



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 20.9.2011
KOM(2011) 573 endelig

**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**

På vej mod en EU-politik på det strafferetlige område: Strafferetlig lovgivning til sikring af en effektiv gennemførelse af EU's politikker

Formålet med denne meddelelse er at fastlægge rammerne for den videre udvikling af en EU-politik på det strafferetlige område inden for Lissabontraktatens rammer. EU har nu fået et eksplicit retsgrundlag for vedtagelse af strafferetlige direktiver for at sikre en effektiv gennemførelse af EU-politikker på områder, der er omfattet af harmoniseringsforanstaltninger. Det overordnede mål for en EU-politik på det strafferetlige område skal være at skabe tillid hos borgerne til, at de lever i et frit, sikkert og retfærdigt Europa, at den EU-lovgivning, der vedtages for at beskytte deres interesser, implementeres og håndhæves fuldt ud, og samtidig at EU vil handle i overensstemmelse med nærheds- og proportionalitetsprincippet og andre grundlæggende principper i traktaten.

Et vigtigt anliggende for EU's borgere

EU's borgere ser kriminalitet som et vigtigt problem for EU. Når man spørger borgerne om, på hvilke områder EU's institutioner især skal sætte ind i de kommende år for at styrke Den Europæiske Union, er bekæmpelse af kriminalitet et af de fire områder, borgerne sætter øverst på listen¹. EU har igennem mere end et årti truffet foranstaltninger inden for det strafferetlige område for at bekæmpe kriminaliteten, der er blevet mere og mere international og udspekuleret. Med disse foranstaltninger er der opnået en vis grad af harmonisering, hvad angår fælles definitioner og sanktionsniveauer for visse særligt grove lovovertrædelser som terrorisme, menneskehandel og narkotikahandel samt svig rettet mod EU's finansielle interesser². Men i mangel af en eksplicit hjemmel hertil forud for Lissabontraktaten³ er der kun taget ganske få skridt til at styrke gennemførelsen af EU's politikker⁴. Det er dette aspekt ved EU's strafferet, som denne meddelelse fokuserer på.

Merværdien af en EU-strafferet

Strafferet er naturligvis et følsomt politisk område med betydelige forskelle mellem de nationale systemer, bl.a. med hensyn til sanktionsformer og -niveauer samt kvalificeringen af strafbare handlinger og lovovertrædelser. Men EU kan sætte ind over for lakuner og mangler overalt, hvor en EU-indsats giver en merværdi. I betragtning af den grænseoverskridende karakter, mange former for kriminalitet har, kan vedtagelse af straffelovgivning på EU-plan

¹ Jf. Eurobarometer 75, foråret 2011. De fire områder, EU skal fokusere mest på, er: økonomisk og monetær politik, indvandringspolitik, sundhedspolitik og bekæmpelse af kriminalitet.

² Rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme (2002/475/RIA), EFT L 164 af 22.6.2002, s. 3; rammeafgørelse om fastsættelse af mindsteregler for gerningsindholdet i strafbare handlinger i forbindelse med ulovlig narkotikahandel og straffene herfor (2004/757/RIA) af 11.11.2004; direktiv om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor, og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2002/629/RIA. EUT L 101 af 15.4.2011, s. 1; konvention om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT L 316 af 27.11.1995, s. 1.

³ Se dog EF-Domstolens dom i sag C-176/03 and C-440/05.

⁴ Direktiv 2008/99/EF om strafferetlig beskyttelse af miljøet, EUT L 328 af 6.12.2008, s. 28; direktiv 2009/123/EF om ændring af direktiv 2005/35/EF om forurening fra skibe og om indførelse af sanktioner for overtrædelser, EUT L 280 af 27.10.2009, s. 52; og direktiv 2009/52 om minimumsstandards for sanktioner og foranstaltninger over for arbejdsgivere, der beskæftiger tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold, EUT L 168 af 30.6.2009, s. 24; Rådets rammeafgørelse af 29. maj 2000 om styrkelse af beskyttelsen mod falskmøntneri, ved hjælp af strafferetlige og andre sanktioner i forbindelse med indførelsen af euroen, EFT L 140 af 14.6.2000, s. 1.

hjælpe med til at sikre, at de kriminelle hverken kan krybe i ly bag nationale grænser eller udnytte forskellene mellem de nationale retssystemer i kriminelle handlinger.

Styrkelse af den gensidige tillid

Det er også vigtigt, at der findes fælles minimumsregler på visse områder inden for strafferetten for at øge den gensidige tillid mellem medlemsstaterne og de nationale retssystemer. Et højt niveau af tillid er uundværligt i et smidigt samarbejde mellem retssystemerne i forskellige medlemsstater. Det er forudsætningen for, at princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser, som er hjørnestenen i det retlige samarbejde på det strafferetlige område⁵, kan fungere effektivt.

