

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Bilag	Journalnummer	Kontor
1	400.C.2-0	EUK

28. oktober 2005

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Justitsministeriets
besvarelse af spørgsmål 6 (EUV – Alm. del) af 20. oktober 2005.

Folketingets Europaudvalg har ved spørgsmål nr. 6 (EUU - Alm. del) af 20. oktober 2005 anmodet udenrigsministeren om at oversende justitsministerens talepapir, der blev brugt under samrådet den 14. oktober 2005 om EF-Domstolens dom i sag C-176/05 om strafferetlige regler med hjemmel i det overstatslige samarbejde.

I den anledning vedlægges udkast til talepapir og beredskabstalepunkter, der dannede grundlag for justitsministerens besvarelse den 14. oktober 2005 af samrådspørgsmål A om ovennævnte dom.

/

Udkast til tale

Til ministerens brug ved samråd i Folketingets Europaudvalg den 14. oktober 2005.

Samrådsspørgsmål A:

Hvad kan ministeren oplyse om dommen (C-176/03) fra EF-Domstolen om, at EU kan vedtage strafferetlige regler med hjemmel i det overstatslige samarbejde?

1. Først og fremmest vil jeg gerne takke udvalget for at give mig lejlighed til at redegøre for EF-Domstolens dom af 13. september 2005. Der er tale om en vigtig dom om en række væsentlige spørgsmål.

Justitsministeriet har udarbejdet et notat om dommen, som i går er sendt til udvalget og til Folketingets Retsudvalg. Det, jeg kan sige her i dag, er naturligvis som udgangspunkt det samme som det, der er anført i notatet. Men hvis udvalget har yderligere spørgsmål, vil jeg meget gerne forsøge at besvare dem.

2. Først vil jeg kort redegøre for dommens baggrund og indhold. Dernæst vil jeg forsøge at sige noget om den nærmere rækkevidde af dommen for så vidt angår det generelle spørgsmål om adgangen til at vedtage regler af strafferetlig karakter inden for rammerne af EF-Traktaten.

Til sidst vil jeg komme ind på dommens forhold til det danske forbehold på området for retlige og indre anliggender.

De spørgsmål, udvalget måtte have, som særligt angår miljøområdet, vil miljøministeren tage sig af.

3. Det nærmere spørgsmål i den pågældende sag var, om Rådets rammeafgørelse fra 2003 om strafferetlig beskyttelse af miljøet, der var vedtaget i medfør af EU-Traktatens afsnit VI – altså det mellemstatslige samarbejde i søjle 3 – i stedet burde have været vedtaget i medfør af EF-Traktatens regler om Fællesskabets miljøforanstaltninger, altså det overstatslige samarbejde i søjle 1.

Rammeafgørelsen indeholdt bestemmelser om, at visse former for miljøovertrædelser skulle anses for strafbare forhold. Herudover stillede rammeafgørelsen krav til de sanktioner, medlemsstaterne skulle fastsætte for overtrædelse af de nævnte miljøovertrædelser. I det mindste i de groveste tilfælde bestemte rammeafgørelsen således, at der skulle være mulighed for frihedsstraf. Herudover blev der bl.a. fastsat nærmere regler om strafansvar for juridiske personer.

Siden vores tiltrædelse af EU i 1973 har det været Danmarks opfattelse, at EF-Traktaten ikke indeholder hjemmel til at pålægge medlemsstaterne at fastsætte strafferetlige sanktioner. Denne opfattelse – der bygger på det principielle synspunkt, at strafferetligt samarbejde falder uden for rammerne af det overstatslige samarbejde i EF-Traktaten – har også været gældende i forhold til overtrædelse af Fællesskabets retsakter på miljøområdet.

Dette synspunkt argumenterede både den danske regering og en lang række af de andre ”gamle” medlemsstater for under behandlingen af sagen ved EF-Domstolen.

Det var således dette principielle spørgsmål, som sagen gav EF-Domstolen lejlighed til – for første gang – at tage stilling til.

4. Domstolen fastslog bl.a., at *”[s]traffelovgivningen og reglerne om behandlingen af retssager henhører principielt ikke under Fællesskabets kompetence”*.

