



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 20.9.2011
KOM(2011) 573 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN OCH
REGIONKOMMITTÉN**

**Straffrätt i EU: garantier för ett effektivt genomförande av EU:s politik genom
straffrättsliga åtgärder**

Straffrätt i EU: garantier för ett effektivt genomförande av EU:s politik genom straffrättsliga åtgärder

Detta meddelande syftar till att fastställa ramen för den vidare utvecklingen av den straffrättsliga politiken i EU på grundval av Lissabonfördraget. Det nya fördraget har inneburit att EU nu har en uttrycklig rättslig grund för att anta straffrättsliga direktiv och därigenom säkerställa ett effektivt genomförande av EU-strategier som har varit föremål för harmoniseringsåtgärder. En EU-politik på straffrättens område skulle ha som övergripande mål att främja medborgarnas förtroende för att de lever i ett fritt, säkert och rättvist Europa, att den EU-lagstiftning som ska skydda deras intressen har genomförts fullt ut och att EU i sitt arbete för att uppnå detta agerar med full respekt för subsidiaritetsprincipen, proportionalitetsprincipen och andra grundläggande principer i fördragen.

Ett problem som engagerar EU-medborgarna

EU-medborgarna anser att brottsligheten är ett mycket stort problem i unionen. Ställda inför frågan vilka områden som de europeiska institutionerna bör prioritera för att stärka Europeiska unionen under kommande år, rankar medborgarna kampen mot brottsligheten bland de fyra främsta.¹ EU har under mer än ett decennium vidtagit straffrättsliga åtgärder i syfte att på ett mer effektivt sätt kunna bekämpa en brottslighet som blir alltmer internationell och sofistikerad. Genom dessa åtgärder har det blivit möjligt att nå en viss grad av tillnärmning när det gäller brottsrekvisit och påföljder för vissa särskilt allvarliga former av brottslighet, såsom terrorism, människohandel, narkotikahandel och bedrägerier som skadar EU:s ekonomiska intressen.² Eftersom det före Lissabonfördraget³ inte fanns någon uttrycklig rättslig grund för ändamålet har endast ett fåtal åtgärder vidtagits för att stärka genomförandet av EU-politiken.⁴ Detta meddelande kommer i första hand att handla om denna aspekt av EU-straffrätten.

Vilket mervärde kan straffrättslig lagstiftning på EU-nivå tillföra?

Straffrätt är självklart ett känsligt politikområde där skillnaderna mellan de nationella systemen fortfarande är avsevärda, till exempel när det gäller påföljdstyper, påföljdsnivåer

¹ Se Eurobarometer 75, våren 2011. De fyra områden som EU i första hand bör fokusera sina insatser på är enligt undersökningen ekonomisk och monetär politik, invandringspolitik, folkhälsa och brottsbekämpning.

² Rådets rambeslut om bekämpande av terrorism (2002/475/RIF), EGT L 164, 22.6.2002, s. 3, rådets rambeslut av den 25 oktober 2004 om minimibestämmelser för brottsrekvisit och påföljder för olaglig narkotikahandel (2004/757/RIF), Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF, EUT L 101, 15.4.2011, s. 1, rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen, EGT L 312, 23.12.1995, s. 1.

³ Se dock domstolens domar i målen C-176/03 och C-440/05.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/99/EG av den 19 november 2008 om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser, EUT L 328, 6.12.2008, s. 28, Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/123/EG av den 21 oktober 2009 om ändring av direktiv 2005/35/EG om föroreningar förorsakade av fartyg och införandet av sanktioner för överträdelser, EUT L 280, 27.10.2009, s. 52, Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/52/EG av den 18 juni 2009 om minimistandarder för sanktioner och åtgärder mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt, EUT L 168, 30.6.2009, s. 24, rådets rambeslut av den 29 maj 2000 om förstärkning av skyddet mot förfalskning i samband med införandet av euron genom straffrättsliga och andra påföljder, EGT L 140, 14.6.2000, s. 1.

och klassificeringen av vissa gärningar som administrativa överträdelser eller brott. EU kan dock ta itu med luckor och brister överallt där EU-insatser tillför ett mervärde. Med hänsyn till att många brott har en gränsöverskridande dimension kan antagandet av EU-lagstiftning på det straffrättsliga området bidra till att säkerställa att brottslingar varken kan gömma sig i andra medlemsstater eller missbruka skillnader mellan olika nationella system för sina kriminella syften.

Stärkt ömsesidigt förtroende

Gemensamma minimibestämmelser för vissa brottstyper är också en förutsättning för att stärka det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaterna och mellan medlemsstaternas rättsliga myndigheter. En starkt förtroende är helt oundgängligt för att de rättsliga myndigheterna i olika medlemsstater ska kunna samarbeta på ett smidigt sätt. Principen om ömsesidigt erkännande av rättsliga avgöranden, som är hörnstenen för det rättsliga samarbetet på straffrättens område⁵, kan endast fungera effektivt under den förutsättningen.