Effektiv gennemførelse af EU's politikker

Strafferetten kan spille en vigtig rolle til sikring af gennemførelsen af EU's politikker. Disse politikker afhænger af en effektiv udmøntning i medlemsstaterne. Unionen alene kan ikke sikre, at alle EU-regler, lige fra miljøbeskyttelse og bevarelse af fiskeressourcer og til trafiksikkerhed, lovgivning om finansielle tjenesteydelser, databeskyttelse og beskyttelse af EU's finansielle interesser, får den ønskede virkning for borgerne.

Medlemsstaterne er forpligtede til at sørge for, at EU's politikker gennemføres, og kan almindeligvis selv bestemme, hvordan det skal ske. I den forbindelse spiller kontrol og inspektion en meget vigtig rolle. I de tilfælde hvor de håndhævelsesvalg, der er truffet i medlemsstaterne, ikke medfører det ønskede resultat, og håndhævelsesniveauet er ustabilt, kan EU selv fastlægge fælles regler for, hvordan gennemførelsen sikres, herunder om nødvendigt stille krav om strafferetlige sanktioner for overtrædelse af EU's lovgivning.

Sammenhæng og konsekvens

EU-foranstaltninger på det strafferetlige område kan spille en vigtig rolle som supplement til de nationale strafferetlige systemer, og det er klart, at strafferetten afspejler de grundlæggende værdier, skikke og valg, der træffes i et givent samfund. Lissabontraktaten accepterer denne mangfoldighed⁶. For at den kan give en reel merværdi, er det derfor særligt vigtigt at sikre, at EU's straffelovgivning er konsekvent og sammenhængende⁷.

Et nyt retsgrundlag

De retlige rammer, der blev skabt med Lissabontraktaten, giver nye muligheder for at udvikle EU's lovgivning på det strafferetlige område. De giver i særdeleshed EU's institutioner og medlemsstaterne mulighed for på et klart grundlag at arbejde sammen om at nå frem til en sammenhængende og konsekvent EU-strafferet, som samtidig effektivt beskytter mistænkte og tiltalte samt ofres rettigheder og højner kvaliteten af retssystemet. Inden Lissabontraktaten var der en række mangler ved de retlige rammer omkring størsteparten af den strafferetlige

⁵ Se artikel 82, stk. 1, i TEUF.

⁶ Se artikel 67, stk. 1, i TEUF: "Unionen udgør et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, hvor de grundlæggende rettigheder og medlemsstaternes forskellige retssystemer og retstraditioner respekteres".

⁷ Med hensyn til nødvendigheden af større sammenhæng i udviklingen af EU-lovgivningen på det strafferetlige område kan eksempelvis henvises til det *Manifesto on the EU Criminal Policy* (<http://www.crimpol.eu>), som en gruppe af 14 strafferetsprofessorer fra 10 EU-lande udarbejdede i 2009.

lovgivning⁸. En af de væsentligste mangler beroede på kravet om enstemmig godkendelse fra alle medlemsstaterne, kun høring af Europa-Parlamentet og manglende mulighed for at indlede overtrædelsesprocedurer ved Domstolen for at sikre en korrekt gennemførelse i medlemsstaterne.

Den nye retlige struktur tildeler Europa-Parlamentet en stærk rolle via den fælles beslutningsprocedure og giver Domstolen fuldstændig retlig kontrol. Rådet kan vedtage et forslag, hvis det støttes af et kvalificeret flertal af medlemsstaterne. Derudover har Lissabontraktaten styrket de nationale parlamenters rolle betydeligt. De kan tilkendegive deres holdning til lovgivningsforslag og har et vigtigt ord at skulle have sagt i overvågningen af overholdelsen af nærhedsprincippet. De nationale parlamenter har en stærkere rolle med hensyn til strafferetlig lovgivning end i relation til andre EU-politikker⁹.

Strafferetlige foranstaltninger omfatter indgribende regler, som kan medføre frihedsberøvelse. Derfor indeholder chartret om grundlæggende rettigheder – som Lissabontraktaten har gjort juridisk bindende¹⁰ – vigtige begrænsninger for EU's foranstaltninger på dette område. Chartret, som er retningsgivende for alle EU's politikker, indeholder et bindende sæt kerneregler, som beskytter borgerne.

Når der lovgives om materiel strafferet eller strafferetspleje, kan medlemsstaterne trække i "nødbremsen", hvis de mener, at lovforslaget berører grundlæggende aspekter af deres nationale strafferetssystem. I så fald henvises forslaget til Det Europæiske Råd.

Danmark deltager ikke i de nyligt vedtagne foranstaltninger inden for materiel strafferet, og Det Forenede Kongerige og Irland deltager kun i vedtagelsen og anvendelsen af konkrete instrumenter, hvis de træffer beslutning om det¹¹.