Domstolen udtalte imidlertid også, at det anførte ikke er til hinder for, at fællesskabslovgiver kan *”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”*.

På dette grundlag fastslog EF-domstolen, at de regler, der var fastsat i rammeafgørelsens artikel 1-7, gyldigt kunne have været fastsat med hjemmel i EF-Traktatens bestemmelser om miljøbeskyttelse. Og da der ikke inden for rammerne af det mellemstatslige samarbejde i søjle 3 kan vedtages bestemmelser, som der er hjemmel til at vedtage under det overstatslige samarbejde i søjle 1, annullerede Domstolen rammeafgørelsen.

5. Hvad kan man så sige om retstilstanden efter dommen?

Det er i hvert fald nu fastslået, at der med hjemmel i EF-Traktatens regler om miljøbeskyttelse kan fastsættes bestemmelser i f.eks. direktiver eller forordninger på miljøområdet, der forpligter medlemsstaterne til at fastsætte strafferetlige sanktioner ved overtrædelser af de pågæl-

dende regler, hvis dette er nødvendigt for at sikre reglernes fulde effektivitet.

EF-Domstolen har ikke i dommen taget udtrykkeligt stilling til, om det samme gælder på andre af de områder, der kan reguleres inden for rammerne af EF-Traktaten, f.eks. det indre marked, landbrugs- og fiskeripolitik, transportpolitik og konkurrencepolitik. Det er altså principielt set spørgsmål, som det i første omgang er op til bl.a. Kommissionen og Rådet at tage nærmere stilling til.

Efter Justitsministeriets opfattelse må det imidlertid antages at følge af dommen, at der også inden for andre områder kan fastsættes bestemmelser om strafferetlig sanktionering. Jeg kan her henvide til det notat, som udvalget modtog i går.

Dette kan dog ikke antages at gælde for så vidt angår EF-Traktatens bestemmelser om toldsamarbejde og bekæmpelse af svig i strid med Fællesskabets finansielle interesser. Det skyldes det særlige indhold, som traktatens bestemmelser om disse områder har. Jeg henviser her igen til det notat, som jeg har sendt til Europa-udvalget.

6. Men som nævnt er det i første omgang op til bl.a. Kommissionen og Rådet at tage stilling til, hvilke nærmere konsekvenser der kan drages af dommen med hensyn til spørgsmål, som Domstolen ikke har taget udtrykkeligt stilling til.

Jeg kan i den forbindelse oplyse, at Kommissionen efter afsigelsen af dommen har tilkendegivet, at den nu vil gennemgå en række af sine forslag på det strafferetlige område og revidere disse i lyset af dommen.

Så må vi se, hvad denne gennemgang fører til. Men under alle omstændigheder vil medlemsstaterne jo få lejlighed til at tage nærmere stilling til disse spørgsmål, når de enkelte forslag fra Kommissionen skal behandles i Rådet.

7. Jeg vil gerne understrege, at dommen ikke medfører nogen ændringer i forhold til det, der er kernen i det strafferetlige samarbejde i EU, f.eks. samarbejdet om bekæmpelse af terrorisme, menneskehandel, organiseret kriminalitet, narkotikahandel, børnepornografi og korruption.

Dette samarbejde foregår jo i dag inden for rammerne af det mellemstatslige samarbejde i søjle 3, og det vil det også fremover gøre.

Det, der er nyt efter dommen, er således alene, at der inden for rammerne af det overstatslige samarbejde i søjle 1 er hjemmel til at fastsætte regler, der pålægger medlemsstaterne at strafbelægge overtrædelser af fællesskabslovgivningen, f.eks. fællesskabets miljølovgivning.

8. Jeg skal afslutningsvis gøre nogle enkelte bemærkninger om dommens betydning i relation til det danske forbehold på området for retlige og indre anliggender – i daglig tale det retlige forbehold.