Garanterar en effektiv verkställighet av avgöranden

Straffrättslig lagstiftning kan spela en viktig roll för att garantera genomförandet av Europeiska unionens politik på olika områden. Denna politik är beroende av ett effektivt genomförande från medlemsstaternas sida. Unionen kan inte på egen hand se till att dess bestämmelser, som rör allt från miljöskydd och bevarande av fiskbestånd till trafiksäkerhet, reglering av finansiella tjänster, uppgiftsskydd och skydd av EU:s finansiella intressen, får önskad verkan för den enskilde medborgaren.

Medlemsstaterna är skyldiga att se till att unionens politik genomförs, men kan vanligtvis själva välja formerna för detta. I detta avseende kan kontroller och inspektioner spela en avgörande roll. I sådana fall där medlemsstaternas val av genomförandeform inte ger önskat resultat och genomförandet förblir ojämnt kan unionen själv fastställa gemensamma bestämmelser om hur genomförandet ska säkerställas inklusive, om nödvändigt, krav på straffrättsliga påföljder för brott mot EU-lagstiftningen.

Konsekvens och enhetlighet

Även om EU-åtgärder på straffrättens område kan spela en viktig roll som komplement till de nationella straffrättsliga systemen, går det inte att komma ifrån att den straffrättsliga lagstiftningen återspeglar grundläggande värden, seder, bruk och val i varje samhälle. Lissabonfördraget ger utrymme för dessa olikheter.⁶ Därför är det särskilt viktigt att se till att EU-lagstiftning på det straffrättsliga området är konsekvent och enhetlig, om den ska kunna tillföra ett verkligt mervärde.⁷

En ny rättslig ram

⁵ Se artikel 82.1 i EUF-fördraget.

⁶ Se artikel 67.1 i EUF-fördraget: "Unionen ska utgöra ett område med frihet, säkerhet och rättvisa med respekt för de grundläggande rättigheterna och de olika rättssystemen och rättsliga traditionerna i medlemsstaterna".

⁷ Beträffande behovet av större enhetlighet i utvecklingen av straffrätt på EU-nivå, se exempelvis 2009 års *Manifesto on the EU Criminal Policy of 2009* (<http://www.crimpol.eu>), som utarbetats av en grupp bestående av 14 professorer i straffrätt från tio av Europeiska unionens medlemsstater.

Den rättsliga ram som infördes med Lissabonfördraget ger nya möjligheter att utveckla den straffrättsliga lagstiftningen på EU-nivå. Den rättsliga ramen gör det bland annat möjligt för EU-institutionerna och medlemsstaterna att samarbeta när det gäller att skapa en tydlig grund för införande av en konsekvent och enhetlig EU-straffrätt som samtidigt ger ett effektivt skydd för misstänkta, tilltalade och brottsoffers rättigheter och främjar en kvalitativ rättskipning. Innan Lissabonfördraget trädde i kraft fanns det ett antal problem i den rättsliga ram som gällde för merparten av den straffrättsliga lagstiftningen⁸. Det rörde sig bland annat om kravet på enhälligt godkännande av alla medlemsstater, samråd endast med Europaparlamentet och avsaknad av en möjlighet att inleda överträdelseförfaranden vid EU-domstolen för att säkerställa ett korrekt genomförande från medlemsstaternas sida.

Det nya rättsliga upplägget innebar en stärkt roll för Europaparlamentet genom medbeslutandeförfarandet och full rättslig kontroll för EU-domstolen. Rådet kan anta ett förslag om en kvalificerad majoritet av medlemsstaterna stöder det. Dessutom stärker Lissabonfördraget de nationella parlamentens roll betydligt. Dessa kan ge sina synpunkter på utkast till lagstiftning och ha en viktig roll när det gäller att övervaka efterlevnaden av subsidiaritetsprincipen. På det straffrättsliga området har de nationella parlamenten en starkare roll än på andra av EU:s politikområden⁹.

Åtgärder på det straffrättsliga området inbegriper regler som kan leda till frihetsberövande. Därför föreskriver stadgan om de grundläggande rättigheterna – som gjordes rättsigt bindande genom Lissabonfördraget¹⁰ – viktiga begränsningar för EU:s insatser på detta område. I stadgan, som fungerar som riktmärke för all EU-politik, finns en uppsättning bindande bestämmelser till skydd för medborgarna.

När medlemsstaterna lagstiftar på det straffrättsliga och det straffprocessrättsliga området har de möjlighet att dra i den så kallade ”nödbromsen”, om de anser att en föreslagen lagstiftning berör grundläggande aspekter av deras straffprocessrättsliga system. I sådana fall ska förslaget hänskjutas till Europeiska rådet.

