

Folketinget — Europaudvalget

Christiansborg, den 29. november 2005

Europaudvalgets sekretariat

Til

udvalgets medlemmer og stedfortrædere

EU-note om EF-Domstolen omdeles som offentlig Info-note

Hermed omdeles EU-note E 23 af 15. september 2005 om EF-Domstolen som offentlig Info-note.

Det sker på baggrund af ønske fremkommet på Europaudvalgsmødet fredag den 25. november 2005.

Med venlig hilsen

Peter Riis

Folketinget — Europaudvalget

Christiansborg, den 15. september 2005

EU-chefkonsulenten

Til

udvalgets medlemmer og stedfortrædere

Dom fra EF-Domstolen fastslår overraskende, at EU kan vedtage strafferetlige regler med hjemmel i det overstatslige samarbejde (Søjle I)

Domstolen har den 13. september 2005 afsagt en opsigtsvækkende dom¹, der behandler spørgsmålet om EU's strafferetlige kompetence.

Dommen indebærer øget indflydelse til Kommissionen og Europa-Parlamentet, mens medlemslandene kan se frem til en risiko for at blive nedstemt i Rådet i spørgsmål af strafferetlig karakter.

At dommen er væsentlig ses af det faktum, at Domstolen er sat i den "store afdeling" bestående af i alt 13 dommere, herunder Domstolens præsident².

Også fra en lang række medlemslandes side har man vurderet at sagen er vigtig. Danmark, Tyskland, Grækenland, Spanien, Frankrig, Irland, Holland, Portugal, Finland, Sverige og UK deltog således aktivt i sagen på Rådets side.

Europa-Parlamentet støttede Kommissionen i sagen.

¹ C-176/03 – Annulationssøgsmål – Kommissionen (støttet af Europa-Parlamentet) mod Rådet

² Den "vigtigste" sammensætning af Domstolen er dog "Plenum", der blev anvendt 21 gange i 2004, mens "Den store afdeling" blev anvendt 32 gange ud af i alt 423 sager i 2004 (Kilde: Domstolens årsrapport for 2004).

Sagens genstand

Sagen drejer sig om den rammeafgørelse om strafferetlig beskyttelse af miljøet som på dansk initiativ blev vedtaget af Rådet den 27. januar 2003³. Rammeafgørelsen pålægger medlemslandene at gøre bestemte former for miljøskadelig adfærd til overtrædelser af medlemslandenes straffelove.

Rammeafgørelsen blev vedtaget på grundlag af bestemmelser i traktatgrundlagets Søjle III. Det indebærer, at beslutninger forpligter på mellemstatsligt grundlag og vedtages med enstemmighed. Hvert medlemsland kan med andre ord blokere for en vedtagelse.

Kommissionen, der havde anlagt sagen, ønskede rammeafgørelsen annulleret, da det var Kommissionens opfattelse, at det anvendte juridiske grundlag for vedtagelsen af rammeafgørelsen var forkert.

Der er således tale om en "klassisk" konflikt mellem EU's institutioner om valg af beslutningsgrundlag, hvor uenigheden ikke går på det politiske mål med retsaken – her bekæmpelse af miljøkriminalitet – men derimod på hvilken beslutningsprocedure, der skal anvendes. Valget af beslutningsprocedure er afgørende for de forskellige EU-institutioners politiske indflydelse.

Parternes argumenter

Kommissionen ønskede rammeafgørelsen annulleret med den begrundelse, at de pågældende bestemmelser skulle være vedtaget med hjemmel i det overstatslige samarbejde (Søjle I), hvor Kommissionen har initiativmonopol, hvor vedtagelser typisk sker med kvalificeret flertal og hvor Europa-Parlamentet typisk har stor medindflydelse⁴.

Kommissionen mente ud fra en formålsfortolkning, at en bestemmelse i EF-traktatens miljøafsnit udgjorde tilstrækkeligt grundlag, uanset at den pågældende bestemmelse ikke nævner noget med straffebestemmelser⁵.

³ Rammeafgørelse 2003/80/RIA af 27. januar 2003 om strafferetlig beskyttelse af miljøet.

⁴ Eksempelvis under anvendelse af den fælles beslutningsprocedure i TEF art 251.

⁵ TEF artikel 175 - Kommissionen anerkender dog, at enkelte bestemmelser i rammeafgørelsen om blandt andet jurisdiktion fortsat kun kan vedtages med hjemmel i Søjle III.

Kommissionen mente således, at *"Fællesskabet [Søjle I] er beføjet til at pålægge medlemsstaterne at indføre sanktioner på nationalt plan, herunder eventuelt strafferetlige sanktioner, hvor disse viser sig nødvendige for at nå et fællesskabsmål"*. Og miljøpolitikken er ifølge Kommissionen et sådant fællesskabsmål. Kommissionens vurdering er, at *"harmonisering af nationale straffelove, i dette tilfælde de forhold, der udgør miljøkriminalitet, og som kan give anledning til strafferetlige sanktioner, er tænkt som et værktøj til fremme af den pågældende fællesskabspolitik"*.