Der er som bekendt tale om det forbehold, som i sin tid blev formuleret ved den såkaldte Edinburgh-Afgørelse i forbindelse med gennemførelsen af Maastricht-Traktaten, og som grundlæggende går ud på, at Danmark kan deltage fuldt ud i det mellemstatslige samarbejde om retlige spørgsmål i søjle 3, men at vi ikke kan deltage i dette samarbejde i

det omfang, det bliver overført fra søjle 3 til det overstatslige samarbejde i søjle 1.

Det danske forbehold er i dag angivet i Edinburgh-Afgørelsen og den særlige protokol om Danmarks stilling. Det følger af protokollen, at Danmark ikke deltager i Rådets vedtagelse af retsakter inden for det udlændingeretlige og civilretlige samarbejde i EF-Traktatens søjle 1, og at disse retsakter heller ikke er bindende for Danmark. Dette hænger sammen med, at disse områder ved Amsterdam-Traktaten fra 1998 blev overført fra det mellemstatslige samarbejde i søjle 3 til det overstatslige samarbejde i søjle 1, og at Danmark derfor – af de grunde, jeg lige nævnte – måtte stå uden for disse dele af samarbejdet.

Derimod deltager Danmark fuldt ud i samarbejdet inden for de øvrige dele af søjle 1 – altså f.eks. samarbejdet om miljøbeskyttelse, det indre marked og konkurrenceforhold. Bestemmelser om pligt til at indføre strafferetlige sanktioner, som inden for disse områder fremover måtte blive gennemført i lyset af EF-Domstolens dom, vil altså være fuldt ud bindende for Danmark, og vi vil deltage i vedtagelsen af sådanne regler på lige fod med de øvrige medlemsstater.

Det er i den forbindelse vigtigt at være opmærksom på, at der ikke med dommen er tale om, at et samarbejde, der efter EU-Traktaten henhører under det mellemstatslige samarbejde i søjle 3, nu ved en traktatændring er blevet flyttet til det overstatslige samarbejde i søjle 1 – således som det som nævnt skete med det udlændinge- og civilretlige område ved Amsterdam-Traktaten i 1998.

Det, der er tale om, er i stedet, at EF-Domstolen nu har taget endelig stilling til den nærmere rækkevidde af de bestemmelser i EF-Traktaten om bl.a. samarbejde inden for miljøområdet, som Danmark hele tiden har deltaget i – og Domstolen har altså fastslået, at disse bestemmelser giver hjemmel til at vedtage regler, der relaterer sig til medlemsstaternes strafferet.

Domstolen har således lagt en anden forståelse af disse hjemmelsbestemmelser til grund end den, som Danmark og en række andre medlemsstater hidtil har haft – men dette har som nævnt ikke noget at gøre med det danske forbehold, således som det er fastlagt i protokollen om Danmarks stilling.

Denne problemstilling er i øvrigt nærmere behandlet i Udenrigsministeriets redegørelse af 11. august 2003 om de danske forbehold og EUs forfatningstraktat. De relevante afsnit er citeret i det notat, som er sendt til Europa-udvalget.

9. Lad mig kort sammenfatte:

- EF-Domstolen har nu fastslået, at EF-Traktatens bestemmelser om samarbejde på miljøområdet indeholder hjemmel til at fastsætte regler, der relaterer sig til medlemsstaternes strafferet.
- Det er i første omgang op til bl.a. Kommissionen og Rådet at tage stilling til, hvilke konsekvenser der kan drages af dommen for så vidt angår andre af de områder, som kan reguleres i det overstatslige samarbejde under søjle 1.

- Men efter Justitsministeriets opfattelse må det antages, at dommen skal læses således, at der også inden for andre områder af EF-Traktaten er hjemmel til – under samme betingelser som anført i dommen – at fastsætte regler, der relaterer sig til medlemsstaternes strafferet.
- Det, der er kernen i det strafferetlige samarbejde i EU – altså om f.eks. terrorisme, narkotikakriminalitet og menneskesmugling – vil som hidtil foregå inden for rammerne af det mellemstatslige samarbejde i søjle 3. Dommen indebærer ingen ændringer i dette forhold.
- EF-Domstolen har lagt en anden forståelse af hjemmelsbestemmelserne på bl.a. miljøområdet til grund end den, som Danmark og en række andre medlemsstater hidtil har haft – men dette har ikke noget at gøre med det danske forbehold, således som det bl.a. er fastlagt i Protokollen om Danmarks stilling.