Danmark deltar inte i nyligen antagna straffrättsliga åtgärder, medan Storbritannien och Irland endast deltar i antagandet och tillämpningen av specifika instrument efter ett särskilt beslut om detta (”opt in”).¹¹

Varför EU bör agera – mervärdet av EU-lagstiftning på det straffrättsliga området

Lissabonfördraget ger EU behörighet både på det straffrättsliga och på det straffprocessrättsliga området. Även om det inte är EU:s uppgift att ersätta den nationella strafflagstiftningen, kan straffrättslig lagstiftning på EU-nivå ändå, inom ramen för EU:s behörighet, bidra med ett betydande mervärde till de befintliga nationella straffrättssystemen.

⁸ Enligt det tidigare EG-fördraget användes i första hand rambeslut under den så kallade tredje pelaren för straffrättslig lagstiftning, men vissa direktiv med straffrättsliga bestämmelser har redan antagits: det handlar om åtgärder för att säkerställa genomförandet av bestämmelser rörande miljöskydd, föreningar från fartyg respektive olaglig anställning (direktiv 2008/99, 2009/123 och 2009/52). Detta skedde med stöd av domstolens rättspraxis (C-176/03). Tillnärmning av påföljdstyper och påföljdsnivåer kunde endast ske genom rambeslut (C-440/5).

⁹ Se protokoll nr 1 om ”de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen” och protokoll nr 2 om ”tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna”, särskilt artikel 7.2.

¹⁰ Se kommissionens meddelande om en strategi för Europeiska unionens konkreta tillämpning av stadgan om de grundläggande rättigheterna – KOM(2010) 573, 19.10.2010.

¹¹ Se protokoll nr 21 och 22.

- Straffrättslig lagstiftning på EU-nivå gör medborgarna mer benägna att använda sin rätt till fri rörlighet och att köpa varor eller tjänster från leverantörer från andra medlemsstater, eftersom sådan lagstiftning bidrar till en mer effektiv brottsbekämpning och leder till införande av miniminormer för processuella rättigheter i brottmål och för brottsoffers rättigheter.
- Idag har många brott, inklusive överträdelser av harmoniserad EU-lagstiftning, gränsöverskridande inslag. Det finns därmed både incitament och möjlighet för brottslingar att välja den medlemsstat som har minst stränga påföljder för den typ av brottslighet de ägnar sig, om inte en viss tillnärmning av den nationella lagstiftningen förhindrar utnyttjandet av sådana ”tillflyktsorter”.
- Gemensamma bestämmelser stärker det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaternas rättsliga och brottsbekämpande myndigheter. Detta underlättar ömsesidigt erkännande av domstolsavgöranden, eftersom de berörda nationella myndigheterna känner sig mer bekväma med att erkänna avgöranden som meddelats i en annan medlemsstat om brottsrekvisiten är jämförbara och det finns en minimitillnärmning av påföljdsnivån. Gemensamma bestämmelser underlättar också samarbetet när det gäller att använda särskilda utredningsåtgärder i mål med gränsöverskridande inslag.
- EU-lagstiftning på det straffrättsliga området underlättar förebyggande och lagföring av allvarliga brott mot EU-lagstiftning inom viktiga politikområden, till exempel miljöskydd eller olaglig anställning.

1. TILLÄMPNINGSOMRÅDET FÖR EU:S STRAFFRÄTTSLIGA LAGSTIFTNING

EU kan enligt artikel 83 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) anta direktiv med minimiregler om strafflagstiftning på EU-nivå för olika brott.

För det första är det enligt artikel 83.1 i EUF-fördraget möjligt att vidta åtgärder rörande en förteckning över tio uttryckligen avgivna brott (de så kallade **”eurobrotten”**). I förteckningen nämns terrorism, människohandel och sexuellt utnyttjande av kvinnor och barn, olaglig narkotikahandel, olaglig handel med vapen, penningtvätt, korruption, förfalskning av betalningsmedel, it-brottslighet och organiserad brottslighet.¹² Detta är brott som på grund av sin allvarliga natur och sina gränsöverskridande inslag per definition bör omfattas av åtgärder på EU-nivå. Flertalet brottskategorier täcks redan av Lissabonlagstiftningen, men för att lägga ytterligare brott till kategorin ”eurobrott” krävs att rådet definierar dessa genom enhälligt beslut, efter Europaparlamentets godkännande.

För det andra innebär artikel 83.2 i EUF-fördraget att Europaparlamentet och rådet, på förslag av kommissionen, kan meddela minimiregler för fastställande av brottsrekvisit och påföljder om en tillnärmning av medlemsstaternas straffrättsliga lagar och andra författningar visar sig nödvändig för att säkerställa att unionens politik på ett område som omfattas av harmoniseringsåtgärder ska kunna genomföras effektivt”. Denna bestämmelse innehåller ingen förteckning över specifika brott, utan gör uppfyllandet av vissa rättsliga kriterier till en

¹² Se ovannämnda rambeslut och direktiv (fotnot 3). Flera av dessa rambeslut kommer under de närmaste åren att ses över mot bakgrund av Lissabonfördraget, inklusive rambeslut 2000/383 i dess ändrade lydelse enligt rambeslut 2001/888 (2012).

föresättning för att straffrättsliga åtgärder ska kunna antas på EU-nivå. En EU-politik på det straffrättsliga området är därför särskilt motiverad när det gäller artikel 83.2 i EUF-fördraget, och det är i det sammanhanget som detta meddelande avser att ge särskild vägledning. Framför allt är det på detta område som EU-institutionerna behöver göra strategiska val beträffande huruvida de ska använda straffrättsliga åtgärder som ett verktyg för att säkerställa genomförandet (i stället för andra åtgärder, exempelvis administrativa påföljder) samt fastställa vilka EU-politikområden som i så fall kräver straffrättsliga åtgärder för ändamålet.

