



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

Sammanfattning

I utlåtandet behandlas Europeiska kommissionens meddelande Straffrätt i EU: garantier för ett effektivt genomförande av EU:s politik genom straffrättsliga åtgärder, KOM(2011) 573.

Syftet med kommissionens meddelande är att fastställa ramen för den vidare utvecklingen av den straffrättsliga politiken i EU på grundval av Lissabonfördraget. Meddelandet utgör ett första steg i kommissionens insatser för att skapa en enhetlig och konsekvent EU-politik på straffrättsens område, och det anger hur EU bör använda straffrättslig lagstiftning för att garantera ett effektivt genomförande av EU:s politik på olika områden.

Utskottet anför att straffrättslig lagstiftning återspeglar grundläggande värden, seder och bruk i de enskilda medlemsstaterna, varför det är viktigt att understryka att det inte är EU:s uppgift att ersätta den nationella lagstiftningen utan att behovet av straffrättslig lagstiftning på EU-nivå noggrant måste analyseras inför varje beslut. Utskottet anser att straffrättslig lagstiftning på EU-nivå endast ska tas fram om det står klart att den bidrar med ett betydande mervärde.

Som den rättsliga grunden i artikel 83.2 i EUF-fördraget är utformad konstaterar utskottet att det bara kan bli fråga om att lagstifta om minimiåtgärder vilket innebär en tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning och utesluter en fullständig harmonisering av straffrätten.

Straffrättslig lagstiftning har en stor inverkan på enskilda individer. Det är därför enligt utskottets mening viktigt att ny lagstiftning med straffrättsliga åtgärder är utformad med hänsyn till grundläggande rättsprinciper.

I ärendet finns två motivreservationer (SD respektive V).

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Bakgrund	4
Dokumentets huvudsakliga innehåll	5
Utskottets granskning	8
Reservationer	10
1. Straffrätt i EU: garantier för ett effektivt genomförande av EU:s politik genom straffrättsliga åtgärder – motiveringen (SD)	10
2. Straffrätt i EU: garantier för ett effektivt genomförande av EU:s politik genom straffrättsliga åtgärder – motiveringen (V)	10
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över granskade dokument	11

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

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

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Reservation 1 (SD) – motiveringen

Reservation 2 (V) – motiveringen

Stockholm den 29 november 2011

På justitieutskottets vägnar

Morgan Johansson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Morgan Johansson (S), Johan Linander (C), Krister Hammarbergh (M), Ewa Thalén Finné (M), Kerstin Haglö (S), Christer Adelsbo (S), Jan R Andersson (M), Elin Lundgren (S), Johan Pehrson (FP), Anna Wallén (S), Arhe Hamednaca (S), Patrick Reslow (M), Maria Ferm (MP), Kent Ekeröth (SD), Lena Olsson (V), Carl-Oskar Bohlin (M) och Otto von Arnold (KD).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Kammaren hänvisade den 19 oktober 2011, i enlighet med 10 kap. 5 § riksdagsordningen, kommissionens meddelande den 20 september 2011 Straffrätt i EU: garantier för ett effektivt genomförande av EU:s politik genom straffrättsliga åtgärder, KOM(2011) 573, till justitiekommittén för granskning och skriftligt utlåtande.

Justitiekommittén har i ärendet inhämtat upplysningar från regeringen. Regeringen har dels inkommit med en promemoria daterad den 10 november 2011, dels har företrädare för regeringen muntligen lämnat upplysningar i ärendet vid utskottets sammanträde den 15 november 2011.

Bakgrund

I meddelandet anfördes att en undersökning som gjordes våren 2011 visar att EU-medborgarna anser att brottsligheten är ett mycket stort problem i unionen. På frågan om vilka områden som de europeiska institutionerna bör prioritera för att stärka Europeiska unionen rankar medborgarna kampen mot brottsligheten bland de fyra främsta. Före Lissabonfördragets ikraftträdande fanns inte någon uttrycklig rättslig grund för att vidta straffrättsliga åtgärder på EU-nivå, och endast ett fåtal åtgärder har vidtagits för att stärka genomförandet av EU-politiken.

Syftet med kommissionens meddelande är att fastställa ramen för den vidare utvecklingen av den straffrättsliga politiken i EU på grundval av Lissabonfördraget. Meddelandet utgör ett första steg i kommissionens insatser för att skapa en enhetlig och konsekvent EU-politik på straffrättsens område, och det anger hur EU bör använda straffrättslig lagstiftning för att garantera ett effektivt genomförande av EU:s politik på olika områden.