Det er jo nogle ganske komplicerede tekniske og juridiske spørgsmål, jeg har været inde på her, men jeg har forsøgt at fremstille dem så enkelt som muligt.

Hvis der er supplerende spørgsmål fra udvalget, vil jeg meget gerne forsøge at besvare dem her i dag. I det omfang, eventuelle juridiske spørgsmål måtte falde uden for rammerne for, hvad der er hensigtsmæssigt at diskutere i dette forum, vil jeg naturligvis besvare dem skriftligt.

Beredskabstalepunkter

[1. Hvordan kan Domstolen på den ene side sige, at straffelovgivningen og reglerne om behandlingen af retssager principielt ikke henhører under Fællesskabets kompetence og på den anden side nå frem til, at der i artikel 175 er hjemmel til at stille krav om, at visse miljøovertrædelser skal være strafbare?]

Det er korrekt, at Domstolen anfører, at straffelovgivning og reglerne om behandlingen af straffesager principielt ikke henhører under det overstatslige samarbejde i søjle 1, men samtidig når frem til, at der – i hvert fald på miljøområdet – kan fastsættes bestemmelser, som forpligter medlemsstaterne til at indføre regler om strafsanktionering.

Det er imidlertid vigtigt at holde sig for øje, at det, som der er taget stilling til i dommen, alene er, om der inden for rammerne af det overstatslige samarbejde i søjle 1 er hjemmel til at fastsætte regler om strafsanktionering inden for de områder, som i øvrigt er reguleret med hjemmel i søjle 1, altså f.eks. Fællesskabets miljølovgivning.

Det er også derfor, jeg tidligere fremhævede, at dommen ikke medfører nogen ændringer i forhold til det, der er kernen i det strafferetlige samarbejde i EU, f.eks. samarbejdet om bekæmpelse af terrorisme, menneskehandel, organiseret kriminalitet, narkotikahandel, børnepornografi og korruption.

Dette samarbejde foregår jo i dag inden for rammerne af det mellemstatslige samarbejde i søjle 3, og det vil det også fremover gøre.

[2. Giver dommen også mulighed for at fastsætte regler om, hvilke sanktioner medlemsstaterne skal indføre?]

Det ligger efter dommen fast, at der i hvert fald på miljøområdet kan fastsættes regler om, at medlemsstaterne er forpligtet til at sanktionere overtrædelser af fællesskabsregler med straf.

Et andet spørgsmål er så, om der også kan fastsættes bestemmelser om, hvilke strafferetlige sanktioner der skal indføres – f.eks. at der skal indføres mulighed for frihedsstraf.

På dette punkt er dommen ikke klar, og den kan derfor give anledning til en vis tvivl.

På den ene side anfører Domstolen i præmis 49, at rammeafgørelsen overlader det til medlemsstaterne at vælge de strafferetlige sanktioner, der skal finde anvendelse. På den anden side når domstolen jo frem til, at alle bestemmelserne i rammeafgørelsens artikel 1-7 kunne have været vedtaget inden for rammerne af det overstatslige miljø-samarbejde i søjle 1 – og rammeafgørelsen fastsatte i artikel 5, stk. 1, netop et krav om, at der i det mindste i de groveste miljøovertrædelser skulle være mulighed for frihedsstraf.

Som anført i Justitsministeriets notat er det imidlertid Justitsministeriets opfattelse, at sanktionsvalget fortsat er overladt til medlemsstaterne. Såfremt sådanne regler skal fastsættes på EU-plan, må det derfor efter Justitsministeriets opfattelse ske på grundlag af det mellemstatslige samarbejde om strafferetlige og politimæssige spørgsmål.

[3. Giver dommen også mulighed for, at der kan fastsættes fællesskabsregler, der stiller krav til medlemsstaternes straffeprocessuelle regler?]

Som jeg nævnte indledningsvis, fastslog Domstolen, at ”[s]traffelovgivningen og reglerne om behandlingen af retssager henhører principielt heller ikke under Fællesskabets kompetence”.