Exempel: EU:s bestämmelser om otillbörliga beteenden på finansmarknaden är ett typiskt exempel på när straffrättsliga åtgärder skulle kunna vara ett användbart kompletterande verktyg för att säkerställa ett effektivt genomförande. Som den rådande finanskrisen har visat finns det brister i respekten för och tillämpningen av finansmarknadens regelverk. Detta kan på ett allvarligt sätt undergräva förtroendet i den finansiella sektorn. Större samstämmighet mellan rättssystemen i medlemsstaterna, också i straffrättsligt hänseende, kan bidra till att förebygga risken för bristfälligt fungerande finansmarknader och till att utveckla rättvisa villkor på den inre marknaden.¹³

Därutöver föreskriver artikel 325.4 i EUF-fördraget en särskild möjlighet att vidta åtgärder som rör **förebyggande av och kamp mot bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen**, ett område där det fanns viss lagstiftning redan innan Lissabonfördraget trädde i kraft.¹⁴ Sådana åtgärder är av stor betydelse för EU:s skattebetalare, som finansierar EU-budgeten och kan ställa legitima krav på effektiva åtgärder mot olaglig verksamhet som syftar till att komma åt EU:s offentliga medel, till exempel de som används i EU:s jordbruks- och regionalfonder eller dess utvecklingsbistånd¹⁵.

2. VILKA PRINCIPER BÖR VÄGLEDA EU:S STRAFFRÄTTSLIGA LAGSTIFTNING?

Liksom i fråga om straffrättslig lagstiftning i medlemsstaterna bör den straffrättsliga lagstiftningen i EU bli föremål för noggranna överväganden. Straffrättslig lagstiftning har en stor inverkan på enskilda individer, oavsett om den införs i medlemsstaterna eller på EU-nivå. Av detta skäl, och eftersom straffrättslig lagstiftning alltid ska vara en sista utväg, måste ny lagstiftning vara utformad med hänsyn till grundläggande rättsprinciper.

2.1. *Allmänna principer som ska respekteras*

Det är särskilt viktigt att ta hänsyn till det allmänna **subsidiaritetskrav** som gäller för EU-lagstiftning när det är fråga om åtgärder på straffrättens område. Detta innebär att EU endast kan lagstifta om det mål som eftersträvas inte kan uppnås på ett effektivt sätt genom åtgärder på nationell, regional eller lokal nivå, utan på grund av den föreslagna åtgärdens omfattning och verkningar har bättre förutsättningar att uppnås på EU-nivå.

¹³ Se kommissionens meddelande om att förstärka sanktionssystemen i den finansiella sektorn, KOM(2010) 716 slutlig, 8.12.2010.

¹⁴ I fråga om administrativa påföljder, se 1995 års konvention om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen med tillhörande protokoll och rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen, EGT L 312, 23.12.1995, s. 1.

¹⁵ Se kommissionens meddelande om skyddet för Europeiska unionens ekonomiska intressen genom straffrättsliga bestämmelser och administrativa utredningar – en integrerad politik för att se till att skattebetalarnas pengar används på rätt sätt, KOM(2011) 293, 26.5.2011.

Därtill är det, oavsett vilket av unionens politikområden som berörs, nödvändigt att respektera de **grundläggande rättigheter** som garanteras i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och i Europakonventionen om skydd av de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Straffrättslig lagstiftning är inte alltid lätt att förena med kraven på hänsyn till de grundläggande rättigheterna. Den kommer oundvikligen i konflikt med individers rättigheter, till exempel den tilltalades, brottsoffrets eller vittnens rättigheter. I förlängningen kan den resultera i frihetsberövande, vilket kräver särskilt uppmärksamhet från lagstiftarens sida.

2.2. En straffrättslig lagstiftning i två steg

EU-lagstiftaren bör följa två steg vid beslut om straffrättsliga åtgärder som syftar till att garantera ett effektivt genomförande av EU-politik som är föremål för harmoniseringsåtgärder.