⁸ Under den tidligere EF-traktat blev strafferetlig lovgivning normalt vedtaget i form af rammeafgørelser inden for den såkaldte "tredje søjle", men der er dog allerede vedtaget visse direktiver med strafferetlige foranstaltninger, bl.a. for at sikre håndhævelse af reglerne om beskyttelse af miljøet, om forurening fra skibe og ulovlig beskæftigelse (direktiv 2008/99, 2009/123 og 2009/52), baseret på Domstolens retspraksis (C-176/03 og C-440/05). Men det var kun muligt at foretage tilnærmelse af sanktionsformer og sanktionsniveauer ved rammeafgørelser (C-440/05).

⁹ Se protokol nr. 1 om "de nationale parlamenters rolle i Den Europæiske Union" og nr. 2 om "anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet", især artikel 7, stk. 2.

¹⁰ Se Kommissionens meddelelse om en strategi for Den Europæiske Unions effektive gennemførelse af chartret om grundlæggende rettigheder, KOM(2010) 573 af 19.10. 2010.

¹¹ Se protokol nr. 21 og 22.

Derfor skal EU handle – merværdien af EU's straffelovgivning

Lissabontraktaten giver EU lovgivningskompetence, både inden for strafferetspleje og materiel strafferet. Det er ikke op til EU at erstatte de nationale straffelove med en EU-lov, men EU-lovgivning på det strafferetlige område kan inden for rammerne af EU's kompetence tilføre de eksisterende nationale strafferetlige systemer betydelig værdi.

- Gennem en mere effektiv bekæmpelse af kriminalitet og vedtagelse af minimumsstandards for processuelle rettigheder i strafferetssager samt beskyttelse af ofre for kriminalitet kan en EU-strafferet øge befolkningens tillid til, at de kan udnytte deres ret til fri bevægelighed og til at købe varer eller tjenesteydelser fra leverandører fra andre medlemsstater
- I dag begås mange former for grov kriminalitet, herunder også overtrædelser af harmoniseret EU-lovgivning, på tværs af grænserne. De kriminelle har således et incitament til og mulighed for at vælge den medlemsstat, som har det lempeligste sanktionssystem for visse kriminelle handlinger, medmindre en vis harmonisering af de nationale lovgivninger forhindrer, at der opstår sådanne "tilflugtssteder".
- Fælles regler styrker den gensidige tillid mellem medlemsstaternes retssystemer og retshåndhævende myndigheder. Det fremmer den gensidige anerkendelse af retsafgørelser, da de nationale myndigheder føler sig mere trygge ved at anerkende afgørelser truffet i en anden medlemsstat, hvis definitionerne på de pågældende lovovertrædelser er kompatible, og der er et mindstemål af harmonisering af sanktionsniveauerne. Fælles regler letter også samarbejdet om iværksættelse af særlige efterforskningsforanstaltninger i grænseoverskridende sager.
- En EU-strafferet kan hjælpe med at forebygge og sanktionere alvorlige overtrædelser af EU's lovgivning inden for vigtige politikområder, som f.eks. beskyttelse af miljøet eller ulovlig beskæftigelse.

1. ANVENDELSESOMRÅDET FOR EU'S STRAFFERET

EU kan med hjemmel i artikel 83 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) vedtage direktiver med strafferetlige bestemmelser, der fastsætter minimumsregler om forskellige strafbare handlinger:

Der kan først og fremmest med hjemmel i artikel 83, stk. 1, i TEUF vedtages foranstaltninger for de 10 strafbare handlinger, der udtrykkeligt er opregnet (såkaldt "**eurokriminalitet**"), og som drejer sig om terrorisme, menneskehandel, seksuel udnyttelse af kvinder og børn, ulovlig narkotikahandel, ulovlig våbenhandel, hvidvaskning af penge, korruption, forfalskning af betalingsmidler, edb-kriminalitet og organiseret kriminalitet¹². Der er tale om former for kriminalitet, som per definition i henhold til selve traktaten fortjener en EU-tilgang som følge af deres særlig grove karakter og deres grænseoverskridende dimension. De fleste af disse

¹² Se de ovennævnte (fodnote 3) rammeafgørelser og direktiver. Adskillige af disse rammeafgørelser vil i de kommende år blive taget op til revision i lyset af Lissabontraktaten, det gælder i 2012 bl.a. rammeafgørelse 2000/383, som ændret ved rammeafgørelse 2001/888.

kriminalitetsområder var allerede dækket af lovgivning forud for Lissabontraktaten, som er blevet eller er ved at blive opdateret. Yderligere former for "eurokriminalitet" kan kun defineres med enstemmighed i Rådet og med Europa-Parlamentets godkendelse.