Rådet var derimod af den opfattelse, at Fællesskabet udelukkende har de kompetencer, som **udtrykkeligt** er tildelt det i traktatgrundlaget. Med andre ord, hvis det ikke står i den pågældende miljøbestemmelse, at der kan vedtages strafferetlige bestemmelser, så kan Fællesskabet (Søjle I) ikke vedtage strafferetlige bestemmelser på det pågældende grundlag. Rådets holdning var her, at der ikke er sket en sådan udtrykkelig tildeling af kompetence til Fællesskabet (Søjle I) til at sanktionere den i rammeafgørelsen omhandlede adfærd med straf.

Rådet siger således i dommens præmis 27, at

"der findes ingen udtrykkelig tildeling af kompetence i så henseende, og, henset til den væsentlige betydning, som strafferetten har for en medlemsstats suverænitet, kan det heller ikke antages, at Fællesskabet implicit kan have fået overført en sådan kompetence i forbindelse med tildelingen af specifikke materielle kompetencer som dem, der udøves i henhold til artikel 175 EF[den pågældende miljøbestemmelse, Søjle I]."

28 Denne fortolkning bekræftes af artikel 135 EF[om toldsamarbejde] og 280 EF [om bekæmpelse af svig], der udtrykkeligt forbeholder anvendelsen af national strafferet og retspleje for medlemsstaterne.

29 Det tjener endvidere til at underbygge denne fortolkning, at traktaten om Den Europæiske Union indeholder et særligt afsnit om retligt samarbejde i kriminalsager (jf. artikel 29 EU og 30 EU samt artikel 31, litra e), EU), som udtrykkeligt tildeler Den Europæiske Union en kompetence på det strafferetlige område, navnlig med hensyn til fastlæggelsen af, hvilke forhold der udgør overtrædelser, og hvilke sanktioner der skal anvendes. Kommissionens opfattelse er således paradoksalt,

fordi den svarer til dels at mene, at forfatterne til traktaten om Den Europæiske Union og EF-traktaten har haft til hensigt implicit at give Fællesskabet kompetence på strafferettens område, dels at ignorere, at de samme forfattere udtrykkeligt har tildelt Den Europæiske Union en sådan kompetence."

Rådet føjer hertil, at man ofte i vedtagne direktiver har brugt en formulering om, at der skal fastsættes "*sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til lovovertrædelsen og har afskrækkende virkning*" - det vil sige, at man overlader det efter fast praksis til medlemslandene nærmere at fastsætte præcis hvilke sanktioner, de vil anvende, når medlemslandene gennemfører et direktivs bestemmelser i national ret⁶.

I det omfang, der har været behov for at fastsætte strafferetlige sanktioner på EU-niveau, er dette hidtil sket i form af en rammeafgørelse. Eksempelvis blev Rådets forordning om indførelsen af Euroen suppleret med en rammeafgørelse om styrkelsen af beskyttelse af falskmøntneri. Et andet eksempel er det netop fremsatte forslag fra Kommissionen om fængselsstraf m.m. for piratkopiering og forfalskning⁷.

Domstolens afgørelse

Domstolen er i sin afgørelse på det rene med, at rammeafgørelsen indeholder bestemmelser, der indebærer en **delvis harmonisering af straffelovgivningen i medlemsstaterne**, navnlig for så vidt angår de forhold, som man har besluttet udgør miljøkriminalitet.

Domstolen erkender yderligere, at "*straffelovgivningen og reglerne om behandlingen af straffesager henhører principielt heller ikke under Fællesskabets kompetence*". De hører i stedet under det mellemstatslige samarbejde i Søjle III og rammeafgørelsen er den korrekte type retsakt.

Men, "*når det udgør en nødvendig foranstaltning til bekæmpelse af alvorlig skade på miljøet, at de nationale myndigheder anvender sanktioner, der er effektive,*

⁶ Ifølge Domstolens praksis tilkommer det medlemsstaterne at drage omsorg for, at overtrædelser af fællesskabsretten sanktioneres efter samme materielle og processuelle regler, som efter national ret gælder for overtrædelser af samme art og grovhed, og derudover skal sanktionen være effektiv, have en afskrækkende virkning og stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen. Desuden skal de nationale myndigheder udvise den samme omhu med hensyn til overtrædelser af fællesskabsretten, som de udviser ved håndhævelsen af tilsvarende nationale lovbestemmelser.

⁷ Kom (2005) 276 af 12. juli 2005 – Forslaget er beskrevet i EU-note E19 af 1. september 2005.

står i et rimeligt 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 sikre, at de bestemmelser, den vedtager på miljøbeskyttelsesområdet, er fuldt ud effektive."

Domstolen gør meget ud af at understrege, at miljøpolitikken er et af Fællesskabets (Søjle I) grundlæggende formål og henviser i den forbindelse til EF-traktatens artikel 2⁸.