2.2.1. Steg 1: Beslut om huruvida straffrättsliga åtgärder överhuvud taget bör antas

- **Nödvändighet och proportionalitet – Straffrättslig lagstiftning som en sista utväg**

Straffrättsliga utredningar och påföljder kan ha en stor inverkan på medborgarnas rättigheter och leda till stigmatisering. Därför bör straffrättsliga lagstiftning alltid vara en sista utväg. Detta återspeglas i den allmänna proportionalitetsprincipen (som kommer till uttryck i fördraget om Europeiska unionen¹⁶ och, särskilt med avseende på straffrättsliga påföljder, i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna¹⁷). För straffrättsliga åtgärder som ska stödja genomförandet av EU:s politik¹⁸ kräver fördraget uttryckligen en prövning av huruvida straffrättsliga åtgärder är ”nödvändiga” för att säkerställa ett effektivt genomförande av politiken.

Därför bör lagstiftaren analysera huruvida det inte skulle räcka med andra åtgärder än straffrättsliga, till exempel sanktionssystem av administrativ eller civilrättslig natur, för att garantera genomförandet av politiken, och huruvida straffrättsliga åtgärder verkligen kan bidra till en mer effektiv lösning på problemen. Detta kräver en noggrann analys i den konsekvensbedömning som föregår varje lagsförslag, vilken exempelvis, och beroende på det berörda politiska område som berörs, kan innefatta en bedömning av om medlemsstaternas sanktionssystem leder till önskade resultat och vilka svårigheter som möter de nationella myndigheter som ansvarar för genomförandet av EU-lagstiftningen på fältet.

2.2.2. Steg 2: Principer som ska vägleda beslut om vilken typ av straffrättsliga åtgärder som bör antas

Om steg 1 visar att straffrättsliga åtgärder behövs, inställer sig nästa fråga, nämligen vilka konkreta åtgärder som bör vidtas.

- **Minimiregler**

EU:s lagstiftning om **fastställande av brottsrekvisit** och **påföljder** begränsar sig enligt artikel 83 i EUF-fördraget till ”**minimiregler**”. Denna begränsning utesluter en fullständig

¹⁶ Artikel 5.4 i EUF-fördraget.

¹⁷ Artikel 49.3 i stadgan.

¹⁸ Artikel 83.2 i EUF-fördraget.

harmonisering. Samtidigt förutsätter **rättssäkerhetsperspektivet** att det kriminaliserade beteendet definieras tydligt.

Ett EU-direktiv på det straffrättsliga området har dock ingen direkt effekt för enskilda medborgare. Det måste först införlivas med nationell lagstiftning. Därför gäller inte samma rättssäkerhetskrav som för nationell straffrättslig lagstiftning. Det viktigaste är att lagstiftaren är införstådd med vilka resultat som ska uppnås genom införlivandet av EU-lagstiftningen.

När det gäller **påföljder**, kan ”minimibestämmelser” innebära krav på vissa typer av påföljder (till exempel böter, fängelse, indragning av tillstånd) eller vissa påföljdsnivåer eller en EU-övergripande definition av försvårande eller förmildrande omständigheter. I vart och ett av dessa fall kan EU-instrumentet endast föreskriva vilka minimipåföljder som domstolarna i medlemsstaterna måste kunna utdöma.

- **Nödvändighet och proportionalitet**

Det ”nödvändighetskriterium” som nämns ovan är också tillämpligt vid beslut om vilka straffrättsliga åtgärder som ska inkluderas i en viss rättsakt. Ju mer detaljerade de planerade bestämmelserna är med avseende på vilken påföljdstyp och vilken påföljdsnivå som ska krävas av medlemsstaterna, desto viktigare blir ”nödvändighetsprövningen”. Samtidigt gäller det uttryckliga kravet i stadgan om de grundläggande rättigheterna¹⁹ om att ”[s]traffets stränghet [inte bör] vara oproportionerlig i förhållande till lagöverträdelsen”.

- **Klara faktauppgifter**

För att kunna fastställa behovet av minimiregler på det straffrättsliga området, behöver EU-institutionerna förlita sig till ett tydligt faktaunderlag rörande det berörda brottets natur eller verkningar och få klarlagt om rättsläget i medlemsstaterna är så splittrat att det riskerar att hämma ett effektivt genomförande av den EU-politik som är föremål för harmonisering. Därför behöver EU ha tillgång till statistiska uppgifter från de nationella myndigheterna som gör det möjligt att analysera den faktiska situationen. Som en del av sin uppföljning kommer kommissionen att utarbeta planer för hur man kan samla in ytterligare statistiska uppgifter och bevisning för att hantera de områden som behandlas i artikel 325.4 och artikel 83.2 i EUF-fördraget.

- **Anpassa påföljderna till brottet**

Vid utarbetandet av straffrättslig lagstiftning, bland annat för att se till att EU:s politik på olika områden kan genomföras på ett effektivt sätt, är det också nödvändigt att noggrant överväga exempelvis följande frågor:

- Huruvida man bör inkludera andra typer av påföljder än fängelse och böter för att säkerställa största möjliga effektivitet, proportionalitet och avskräckning, samt huruvida det behövs kompletterande åtgärder, såsom förverkande.
- Huruvida man bör låta juridiska personer omfattas av straffrättsligt eller icke straffrättsligt ansvar, särskilt med avseende på brottstyper där juridiska personer spelar en särskilt viktig roll som ”gärningsmän”.