For det andet giver artikel 83, stk. 2, i TEUF Europa-Parlamentet og Rådet mulighed for efter forslag fra Kommissionen at fastsætte "minimumsregler for, hvad der skal anses for strafbare handlinger, samt for straffene herfor, 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". Denne traktatbestemmelse opregner ikke konkrete strafbare handlinger, men gør vedtagelsen af strafferetlige foranstaltninger på EU-plan betinget af, at visse retlige kriterier er opfyldt. Det er derfor specielt i relation til artikel 83, stk. 2, i TEUF, at der er særligt behov for en EU-politik på det strafferetlige område, og formålet med denne meddelelse er at opstille retningslinjer herfor. I særdeleshed er det på dette område, at EU-institutionerne må træffe et politisk valg og afgøre, om man skal gøre brug af strafferetten (i stedet for andre foranstaltninger såsom administrative sanktioner) som håndhævelsesmiddel, og tage stilling til, ved hvilke EU-politikker der er behov for strafferetten som et yderligere håndhævelsesmiddel.

Eksempel: EU's regler om adfærd på det finansielle marked er et område, hvor strafferetten kan være et oplagt yderligere middel til at sikre en effektiv håndhævelse. Som vi har set det under finanskrisen, bliver reglerne for finansmarkederne ikke altid overholdt og anvendt i tilstrækkeligt omfang. Det kan underminere tilliden i finanssektoren betydeligt. En større konvergens mellem medlemsstaternes retssystemer, bl. a. på det strafferetlige område, kan være med til at forebygge risikoen for, at finansmarkederne ikke fungerer tilfredsstillende, og til at skabe ens spilleregler i det indre marked¹³.

Bortset derfra gives der i traktatens artikel 325, stk. 4, mulighed for at træffe foranstaltninger inden for **forebyggelse og bekæmpelse af svig, der skader Unionens finansielle interesser**, et område, hvor der allerede findes en del lovgivning fra tiden før Lissabontraktaten¹⁴. Det er et område, der har stor betydning for EU's skatteborgere, som finansierer EU's budget, og som rettelig forventer en effektiv bekæmpelse af ulovlige aktiviteter rettet mod EU's offentlige finanser, f.eks. i forbindelse med EU's landbrugs- og regionalfonde eller udviklingsbistand¹⁵.

2. HVILKE PRINCIPPER BØR EU'S STRAFFELOVGIVNING LADE SIG LEDE AF?

Ligesom national lovgivning må EU-straffelovgivning udvikles med særlig varsomhed. Uanset om det handler om national eller europæisk strafferet, består den af indgribende regler, som har betydelige konsekvenser for enkeltpersoner. Derfor, og fordi strafferet altid skal være sidste udvej, kræver ny lovgivning en streng overholdelse af de grundlæggende retsprincipper.

¹³ Se Kommissionens meddelelse om udvidelse af sanktionsordningerne i sektoren for finansielle tjenesteydelser, KOM (2010) 716 endelig af 8.12.2010.

¹⁴ Se konventionen fra 1995 om beskyttelse af EU's finansielle interesser og dens protokoller samt Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18.12.1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, for så vidt angår administrative sanktioner.

¹⁵ Se meddelelse fra Kommissionen om "Beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser gennem straffelovgivningen og administrative undersøgelser – En integreret politik til beskyttelse af skatteborgernes penge", KOM(2011)293 af 26.5.2011, s. 10.

2.1. *Generelle principper, der skal overholdes*

Der må lægges særlig vægt på det generelle krav om **nærhed** (subsidiaritetsprincippet) for EU-lovgivning med hensyn til strafferet. Det betyder, at EU kun kan lovgive, hvis målet ikke kan nås mere effektivt gennem foranstaltninger på nationalt eller regionalt og lokalt plan, men som følge af omfanget eller virkningerne af den foreslåede foranstaltning bedre kan opnås på EU-plan.

Derudover skal de **grundlæggende rettigheder**, som garanteres i EU's charter om grundlæggende rettigheder samt i den europæiske konvention om beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, overholdes på alle EU's politikområder. Strafferetlige foranstaltninger er særlig følsomme i forhold til grundlæggende rettigheder. De griber uvægerligt ind i individets rettigheder, både for mistænkte, ofre og vidner. I sidste ende kan de medføre frihedsberøvelse og kræver således særlig opmærksomhed fra lovgiveren.

2.2. *En strategi i to trin ved vedtagelse af straffelovgivning*

EU-lovgiveren bør følge to trin, når der træffes beslutning om strafferetlige foranstaltninger for at sikre en effektiv gennemførelse af EU-politikker, der er omfattet af harmoniseringsforanstaltninger.