I dommens præmis 48, som jeg tidligere har citeret, fastslås, at dette dog ikke er til hinder for, at fællesskabslovgiver kan træffe foranstaltninger, ”der relaterer sig til medlemsstaternes strafferet.”

Domstolen nævner således ikke her noget om, at det skulle være muligt at fastsætte regler om straffeprocessuelle forhold.

Rammeafgørelsen indeholdt i øvrigt ikke retsplejeregler om behandlingen af retssager.

Der er altså tale om et uafklaret spørgsmål. Men det er naturligvis et spørgsmål, som medlemsstaterne må forholde sig til i Rådet, hvis situationen i givet fald måtte opstå.

[4. Er der et problem i, at Danmark ikke efter grundlovens § 20 har overladt den kompetence til at fastsætte straffebestemmelser, som efter dommen tilkommer Fællesskabet?]

Som nævnt følger det af dommen, at der med hjemmel i EF-Traktatens artikel 175 kan vedtages bestemmelser, som forpligter medlemsstaterne til at fastsætte strafferetlige sanktioner for overtrædelser af fællesskabsretlige regler om miljøbeskyttelse.

EF-domstolen når frem til sit resultat ved en fortolkning af EU's nuværende traktatgrundlag.

Selv om det hidtil har været Danmarks opfattelse, at Fællesskabet ikke havde en kompetence med dette indhold på søjle 1, skaber dommen ikke et problem for Danmark i relation til grundlovens § 20.

Der er således ikke tale om, at Danmark på grund af vores hidtidige EU-retlige opfattelse mangler at gennemføre § 20-proceduren i forhold til den kompetence til at træffe foranstaltninger, der relaterer sig til medlemsstaternes strafferet, som dommen fastslår tilkommer Fællesskabet.

Forklaringen er den enkle, at den nødvendige procedure efter grundlovens § 20 allerede er gennemført.

Danmark har som bekendt ved flere lejligheder gennemført proceduren i grundlovens § 20 i forhold til EU. Første gang i 1972 i forbindelse med Danmarks indtræden i EF, dernæst i 1993 ved Maastricht-traktaten og senest i 1998 i forhold til Amsterdam-traktaten.

I de tilfælde, hvor Danmark har anvendt § 20-proceduren, har vi hver gang anvendt proceduren i forhold til traktaterne i deres helhed. I overensstemmelse hermed er loven om Danmarks tiltrædelse af EU formuleret således, at vi efter grundlovens § 20 har overladt beføjelser til EU i det omfang, det følger af de relevante traktater.

Det betyder med andre ord, at § 20-proceduren er gennemført også for den kompetence på søjle 1 til at træffe foranstaltninger, der relaterer sig til medlemsstaternes strafferet, som er fastslået ved dommen. Danmark mangler derfor ikke at gennemføre § 20-proceduren på dette område.

[5. Hvordan harmonerer dommen med den bestemmelse i Forfatningstraktatens artikel III-271, stk. 2, der udtrykkeligt giver hjemmel til bl.a. at fastsætte krav om strafferetlige sanktioner for overtrædelse af fællesskabsretten?]

Det er korrekt, at bestemmelsen i Forfatningstraktatens artikel III-271, stk. 2, giver hjemmel til, at der i tilknytning til retsakter vedtaget inden for de enkelte sektorpolitiske områder kan fastsættes minimumsregler for, hvad der skal være strafbare handlinger, og regler om straffens karakter.

Bestemmelsen er interessant i forhold til dommen, fordi man på baggrund heraf kan sige, at alle 25 medlemsstater må have troet, at de enkelte sektorpolitiske bestemmelser ikke kunne indeholde en sådan kompetence.

For ellers ville det nemlig have været overflødigt at indarbejde denne bestemmelse i Forfatningstraktaten.

Med den nye dom er det derfor et spørgsmål, om denne bestemmelse vil kunne opretholdes, hvis medlemsstaterne beslutter at fortsætte ratifikationsprocessen på et senere tidspunkt.