I meddelandet anför kommissionen att straffrättsliga åtgärder kan ses som ett nödvändigt inslag för att garantera ett effektivt genomförande av EU:s politik. Inom politikområdena är medlemsstaterna skyldiga att se till att överträdelser av EU-lagstiftning bestraffas med effektiva, proportionerliga och avskräckande påföljder. I allmänhet kan medlemsstaterna välja påföljd och det behöver inte vara straffrättsliga påföljder, utan även administrativa sådana kan komma i fråga. Om medlemsstaternas självbestämmande vid genomförandet inte leder till det resultat som eftersträvas, kan det bli nödvändigt att genom minimibestämmelser lagstifta på EU-nivå.

Dokumentets huvudsakliga innehåll

Inledning

I meddelandet konstaterar kommissionen att Lissabonfördraget innebär en ny rättslig ram och att EU nu har behörighet på både det straffrättsliga och det straffprocessrättsliga området. Trots att det inte är EU:s uppgift att ersätta den nationella strafflagstiftningen kan, enligt kommissionen, straffrättslig lagstiftning på EU-nivå bidra med ett betydande mervärde till de befintliga nationella straffrättssystemen.

EU kan enligt artikel 83 i fördraget om Europeiska unionens funktions sätt (EUF-fördraget) anta direktiv med minimiregler om strafflagstiftning på EU-nivå för olika brott. I meddelandet lyfter kommissionen fram bestämmelsen i artikel 83.2 i EUF-fördraget vilken innebär 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. Bestämmelsen innehåller ingen förteckning över specifika brott, utan gör uppfyllandet av vissa rättsliga kriterier till en förutsättning för att straffrättsliga åtgärder ska kunna antas på EU-nivå. Enligt kommissionen är det framför allt på detta område som EU-institutionerna behöver göra strategiska val när det gäller huruvida de ska använda straffrättsliga åtgärder som ett verktyg för att säkerställa genomförandet samt fastställa vilka EU-politikområden som i så fall kräver straffrättsliga åtgärder för ändamålet.

Mervärde med straffrättslig reglering på EU-nivå

I meddelandet konstaterar kommissionen att straffrättslig lagstiftning på EU-nivå gör medborgarna mer benägna att använda sin rätt till fri rörlighet och att köpa varor och tjänster från leverantörer från andra medlemsstater. Vidare har många brott i dag, inklusive överträdelser av harmoniserad EU-lagstiftning, gränsöverskridande inslag. En tillnärmning av nationell lagstiftning förhindrar enligt kommissionen att brottslingar väljer den medlemsstat som har minst stränga påföljder. Gemensamma bestämmelser stärker vidare det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaternas rättsliga och brottsbekämpande myndigheter. Detta underlättar ömsesidigt erkännande av domstolsavgöranden. Gemensamma bestämmelser underlättar också samarbetet när det gäller att använda särskilda utredningsåtgärder i mål med gränsöverskridande inslag. Vidare underlättar EU-lagstiftning på det straffrättsliga området förebyggande och lagföring av allvarliga brott mot EU-lagstiftning inom viktiga politikområden, t.ex. miljöskydd eller olaglig anställning.

Vägledande principer

Av meddelandet framgår att straffrättslig lagstiftning har en stor inverkan på enskilda individer, oavsett om den införs i medlemsstaterna eller på EU-nivå. Kommissionen anser att den straffrättsliga lagstiftningen inom EU, liksom straffrättslig lagstiftning i medlemsstaterna, bör bli föremål för noggranna överväganden och alltid vara en sista utväg. De allmänna principer som kommissionen lyfter fram i meddelandet är subsidiaritetsprincipen, dvs. att EU kan lagstifta endast om de mål som eftersträvas inte kan uppnås på nationell, regional eller lokal nivå, och respekten för 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.

Kommissionen förordar att EU-lagstiftning på detta område bör ske i två steg. I det första steget bör övervägas om huruvida straffrättsliga åtgärder över huvud taget bör antas. Att straffrättslig lagstiftning alltid bör vara en sista utväg återspeglas i proportionalitetsprincipen. För straffrättsliga åtgärder som ska stödja genomförandet av EU:s politik kräver fördraget uttryckligen en prövning av huruvida dessa åtgärder är nödvändiga för att säkerställa ett effektivt genomförande av politiken. Lagstiftaren bör därför, enligt kommissionen, analysera huruvida det inte skulle räcka med andra åtgärder än straffrättsliga, t.ex. sanktionssystem av administrativ eller civilrättslig natur.