2.2.1. *Trin 1: Beslutningen om, hvorvidt der overhovedet skal vedtages strafferetlige foranstaltninger*

- **Nødvendighed og proportionalitet – strafferet som sidste udvej ("ultima ratio")**

Strafferetlige efterforskninger og sanktioner kan have forskellige konsekvenser for borgernes rettigheder og kan bl.a. have en stigmatiserende virkning. Strafferet skal derfor altid anvendes som sidste udvej. Dette afspejles i det generelle proportionalitetsprincip (indeholdt i traktaten om Den Europæiske Union¹⁶ og specielt for strafferetlige sanktioner i EU's charter om grundlæggende rettigheder¹⁷). Med hensyn til strafferetlige foranstaltninger til støtte for håndhævelsen af EU's politikker¹⁸ kræves det udtrykkeligt i traktaten, at der foretages en afvejning af, om de strafferetlige foranstaltninger er "absolut nødvendige" for at nå målet om effektiv gennemførelse af en politik.

Lovgiveren skal derfor nøje undersøge, om andre foranstaltninger end strafferetlige foranstaltninger, f.eks. administrative eller civile sanktionsordninger, ikke på tilstrækkelig vis kan sikre, at politikken gennemføres, eller om strafferetten kan håndtere problemerne mere effektivt. Dette kræver en grundig analyse i konsekvensanalyserne forud for alle lovforslag, herunder bl.a., og afhængigt af det relevante politikområde, en analyse 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.

¹⁶ Artikel 5, stk. 4 i TEU.

¹⁷ Artikel 49, stk. 3, i EU's charter om grundlæggende rettigheder.

¹⁸ Artikel 83, stk. 2, i TEUF.

2.2.2. Trin 2: Principper for beslutningen om, hvilken type strafferetlige foranstaltninger der skal vedtages

Hvis trin 1 viser et behov for strafferetlige foranstaltninger, er næste spørgsmål, hvilke konkrete foranstaltninger der skal træffes.

- **Minimumsregler**

EU's lovgivning om **definition af strafbare handlinger** og **sanktioner** er i henhold til traktatens artikel 83 begrænset til **minimumsregler**. Denne begrænsning udelukker en fuld harmonisering. Samtidig kræver princippet om **retssikkerhed**, at den adfærd, der anses for at være strafbar, skal defineres entydigt.

Et EU-direktiv om strafferet har imidlertid ingen direkte virkning for borgerne, idet det først skal gennemføres i den nationale lovgivning. Kravene til retssikkerhed er således ikke de samme som for den nationale straffelovgivning. Nøglen er klarhed for den nationale lovgiver om de resultater, der skal opnås ved gennemførelsen af EU's lovgivning.

Med hensyn til **sanktioner** kan "minimumsregler" være krav om visse typer af sanktioner (f.eks. bøde, fængsel, rettighedsfrakendelse), niveauer eller en generel EU-definition af, hvad der anses for at være skærpende eller formildende omstændigheder. I hvert enkelt tilfælde kan der i EU's instrument kun fastlægges de sanktioner, der "som minimum" skal stilles til rådighed for dommerne i de enkelte medlemsstater.

- **Nødvendighed og proportionalitet**

Betingelsen om "nødvendighed" gælder også, når det besluttes, hvilke strafferetlige foranstaltninger, der skal medtages i en bestemt retsakt. Vigtigheden af denne "nødvendighedstest" bliver større, jo mere detaljerede de forventede regler er med hensyn til den type og det niveau af sanktioner, der skal kræves af medlemsstaterne. Her gælder det udtrykkelige krav i chartret om grundlæggende rettigheder¹⁹ om, at "straffens omfang skal stå i rimeligt forhold til overtrædelsen".

- **Klare fakta**

For at afklare, om der er behov for strafferetlige minimumsregler, må EU-institutionerne kunne basere sig på klare, dokumenterede fakta om den pågældende strafbare handlings karakter eller virkninger og om forskelle i medlemsstaternes retstilstande, der kunne lægge hindringer i vejen for en effekt gennemførelse af en EU-politik omfattet af harmoniseringsforanstaltninger. EU-institutionerne må derfor kunne råde over statistiske oplysninger fra de nationale myndigheder, der sætter dem i stand til at vurdere den faktiske situation. Som led i opfølgningen af dette initiativ vil Kommissionen 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.

¹⁹ Artikel 49 i EU's charter om grundlæggende rettigheder.

- **Straffens afpasning efter den strafbare handling**

Når man ønsker at udvikle en strafferetlig lovgivning bl.a. for at fremme en mere effektiv gennemførelse af EU's politikker, er der flere spørgsmål, der kræver grundig overvejelse, bl.a. følgende:

- om andre sanktionsformer end fængselsstraffe og bøder bør medtages for at sikre størst mulig effektivitet, proportionalitet og afskrækkende virkning, samt om der er behov for yderligere foranstaltninger såsom beslaglæggelse, og
- om der for juridiske personer bør gælde et strafferetligt eller ikke-strafferetligt ansvar, specielt med hensyn til de former for kriminalitet, der især udøves af juridiske personer.