¹⁹ Artikel 49 i stadgan.

EU-minimiregler på det straffrättsliga området – möjligt innehåll

Definitionen av brott, det vill säga beskrivningen av beteenden som anses brottsliga, omfattar alltid huvudgärningsmannens beteende, men i de flesta fall även anknytande brott, såsom anstiftan, medhjälp och främjande. I vissa fall omfattas även försök att begå brott.

Alla EU-rättsakter på straffrättens område omfattar rekvisitet uppsåt, men vissa innehåller även bestämmelser om grov oaktsamhet. I somliga rättsakter anges vad som kan anses som ”försvårande” eller ”förmildrande” omständigheter vid fastställande av påföljd i ett specifikt fall.

Generellt sett omfattar EU-lagstiftningen såväl brott som begås av fysiska personer som brott som begås av bolag och andra sammanslutningar. Det senare kan vara av stor betydelse på många områden, till exempel när det gäller ansvar för oljeutsläpp. I den befintliga lagstiftningen har medlemsstaterna emellertid alltid haft ett val beträffande typen av ansvar för juridiska personer som begår brott, eftersom straffrättsligt ansvar för juridiska personer inte förekommer i alla rättsordningar. Vidare kan EU-lagstiftningen omfatta bestämmelser om **behörighet** samt andra aspekter som anses utgöra en del av definitionen, som nödvändiga inslag för en effektiv tillämpning av en viss bestämmelse.

När det gäller påföljder kan EU:s straffrättsliga lagstiftning innebära att medlemsstaterna ska införa effektiva, proportionerliga och avskräckande straffrättsliga **påföljder** för ett visst beteende. Kravet på *effektivitet* innebär att påföljden ska vara avpassad för att uppnå önskat resultat, det vill säga efterlevnad av bestämmelserna, kravet på *proportionalitet* innebär att påföljden måste överensstämma med hur allvarligt brottet är och att påföljdens verkningar inte får överstiga vad som krävs för att uppnå målet och kravet på *avskräckande verkan* innebär att påföljden måste vara tillräckligt sträng för att avhålla möjliga framtida gärningsmän från att begå brott.

Ibland fastställer EU:s straffrättsliga lagstiftning mer specifikt vilka påföljdstyper och/eller påföljdsnivåer som ska införas. Bestämmelser om förverkande kan också inkluderas. Huvudsyftet med en EU-övergripande tillnärmning är inte att skärpa påföljderna i medlemsstaterna, utan snarare att minska skillnaderna mellan de nationella systemen och se till att kravet på ”effektiva, proportionerliga och avskräckande” påföljder verkligen uppfylls i alla medlemsstater.

3. VILKA EU-POLITIKOMRÅDEN KAN BEHÖVA STRAFFRÄTTSLIG LAGSTIFTNING PÅ EU-NIVÅ?

Straffrättsliga åtgärder kan ses som ett nödvändigt inslag för att säkerställa ett effektivt genomförande av EU:s politik, i enlighet med fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. EU:s politik omfattar en lång rad olika områden där gemensamma regler under de senaste årtiondena har införts för medborgarna bästa. Dessa politikområden inbegriper allt från tullunion och inre marknad till miljöskydd.

Inom alla dessa politikområden är medlemsstaterna skyldiga att se till överträdelser av EU-lagstiftningen bestraffas med effektiva, proportionerliga och avskräckande påföljder. Medlemsstaterna kan i allmänhet välja typ av påföljd. Det behöver således inte handla om straffrättsliga påföljder, utan även administrativa sådana kan komma i fråga.

Om medlemsstaternas självbestämmande när de genomför EU-lagstiftning inte leder till det resultat som eftersträvas, kan det bli nödvändigt att genom minimibestämmelser lagstifta på EU-nivå, och därigenom införa påföljder som medlemsstaterna måste ta hänsyn till i sin nationella lagstiftning. Tillnärmning av påföljdsnivåerna kan särskilt bli aktuellt om en analys av gällande bestämmelser om administrativa eller straffrättsliga påföljder uppvisar avsevärda skillnader mellan medlemsstaterna och om dessa skillnader leder till inkonsekvent tillämpning av EU-bestämmelser.

Om det visar sig behövas åtgärder på EU-nivå, måste EU-lagstiftaren besluta huruvida det krävs straffrättsliga påföljder eller om gemensamma administrativa påföljder är tillräckligt. Detta val grundar sig på en bedömning från fall till fall av de särskilda genomförandeproblemen inom ett politikområde och på de vägledande principer som beskrivs ovan.