Om det första steget visar att straffrättsliga åtgärder behövs, menar kommissionen att man i ett andra steg ska iakta ett antal principer för att fastställa vilka konkreta åtgärder som bör vidtas. Enligt fördraget begränsas EU:s fastställande av brottsrekvisit och påföljder till minimiregler. Denna begränsning utesluter en fullständig harmonisering. När det gäller påföljder kan minimibestämmelser innebära krav på vissa påföljder, t.ex. böter eller fängelse, vissa påföljdsnivåer eller en övergripande EU-definition av försvårande eller förmildrande omständigheter. I vart och ett av dessa fall kan EU-instrumentet endast föreskriva vilka minimipåföljder som domstolarna i EU-medlemsstaterna måste kunna utdöma. Vid beslut om vilka straffrättsliga åtgärder som ska inkluderas i en viss rättsakt ska ett nödvändighetskriterium beaktas. I stadgan om de grundläggande rättigheterna finns vidare ett uttryckligt krav att straffets stränghet inte är oproportionerligt i förhållande till överträdelsen.

För att fastställa behovet av minimiregler på det straffrättsliga området måste enligt kommissionen EU-institutionerna kunna förlita sig på ett tydligt faktaunderlag. EU behöver därför ha tillgång till statistiska uppgifter.

Avslutningsvis anför kommissionen att det vid utarbetande av straffrättslig lagstiftning är nödvändigt att överväga huruvida man bör inkludera andra typer av påföljder än fängelse och böter och huruvida man bör låta juridiska personer omfattas av ansvar.

Politikområden med straffrättslig reglering på EU-nivå

Enligt kommissionen finns det ett antal politikområden som har harmoniserats och där man har kunnat konstatera att åtgärder på EU-nivå behövs. Som exempel nämner kommissionen den finansiella sektorn, t.ex. i fråga om otillbörlig marknadspåverkan och insiderhandel samt kampen mot bedrägerier riktade mot EU:s ekonomiska intressen och skydd mot förfalskning av euron. Kommissionen pekar vidare på andra harmoniserade politikområden där behovet av straffrättslig lagstiftning på EU-nivå kan utforskas närmare. Exempel på sådana områden är vägtransport, uppgiftsskydd, tullbestämmelser, miljöskydd, fiskepolitik och strategier för att bekämpa olagliga metoder på den inre marknaden. Vid denna analys bör man enligt kommissionen ta hänsyn till lagöverträdelsens svårhetsgrad och dess natur för att avgöra om det är tillräckligt med en administrativ påföljd eller om en straffrättslig påföljd är nödvändig.

Kommissionens vision och slutsatser

Kommissionens vision fram till 2020 är att skapa en enhetlig och konsekvent straffrättslig EU-politik. Kommissionen kommer att fortsätta att utveckla EU:s straffrättsliga politik under kommande år och i nära samarbete med parlamentet och rådet utarbeta gemensamma standardformuleringar som ska användas i framtida straffrättslig lagstiftning för att säkerställa enhetlighet och konsekvens.

Kommissionen kommer även att inrätta en expertgrupp med uppgift att hjälpa till att samla in faktaunderlag och inleda vidare diskussioner om viktiga rättsliga frågeställningar, t.ex. förhållandet mellan straffrättsliga och icke straffrättsliga sanktionssystem samt tolkning av olika straffrättsliga begrepp som används återkommande i EU-lagstiftningen.

Utskottets granskning

Upplysningar från regeringen

Företrädare för regeringen lämnade såväl muntliga som skriftliga upplysningar vid utskottets sammanträde den 15 november 2011. Regeringen underströk att meddelandet inte innehåller några konkreta förslag från kommissionen utan att syftet är att presentera ett ramverk för den fortsatta EU-politiken inom sådana politikområden som redan är harmoniserade på EU-nivå. I meddelandet anför kommissionen att man på dessa politikområden bör undersöka möjligheten att enligt den nya rättsliga grunden i Lissabonfördraget lagstifta genom straffrättsliga direktiv på EU-nivå. I meddelandet presenterar kommissionen två specifika åtgärder som den kommer att genomföra. Den ena är att i nära samarbete med parlamentet och rådet utarbeta gemensamma standardformuleringar som ska användas i framtida straffrättslig lagstiftning för att säkerställa enhetlighet och konsekvens. Det andra är att inrätta en expertgrupp med uppgift att hjälpa kommissionen att samla in faktaunderlag och inleda vidare diskussioner om viktiga rättsliga frågeställningar.