Dommen må derfor formentlig kunne tolkes i retning af, at såfremt en given retsakt - som vedtages på grundlag af det overstatslige samarbejde i Søjle I - har til formål at realisere et af Fællesskabets grundlæggende mål, kan den pågældende retsakt ligeledes indeholde strafferetlige bestemmelser.

Dette gælder i hvert fald for så vidt angår en beskrivelse i retsakten af hvilke former for adfærd ("gerningsindhold"), som medlemsstaterne skal kriminalisere.

Så vidt ses gælder det også for så vidt angår **valg af sanktionsform**. Rammeafgørelsens artikel 5 forpligter således medlemsstaterne til at indføre **frihedsstraf** for i det mindste de groveste tilfælde af miljøkriminalitet⁹.

⁸ Artikel 2 har følgende ordlyd:

"Fællesskabet har til opgave gennem oprettelsen af et fælles marked og en Økonomisk og Monetær Union samt gennem iværksættelsen af fælles politikker eller aktioner som omhandlet i artikel 3 og 4 (tidligere artikel 3 og 3 A) i Fællesskabet som helhed at fremme en harmonisk, afbalanceret og bæredygtig udvikling af den økonomiske virksomhed, et højt beskæftigelsesniveau, et højt socialt beskyttelsesniveau, ligestilling mellem mænd og kvinder, en bæredygtig og ikke-inflationær vækst, høj konkurrenceevne og en høj grad af konvergens med hensyn til de økonomiske resultater, et **højt niveau for miljøbeskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten**, højnelse af levestandarden og livskvaliteten, økonomisk og social samhørighed samt solidaritet mellem medlemsstaterne."

⁹ Rammeafgørelsens artikel 5 har følgende ordlyd (min fremhævnning): "*Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at den i artikel 2 og 3 omhandlede adfærd kan straffes med sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning, herunder, i det mindste i de groveste tilfælde, straf i form af frihedsberøvelse, som kan medføre udlevering.*" Den sidste del "*som kan medføre udlevering*" kunne bruges som et måske lidt teoretisk argument for at dommen også overfører kompetence til at fastsætte frihedsstraffens størrelse til Søjle I, da man med formuleringen formentligt tilsigtede at fastsætte en minimumsstraf på 6 -12 måneder. I Generaladvokatens forslag til afgørelse fremgår det da også, at lige præcis denne del af rammeafgørelsen ifølge generaladvokaten kun kunne vedtages med hjemmel i Søjle III (C 176/03 – Generaladvokatens udtalelse, præmis 94 & 97).

Og dommen siger **udtrykkeligt** i sin præmis 51, at den pågældende forpligtigelse kunne være indført med hjemmel i Søjle I:

*"Det følger af det ovenfor anførte, at rammeafgørelsens artikel 1-7, på grund af deres formål og indhold, har miljøbeskyttelse som overordnet mål, hvorfor de gyldigt kunne have været vedtaget med hjemmel i artikel 175 EF."*¹⁰

En konsekvens af ovenstående synes at kunne være, at et miljødirektiv eller et direktiv, der vedrører et af EF's andre grundlæggende formål, fremover vil kunne forpligte et medlemsland til at indføre frihedsstraf for forbrydelser, der ligeledes er defineret i det pågældende direktiv.

Strafferammer og bødestørrelser må dog indtil videre antages fortsat at skulle fastsættes på grundlag af bestemmelserne om det mellemstatslige samarbejde (Søjle III) og i form af rammeafgørelser.

Det samme må gælde, hvis EU ønsker at indføre strafferetlige regler på områder, der ikke direkte er relateret til et af EF's grundlæggende formål (Søjle I), såsom fælles regler om bekæmpelse af organiseret kriminalitet m.m.

Det danske retlige forbehold

Det har været nævnt fra politisk side, at Domstolens afgørelse rejser problemer i forhold til det danske retlige forbehold, der jo har som forudsætning for dansk deltagelse, at det strafferetlige samarbejde sker på mellemstatsligt niveau (Søjle III)¹¹.

En tilnærmelsesvis lignende problemstilling var fremme i forbindelse med den bestemmelse i Forfatningstraktaten¹², der gav mulighed for at koble strafferetlige bestemmelser på allerede vedtagne harmoniseringsretsakter.

Den pågældende bestemmelse i Forfatningstraktaten gav dog også mulighed for at fastsætte strafferammer og bødestørrelse.

¹⁰ Måske kan dommens præmis 49 tages til indtægt for en mindre vidtgående fortolkning, idet Domstolen i denne præmis citerer rammeafgørelsen artikel 5, uden at nævne formuleringen om frihedsstraf. Dette kan måske tolkes i retning af, at kompetencen til at vælge sanktionsform herunder eventuelt frihedsstraf fortsat ligger i Søjle III.

¹¹ I fortsættelse heraf kunne det måske overvejes om dommen rejser problemer i forhold til Grundlovens § 20.

¹² Forfatningstraktatens III-271

Med venlig hilsen

Christian Dubois
(3611)