Det finns ett antal politikområden som har harmoniserats och där man har kunnat konstatera att åtgärder på EU-nivå behövs. Det gäller särskilt åtgärder för att bekämpa skadliga metoder och olaglig vinning inom vissa ekonomiska sektorer i syfte att skydda företag med legitim verksamhet och skattebetalarnas intressen:

- **Den finansiella sektorn**, till exempel i fråga om otillbörlig marknadspåverkan och insiderhandel.²⁰
- **Kampen mot bedrägerier** som riktar sig mot Europeiska unionens ekonomiska intressen. Syftet är att se till att skattebetalarnas pengar omfattas av ett likvärdigt skydd i hela unionen. I ett nyligen framlagt meddelande anger kommissionen en rad verktyg som bör tas under övervägande för att stärka detta skydd²¹, inbegripet åtgärder för att effektivisera de straffrättsliga förfarandena, gemensamma definitioner av brott samt tillnärmning av bestämmelserna om domstols behörighet.
- **Straffrättslig lagstiftning för att skydda euron mot förfalskning** och därigenom stärka allmänhetens förtroende för säkerheten kring olika betalningsmedel.

Kommissionen kommer att **fortsätta överväga hur straffrättslig lagstiftning kan bidra till den ekonomiska återhämtningen genom att hjälpa till att bekämpa den svarta ekonomin och ekonomisk brottslighet.**

Inom andra harmoniserade politikområden skulle straffrättens potentiella roll som ett nödvändigt verktyg för att säkerställa effektiviteten i genomförandet kunna utforskas närmare. Exempel på sådana områden är

- **vägtransport**, till exempel i fråga om allvarliga överträdelser av EU:s sociala och tekniska samt säkerhets- och marknadsrelaterade bestämmelser om yrkesmässiga transporter,²²

²⁰ Se kommissionens meddelande om att förstärka sanktionssystemen i den finansiella tjänstesektorn, KOM(2010) 716 slutlig, 8.12.2010, s.14.

²¹ Se kommissionens meddelande om skyddet för Europeiska unionens ekonomiska intressen genom straffrättsliga bestämmelser och administrativa utredningar – en integrerad politik för att se till att skattebetalarnas pengar används på rätt sätt, KOM(2011) 293, 26.5.2011, s. 10.

²² Arbetsdokument från kommissionens avdelningar SEK(2011) 391 slutlig, 28.3.2011, som åtföljde vitboken "Färdplan för ett gemensamt europeiskt transportområde – ett konkurrenskraftigt och resurseffektivt transportsystem", KOM(2011) 144, 28.3.2011, punkt 176.

- **uppgiftsskydd**, vid allvarliga överträdelser av befintliga EU-bestämmelser,²³
- **tullbestämmelser** om tillnärmning av rekvisit och påföljder för tullbrott,²⁴
- **miljöskydd**, om den befintliga straffrättsliga lagstiftningen på detta område²⁵ behöver stärkas ytterligare i framtiden, för att förebygga och bestraffa miljöfarlig verksamhet,
- **fiskepolitik**, där EU har inlett en nolltoleranskampanj mot olagligt, orapporterat och oreglerat fiske,
- **strategier** för att bekämpa olagliga metoder på den **inre marknaden**, såsom förfalskning och korruption eller icke anmälda jävssituationer i samband med offentlig upphandling.

Detta är exempel på områden som kommer att kräva ytterligare överväganden av huruvida och i vilka avseenden minimibestämmelser om fastställande av brottsrekvisit och påföljder kan visa sig nödvändiga för att garantera ett effektivt genomförande av EU-lagstiftning.

Denna analys bör ta hänsyn till följande överväganden:

Det är viktigt att ta hänsyn till lagöverträdelsens **svårhetsgrad** och **natur**. För vissa olagliga handlingar som anses särskilt allvarliga kan en administrativ påföljd vara en alltför svag reaktion. I linje med detta kan det vara lämpligt att välja straffrättsliga påföljder om det anses viktigt att uttrycka **starkt ogillande** i syfte att garantera en avskräckande verkan. Anteckningar om fällande domar i belastningsregister kan verka särskilt **avskräckande**. Samtidigt innebär straffrättsliga förfaranden ofta ett starkare **skydd för den tilltalades rättigheter**, som en återspeglning av hur allvarligt man ser på anklagelsen. Det är också viktigt att överväga **påföljdssystemets effektivitet**, samt i vilken utsträckning och varför befintliga påföljder inte leder till önskad genomförandegrad. Man bör välja den typ av påföljd som anses mest lämplig för att uppfylla det övergripande kravet på effektivitet, proportionalitet och avskräckande verkan. En administrativ påföljd kan ofta beslutas och verkställas tämligen omedelbart, vilket gör det möjligt att undvika utdragna och resurskrävande förfaranden. Administrativa påföljder kan därför tas under övervägande om brottet i fråga inte är att anse som särskilt allvarligt eller förekommer frekvent (som kan vara fallet när det gäller brott mot vägtrafiklagstiftningen) och på områden där administrativa påföljder och förfaranden är lämpliga och effektiva av andra skäl (till exempel på grund av komplicerade ekonomiska bedömningar). I många fall tillhandahåller den administrativa lagstiftningen också ett bredare urval av möjliga påföljder, från böter och indragning av tillstånd till framtagna av rätten till offentliga förmåner, som lättare kan anpassas till den specifika situationen. I många fall kan administrativa påföljder därför vara tillräckliga eller till och med effektivare än straffrättsliga påföljder.