Hvad kunne EU-minimumsregler på det strafferetlige område indeholde?

Definitionen af de strafbare handlinger, dvs. beskrivelsen af den adfærd, som anses for at være strafbar, dækker altid hovedgerningsmandens adfærd, men også i de fleste tilfælde underordnet adfærd som f.eks. tilskyndelse og meddelagtighed. I visse tilfælde dækker den også forsøg på at begå en strafbar handling.

I alle EU's strafferetlige instrumenter omfatter definitionerne forsætlig adfærd, i visse tilfælde dog også grov uagtsomhed. Visse instrumenter definerer endvidere "skærpende" og "formildende" omstændigheder ved fastlæggelsen af sanktionen i et konkret tilfælde.

EU-lovgivningen finder generelt anvendelse på overtrædelser, som begås af fysiske personer samt juridiske personer som virksomheder eller organisationer. Sidstnævnte kan være vigtigt på mange områder, f.eks. i forbindelse med ansvaret for olieudslip. I den eksisterende lovgivning har medlemsstaterne imidlertid altid skulle træffe et valg med hensyn til juridiske personers ansvar i forbindelse med strafbare handlinger, da strafbare handlinger begået af juridiske personer ikke indgår i alle nationale retssystemer.

Endvidere kan EU-lovgivningen indeholde regler om **jurisdiktion** samt andre aspekter, der anses for at indgå i definitionen som nødvendige elementer med henblik på en effektiv håndhævelse af lovbestemmelsen.

Med hensyn til sanktioner kan der i EU's strafferet stilles krav om, at medlemsstaterne vedtager strafferetlige **sanktioner**, der er effektive, står i et rimeligt forhold til den strafbare handling og har afskrækkende virkning. *Effektiv* betyder, at sanktionen er hensigtsmæssig i forhold til at nå det ønskede mål, dvs. overholdelse af reglerne. *Står i et rimeligt forhold til den strafbare handling* betyder, at sanktionen skal stå i forhold til adfærdens alvor og dens virkninger, og at den ikke må overgå det, der er nødvendigt for at nå målet. Og *afskrækkende virkning* kræver, at sanktionerne har en passende afskrækkende virkning på potentielle fremtidige gerningsmænd.

Ind imellem fastlægges det mere specifikt i EU's strafferet, hvilken type og/eller hvilket niveau af sanktioner der skal kunne anvendes. Bestemmelser om beslaglæggelse kan også medtages. Det vigtigste mål i en EU-harmonisering er ikke at øge sanktionsniveauet i medlemsstaterne, men i stedet reducere graden af variation mellem de nationale systemer og sikre, at kravene om sanktioner, der er "effektive, står i et rimeligt forhold til den strafbare handling og har afskrækkende virkning" opfyldes i alle medlemsstaterne.

3. PÅ HVILKE EU-POLITIKOMRÅDER KAN DER VÆRE BEHOV FOR EU-STRAFFERET?

Strafferetlige foranstaltninger kan ses som en metode til at sikre en effektiv håndhævelse af EU's politikker som fastlagt i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. EU's politikker dækker en lang række emner, hvor der over det sidste årti er udviklet fælles regler til gavn for borgerne. Disse politikområder omfatter alt fra toldunionen over det indre marked til beskyttelse af miljøet.

På alle disse politikområder er medlemsstaterne forpligtet til at sikre, at overtrædelser af EU's lovgivning straffes med sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til den strafbare handling og har afskrækkende virkning. Medlemsstaterne kan generelt vælge arten af sanktioner, som ikke behøver være strafferetlige, men også kan være administrative.

Hvis medlemsstaternes valg i forbindelse med gennemførelsen af EU-lovgivningen ikke medfører den ønskede effektive håndhævelse, kan det være nødvendigt at fastsætte minimumsregler på EU-plan om, hvilke sanktioner der skal findes i medlemsstaternes nationale lovgivning. Harmonisering af sanktionsniveauer overvejes især, hvis en analyse af den aktuelle administrative eller strafferetlige sanktionslovgivning afslører betydelige forskelle blandt medlemsstaterne, og disse forskelle medfører inkonsekvent anvendelse af EU's regler.

Hvis der er behov for en EU-foranstaltning, skal EU's lovgiver beslutte, om det er nødvendigt med strafferetlige sanktioner, eller om det er tilstrækkeligt med fælles administrative sanktioner. Specifikke håndhævelsesproblemer på et politikområde vurderes fra gang til gang i overensstemmelse med principperne ovenfor.