Sverige välkomnar att steg nu tagits mot en konsekvent och enhetlig straffrätt på dessa områden med respekt för medlemsstaternas nationella straffrättsliga system. Regeringen anser att det krävs en fortsatt analys av utvecklingen av straffrätten dels på de områden där ömsesidigt erkännande är huvudregel, dels när det gäller s.k. Eurocrimes, dvs. de brottsområden som särskilt nämns i Lissabonfördraget.

Justitieukskottets synpunkter

Genom Lissabonfördraget ges EU behörighet att anta direktiv med minimiregler på EU-nivå för fastställande av brottsrekvisit och påföljder om en tillnärmning av medlemsstaternas straffrättsliga och andra lagar visar sig nödvändig för att säkerställa att unionens politik på ett område som omfattas av harmoniseringsåtgärder ska kunna genomföras effektivt.

Utskottet vill i detta sammanhang framhålla att straffrättslig lagstiftning återspeglar grundläggande värden, seder och bruk i de enskilda medlemsstaterna, varför det är viktigt att understryka att det inte är EU:s uppgift att ersätta den nationella lagstiftningen, utan att behovet av straffrättslig lagstiftning på EU-nivå noggrant måste analyseras inför varje beslut. Utskottet anser att straffrättslig lagstiftning på EU-nivå endast ska tas fram om det står klart att den bidrar med ett betydande mervärde.

Som den rättsliga grunden i artikel 83.2 i EUF-fördraget är utformad konstaterar utskottet att det bara kan bli fråga om att lagstifta om minimiåtgärder vilket innebär en tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning och utesluter en fullständig harmonisering av straffrätten.

Straffrättslig lagstiftning har en stor inverkan på enskilda individer. Det är därför enligt utskottets mening viktigt att ny lagstiftning med straffrättsliga åtgärder är utformad med hänsyn till grundläggande rättsprinciper. Utskottet delar kommissionens uppfattning att det är särskilt viktigt att iakttas det allmänna subsidiaritetskravet för EU-lagstiftning. Vidare är det, oavsett vilket av politikområdena det är 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.

Utskottet anser att den modell som kommissionen presenterar med lagstiftning i två steg vid beslut om straffrättsliga åtgärder är väl övervägd. Det är enligt utskottet viktigt att först ställa sig frågan om straffrättsliga åtgärder över huvud taget bör antas, eller om det är tillräckligt med andra åtgärder, t.ex. administrativa eller civilrättsliga sanktioner. Som kommissionen redogör för består det andra steget i att ta ställning till vilka konkreta åtgärder som bör vidtas. Det är, som kommissionen anför, viktigt att det kriminaliserade beteendet definieras tydligt trots att EU-direktiv på det straffrättsliga området inte har direkt effekt för enskilda medborgare. Det är vidare viktigt att de straffrättsliga åtgärder som föreslås står i proportion till överträdelsen.

När det slutligen gäller kommissionens vision inför år 2020 delar utskottet kommissionens bedömning att det bör finnas samförstånd kring de vägledande principerna bakom straffrättslagstiftning på EU-nivå, t.ex. tolkningen av grundläggande rättsliga begrepp. Särskilt viktigt är det att dessa straffrättsliga åtgärder är fast förankrade i starka EU-övergripande normer för processuella rättigheter och brottsoffers rättigheter, i enlighet med EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

1. Straffrätt i EU: garantier för ett effektivt genomförande av EU:s politik genom straffrättsliga åtgärder – motiveringen (SD)

av Kent Ekeröth (SD).

Ställningstagande

Det bakomliggande syftet med kommissionens meddelande är enligt min mening att harmonisera straffrätten inom EU. Jag motsätter mig en utveckling där den nationella straffrätten åsidosätts till förmån för EU-regler. Jag anser att det bör vara upp till varje medlemsstat att bestämma vilka brottsrekvisit och vilka påföljder som behövs.

2. Straffrätt i EU: garantier för ett effektivt genomförande av EU:s politik genom straffrättsliga åtgärder – motiveringen (V)

av Lena Olsson (V).

Ställningstagande

Mot bakgrund av bl.a. den vision inför år 2020 som kommissionen presenterar i meddelandet befarar jag att den tillnärmning av medlemsstaternas straffrättsliga lagstiftning på redan harmoniserade områden som kommissionen redogör för i meddelandet i praktiken kommer att innebära en harmoniserad straffrätt inom EU. Detta är något jag starkt motsätter mig.

BILAGA

Förteckning över granskade dokument

Kommissionens meddelande den 20 september 2011 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, KOM(2011) 573