med det formål at sikre en bedre domstolsadgang for EU's borgere.

3.3.7 For det femte vil det være hensigtsmæssigt at opstille en resultattavle, der kan give et overblik over resultaterne på området retlige anliggender og navnlig gennemførelsen af de politiske planer.

3.3.8 For det sjette er det relevant, at der i forbindelse med opstillingen af den nye Kommission udpeges en kommissær med ansvar for menneskerettigheder.

Bruxelles, den 10. juli 2014

Henri MALOSSE
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽⁵⁾ Se i den forbindelse CESE 1302/2012 »Europæisk narkotikapolitik«.