Der findes en række politikområder, som er blevet harmoniseret, og hvor det er blevet konstateret, at der er behov for strafferetlige foranstaltninger på EU-plan. Dette gælder navnlig foranstaltninger til bekæmpelse af grov skadelig praksis og ulovlige indtægter i visse økonomiske sektorer med henblik på at beskytte lovlige virksomheders aktiviteter og skatteborgernes interesser:

- **den finansielle sektor**, f.eks. vedrørende kursmanipulation og insiderhandel²⁰
- **bekæmpelse af svig, der skader Unionens finansielle interesser**, for at sikre, at skatteborgernes penge beskyttes i samme grad i hele EU. I en meddelelse for nylig har Kommissionen fastlagt en række redskaber, der bør overvejes med henblik på at øge denne beskyttelse²¹, herunder strafferetlige procedurer, fælles definitioner af strafbare handlinger og regler om jurisdiktion
- **strafferetlig beskyttelse af euroen mod forfalskning** for at styrke offentlighedens tillid til betalingsmidlernes sikkerhed.

²⁰ Se meddelelse fra Kommissionen om "Udvidelse af sanktionsordningerne i sektoren for finansielle tjenesteydelser", KOM(2010)0716 af 8.12.2010, s. 14.

²¹ Se meddelelse fra Kommissionen om "Beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser gennem straffelovgivning og administrative undersøgelser – En integreret politik til beskyttelse af skatteborgernes penge", KOM(2011)0293 af 26.5.2011, s. 10.

Kommissionen vil se nærmere på, hvordan strafferetten kan være med til at fremme den økonomiske genopretning ved at sætte ind over for den illegale økonomi og økonomisk kriminalitet.

Også på andre harmoniserede politikområder kunne man se nærmere på strafferettens eventuelle rolle som et nødvendigt redskab til at sikre en effektiv håndhævelse. Det kunne f.eks. være:

- **vejtransport**, f.eks. med hensyn grove overtrædelser af EU's sociale, tekniske, sikkerhedsmæssige og markedsmæssige regler om erhvervstransport²²
- **databeskyttelse** i tilfælde af alvorlige overtrædelser af eksisterende EU-regler²³
- **toldregler** i relation til harmonisering af toldovertrædelser og sanktioner²⁴
- **miljøbeskyttelse**, hvis den eksisterende strafferetlige lovgivning på dette område²⁵ skal styrkes yderligere i fremtiden for at forhindre og straffe miljøskader
- **fiskeripolitik**, hvor EU har vedtaget en "nultolerance"-kampagne mod ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri
- **politikker for det indre marked** med det formål at bekæmpe grove ulovligheder som forfalskning og korruption eller skjulte interessekonflikter i forbindelse med offentlige udbud.

Disse områder skal vurderes yderligere med henblik på at fastslå om og på hvilke områder minimumsregler om definitionen af strafbare handlinger og sanktioner kan vise sig at være nødvendige for at sikre en effektiv gennemførelse af EU's lovgivning.

I denne analyse bør indgå følgende overvejelser:

Der skal tages hensyn til **alvoren og karakteren** af lovovertrædelser. For visse ulovlige handlinger, som anses for at være af særlig grov karakter, er en administrativ sanktion muligvis ikke tilstrækkelig. Ligeledes kan der vælges strafferetlige sanktioner, når det anses for vigtigt at signalere **stærk misbilligelse** for at sikre en afskrækkende virkning. Registrering af domme i strafferegistre kan være særlig **afskrækkende**. Samtidig er der i strafferetssager ofte en stærkere **beskyttelse af den anklagedes rettigheder**, afhængigt af anklagens alvor. **Sanktionssystemets effektivitet**, samt i hvilket omfang og hvorfor eksisterende sanktioner ikke opnår det ønskede håndhævnelsesniveau, bør også undersøges. Det er den sanktionstype, der anses for at være bedst egnet til at realisere det globale mål om en effektiv og

²² Kommissionens arbejdsdokument SEK(2011)0391 af 28.3.2011 i tilknytning til hvidbogen "En køreplan for et fælles europæisk transportområde – mod et konkurrencedygtigt og ressourceeffektivt transportsystem", KOM(2011)0144 af 28.3.2011, punkt 176.

²³ Se meddelelsen fra Kommissionen "En global metode til beskyttelse af personoplysninger i Den Europæiske Union", KOM(2010)609 af 4.11.2010, s. 9.

²⁴ Se meddelelse fra Kommissionen om "Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed for EU's borgere – Handlingsplan om gennemførelse af Stockholmprogrammet", KOM(2010)171 af 20.4.2010, s. 22.