²³ Se kommissionens meddelande "Ett samlat grepp på skyddet av personuppgifter i Europeiska unionen", KOM(2010) 609, 4.11.2010, s. 9.

²⁴ Se kommissionens meddelande "Att förverkliga ett område med frihet, säkerhet och rättvisa för EU-medborgarna – Handlingsplan för att genomföra Stockholmsprogrammet, KOM(2010) 171, 20.4.2010, s. 22.

²⁵ Se Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/99/EG av den 19 november 2008 om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser, EUT L 238, 6.12.2008, s. 28, och Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/123/EG av den 21 oktober 2009 om ändring av direktiv 2005/35/EG om föroreningar förorsakade av fartyg och införandet av sanktioner för överträdelser, EUT L 280, 27.10.2009, s. 52.

4. SLUTSATSER

Även om den nya rättsliga ram som infördes genom Lissabonfördraget inte i grunden förändrar den möjliga räckvidden för EU-lagstiftningen på det straffrättsliga området, ger den avsevärt bättre möjligheter att arbeta vidare med utvecklingen av en sammanhängande EU-strategi på straffrättens område, baserad på överväganden om såväl ett effektivt genomförande som ett stabilt skydd för de grundläggande rättigheterna. Detta meddelande utgör ett första steg i kommissionens insatser för att skapa en enhetlig och konsekvent EU-politik på straffrättens område, och anger hur EU bör använda straffrättslig lagstiftning för att garantera ett effektivt genomförande av EU:s politik på olika områden i allmänhet. Denna straffrättsliga politik behöver utformas med fokus på EU-medborgarnas behov och de krav som ställs inom ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, samt med full hänsyn till subsidiariteten och straffrättens karaktär av ”sistahandslösning”.

För detta ändamål kommer kommissionen, i nära samarbete med parlamentet och rådet, att utarbeta gemensamma standardformuleringar som ska användas i framtida straffrättslig lagstiftning, för att säkerställa enhetlighet och konsekvens. Kommissionen kommer också att inrätta en expertgrupp med uppgift att hjälpa kommissionen att samla in faktaunderlag och inleda vidare diskussioner om viktiga rättsliga frågeställningar, så att ett effektivt genomförande av EU-lagstiftning i medlemsstaternas nationella straffrättssystem kan säkerställas. Bland dessa teman för diskussion finns exempelvis

- förhållandet mellan straffrättsliga och icke-straffrättsliga påföljdssystem, och
- tolkningen av straffrättsliga begrepp som används återkommande i EU-lagstiftningen, såsom begreppet ”effektiva, proportionerliga och avskräckande påföljder”, ”ringa fall” eller ”medhjälp och främjande”.

På grundval av en ingående utvärdering av befintliga straffrättsliga åtgärder på EU-nivå och fortlöpande samråd med medlemsstaterna och oberoende experter kommer kommissionen att fortsätta utveckla EU:s straffrättsliga politik under kommande år.

Vår vision av att fram till 2020 skapa en enhetlig och konsekvent EU-politik på straffrättens område:

- Straffrätt på EU-nivå kan vara ett viktigt verktyg för att bekämpa brott och därigenom tillmötesgå medborgarnas förväntningar och säkerställa ett effektivt genomförande av EU:s politik.
- Inom områden av EU-politiken där det finns bekräftade brister i genomförandet kommer kommissionen att bedöma behovet av nya straffrättsliga åtgärder på grundval av genomförandepaxis och med full respekt för grundläggande fördragsprinciper såsom subsidiaritet och proportionalitet. Det rör sig bland annat om skyddet av de finansiella marknadernas funktion, skyddet av EU:s finansiella intressen, skyddet av euron mot förfalskning, allvarliga brott mot vägtransportbestämmelser, allvarliga brott mot bestämmelser om uppgiftsskydd, tullbrott, miljöskydd, fiskepolitik och strategier för att bekämpa olagliga metoder på den inre marknaden, såsom förfalskning och korruption eller icke anmälda jävssituationer i samband med offentlig upphandling.
- Det bör finnas samförstånd kring de vägledande principerna bakom strafflagstiftning på EU-nivå, till exempel tolkningen av grundläggande rättsliga begrepp som används i EU-straffrätten och hur straffrättsliga påföljder kan tillföra mest mervärde på EU-nivå.
- Straffrättsliga åtgärder bör vara fast förankrade i starka EU-övergripande normer för processuella rättigheter och brottsoffers rättigheter, i enlighet med EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.