[6. Hvilken praktisk betydning har det, at der på overstatsligt grundlag i medfør af søjle 1-samarbejdet kan stilles krav om, at medlemsstaterne skal strafbelægge fællesskabsreglerne på miljøområdet – og at dette ikke skal ske på mellemfolkeligt grundlag efter søjle 3? – Er der ikke tale om den samme pligt?]

Når der med hjemmel i EF-Traktatens artikel 175 kan fastsættes bestemmelser, der forpligter medlemslandene til at fastsætte straf for overtrædelser af Fællesskabets miljølovgivning, betyder det bl.a., at sådanne regler vil skulle vedtages efter de almindelige fællesskabsprocedurer i EF-Traktatens artikel 251.

Det vil sige, at det er Kommissionen, der kommer med forslag til sådan ny lovgivning, og at Rådet og EU-Parlamentet skal vedtage disse regler i fællesskab.

På søjle 3 kan derimod også de enkelte medlemsstater stille forslag om ny lovgivning, og det er kun Rådet, der deltager i vedtagelsen af sådanne forslag.

En anden konsekvens af, at der er tale om et søjle 1-instrument – og ikke en rammeafgørelse efter søjle 3 – er, at vedtagelsen kan ske med et kvalificeret flertal i Rådet, og at der altså ikke kræves enstemmighed blandt alle EU's medlemsstater.

I søjle 1 kan der endvidere vedtages direktiver og forordninger. Sådanne retsakter kan ikke vedtages efter søjle 3, hvor der typisk vedtages rammeafgørelser.

[7. Er der andre eksempler på, at de almindelige Fællesskabsretlige hjemmelsbestemmelser er blevet fortolket således, at de også omfatter tilknyttede regler, der ellers ikke ville have været omfattet af bestemmelserne?]

Det har længe været sådan, at der efter det overstatslige samarbejde i EF-Traktaten kan fastsættes civilretlige og civilprocessuelle regler i tilknytning til de materielle regler inden for bl.a. forbruger- og forsikringsområderne.

F.eks. kan der i tilknytning til retsakter om forbrugerbeskyttelse også fastsættes regler om bl.a. søgsmålskompetence.

Det nye er derimod, at disse såkaldte ”accessoriske” regler nu også kan vedrøre strafferetlige spørgsmål.

Udkast

[Vil regeringen tage initiativ til at få protokollen om Danmarks stilling ændret, således at Danmark står uden for det strafferetlige samarbejde, som efter dommen kan foregå inden for rammerne af søjle 1, f.eks. på miljøområdet?]

Som jeg tidligere var inde på, er Danmark i dag fuldt ud med i det overstatslige samarbejde inden for søjle 1 – bortset naturligvis fra det civil- og udlændingeretlige samarbejde, der jo ved Amsterdam-Traktaten blev overflyttet fra søjle 3 til søjle 1, og som Danmark derfor står uden for.

Vi har derimod hele tiden været med i f.eks. det miljøretlige samarbejde, og der er jo som bekendt tale om et område, som Danmark har prioriteret meget højt i EU.

Det, der er tale om med dommen, er som nævnt, at Domstolen nu har taget endelig stilling til den nærmere rækkevidde af dette samarbejde – med hensyn til spørgsmålet om muligheden for at fastsætte regler, der relaterer sig til medlemsstaternes strafferet. Der er jo i øvrigt tale om et spørgsmål, hvor vi i lang tid har vidst, at der var uenighed mellem navnlig Kommissionen og en række af medlemsstaterne.

Jeg ser det sådan set som meget positivt, at vi nu endelig har fået en afklaring fra EF-Domstolens side – det er jo det, vi har Domstolen til. At Domstolen så nåede frem til en anden fortolkning af traktaten end den, som vi og en række andre medlemslande har anlagt, er i den forbindelse en anden sag.

Men det korte af det lange er, at der er tale om en præcisering af rækkevidden af det samarbejde, som vi altid har været med – og det er derfor, jeg har sagt, at vores forbehold ikke er til hinder for, at vi fortsat deltager i bl.a. miljøsamarbejdet inden for EU. Og heldigvis for det, kan man vel tillade sig at sige!

Regeringen har derfor ingen planer om at søge det danske EU-forbehold udvidet.