²⁵ Se direktiv 2008/99/EF om strafferetlig beskyttelse af miljøet, EUT L 328 af 6.12.2008, s. 28, og direktiv 2009/123/EF om forurening fra skibe og om indførelse af sanktioner for overtrædelser, EUT L 280 af 27.10.2009, s. 52.

afskrækkende sanktion, som står i et rimeligt forhold til den strafbare handling, der bør vælges. En administrativ sanktion kan ofte besluttes og udføres omgående, og langvarige og ressourcetrækkende procedurer kan dermed undgås. Administrative sanktioner kunne derfor overvejes på områder, hvor der er tale om ikke særligt grove lovovertrædelser, eller hvor der er tale om et stort antal lovovertrædelser (f.eks. færdselsforseelser), samt områder, hvor administrative sanktioner og procedurer af andre årsager er hensigtsmæssige og effektive (f.eks. komplicerede økonomiske analyser). I mange tilfælde åbner forvaltningsretten også mulighed for et bredere spektrum af sanktioner, lige fra bøder og inddragelse af tilladelser til fratagelse af retten til offentlige ydelser, som kan afpasses efter den konkrete situation. Administrative sanktioner kan derfor i mange situationer være tilstrækkelige eller endda være mere effektive end strafferetlige sanktioner.

4. KONKLUSION

Selv om det nye retsgrundlag, som blev indført med Lissabontraktaten, ikke ændrer noget grundlæggende ved det mulige anvendelsesområde for EU's strafferet, har det skabt betydeligt bedre muligheder for at nå videre med at få udviklet en sammenhængende EU-politik på det strafferetlige område, der er baseret på hensynet til såvel en effektiv håndhævelse og en solid beskyttelse af grundlæggende rettigheder. Denne meddelelse, som er det første skridt i Kommissionens bestræbelser på at få indført en sammenhængende og konsekvent EU-politik på det strafferetlige område, har til formål at skitsere, hvordan EU kan bruge strafferetten til at sikre en effektiv gennemførelse af EU's politikker. Denne politik må udformes med udgangspunkt i EU-borgernes behov samt på kravene til et EU med frihed, sikkerhed og retfærdighed og samtidig fuldt ud overholde subsidiaritetsprincippet og tage hensyn til, at strafferetten altid skal være den sidste udvej.

Kommissionen vil med henblik herpå i nært samarbejde med Parlamentet og Rådet fastlægge en terminologi til brug på dette område. Den skal udvikles til brug for udarbejdelse af EU-lovgivning på det strafferetlige område, hvor der fastsættes minimumsregler om strafbare handlinger og straffene for dem. Det vil bidrage til at sikre konsekvens, øge retssikkerheden og lette gennemførelse af EU-retten. Kommissionen vil også nedsætte en ekspertgruppe, der skal bistå den med at indsamle dokumentation og få sat vigtige retlige spørgsmål til debat med det formål at sikre en effektiv implementering af EU-lovgivningen i de nationale strafferetlige systemer i medlemsstaterne. Der er bl.a. tale om følgende spørgsmål:

- forholdet mellem strafferetlige og ikke-strafferetlige sanktionssystemer og
- fortolkningen af strafferetlige begreber, der ofte benyttes i EU-lovgivning, bl.a. begrebet "effektive og afskrækkende sanktioner, der står i et rimeligt forhold til den strafbare handling", "mindre alvorlige sager" eller "meddelagtighed".

På grundlag af en granskning af eksisterende EU-foranstaltninger på det strafferetlige område og fortsat konsultation af medlemsstater og uafhængige eksperter vil Kommissionen fortsætte arbejdet med at udvikle EU's kriminalpolitik i de kommende år.

Vores vision om en sammenhængende og konsekvent EU-politik på det strafferetlige område inden 2020:

- EU-lovgivning på det strafferetlige område kan være et vigtigt middel til en bedre bekæmpelse af kriminalitet, der kan imødekomme borgernes ønsker og sikre en effektiv gennemførelse af EU's politikker.

- På de områder inden for EU-politikker, hvor der er identificeret håndhævelsesproblemer, vil Kommissionen på grundlag af en analyse af håndhævelsespraksis vurdere behovet for strafferetlige foranstaltninger under fuld overholdelse af fundamentale principper i traktaten såsom subsidiaritet og proportionalitet. Der er bl.a. tale om områder som beskyttelse af de finansielle markeders funktion, beskyttelse af EU's finansielle interesser, beskyttelse af euroen mod forfalskning, alvorlige overtrædelser af færdselslovgivningen, alvorlige overtrædelser af databeskyttelsesreglerne, overtrædelser på toldområdet, miljøbeskyttelse, fiskeripolitik og politikker for det indre marked, eller bekæmpelse af ulovlig praksis som f.eks. forfalskning og korruption eller skjulte interessekonflikter i relation til offentlige udbud.
- Der bør være en fælles forståelse af de principper, der ligger til grund for EU's straffelovgivning, f.eks. med hensyn til fortolkningen af grundlæggende juridiske begreber i EU's strafferet, og af, hvordan strafferetlige sanktioner kan give mest mulig merværdi på EU-plan.
- Strafferetlige foranstaltninger bør være fast forankret i stærke EU-standarder for retsplejerettigheder og ofres rettigheder i overensstemmelse med EU's charter om grundlæggende rettigheder.