EUROPA-PARLAMENTET

2004 *2009*

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

1. december 2004

ARBEJDSDOKUMENT

om kvalitet i strafferetten og harmonisering af medlemsstaternes straffelovgivning

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

Ordfører: António Costa

1. STYRKELSE AF OMRÅDET MED FRIHED, SIKKERHED OG RETFÆRDIGHED

Der er et voksende krav om garanti for en strafferet, der er uafhængig og effektiv, og som har høje kvalitetsnormer.

Med Haag-programmet fastlagde Det Europæiske Råd de strategiske retningslinier for de kommende 5 år og opfordrede Kommissionen til i 2005 at fremlægge en handlingsplan, der konkretiserer, hvilke forholdsregler der er nødvendige for effektivt at gennemføre dette program.

Hjørnestenen i en styrkelse af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed er en gensidig anerkendelse af medlemsstaternes domstolsafgørelser, men den kan ikke finde sted uden en vis tilnærmelse af strafferetlige normer og procedurer.

Haag-programmet anser således en øget gensidig tillid for at have højeste prioritet, da den er væsentlig for den gensidige anerkendelse, parallelt med at der vedtages minimumsregler for såvel det indholdsmæssige som det processuelle

Europa-Parlamentet opfordrer med denne henstilling Kommissionen til at fremlægge en handlingsplan, der tager højde for følgende prioriteter og metodologi i gennemførelsen.

2. ØGET GENSIDIG TILLID

En konkretisering af et egentligt område med frihed, sikkerhed og retfærdighed beror på en retskultur, der bygger på en mangfoldighed af retssystemer, som alle har høje kvalitetsnormer, og forudsætter at der fastlægges en fælles referenceramme og vedtages en mekanisme for gensidig evaluering.

2.1. CHARTER OM KVALITET I STRAFFERETTEN

En ensartet håndhævelse af Unionisterne og en garanti for at alle borgere fuldt ud nyder godt af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed (uanset i hvilken medlemsstat de befinder sig) afhænger af, at der er effektiv adgang til et retssystem med høje kvalitetsnormer (jf. artikel 3.2. i Haag-programmet).

Det er dog allerede sådan, at de forskellige medlemsstater allerede er internationalt forpligtet til at garantere kvalitet i strafferetten, i og med at de har tiltrådt artikel 6 i den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Europa-Parlamentet kræver, at der vedtages en principerklæring - "Charter om kvalitet i europæisk strafferet" -, i form af en beslutning [EU-traktatens artikel 34, stk. 2, litra c], der ekspliciterer et sæt kriterier som gør det muligt at evaluere måden de forskellige nationale retssystemer fungerer på.

Europa-Parlamentet ønsker med denne henstilling at opfordre Kommissionen til at fremme en plan om høring af de interesserede parter (repræsentanter for det civile samfund og for juridiske og akademiske erhverv), som skal gøre det muligt at knæsætte et sæt kriterier der kan bruges til at sammenligne kvaliteten i de forskellige medlemsstaters strafferet, og som tager hensyn til de internationale kriterier, navnlig dem der er godkendt af De Forenede

Nationers Torturkonvention og af Europarådet.

Chartret om Kvalitet skal indeholde elementer om de forskellige retssystemer, navnlig om graden af overholdelse af princippet om domstoles uafhængighed, om opfyldelsen af *"fair trial standards"* og om straffeprocessens forløb, herunder eksekutionen af straffe.

Det skal endvidere bidrage til at garantere at der opstår ensartede virkninger i alle medlemsstater resulterende i konkrete forpligtelser, såsom at fastsætte rimelige tidsfrister.

Det skal foreslås, at Chartret om kvalitet i europæisk strafferet kan være færdigredigeret og afsendt til Rådet inden _____.

2.2.MEKANISME TIL GENSIDIG EVALUERING

2.2.1. Forhistorie

I løbet af de seneste år er der vedtaget forskellige mekanismer til gensidig evaluering; det er sket på følgende områder:

i. Aftaler om fjernelse af grænser (Schengen);

ii. Bekæmpelse af organiseret kriminalitet (fælles aktion af 5.12.1997)[1];

iii. Bekæmpelse af terrorisme (afgørelse af 28.11.2002)[2];

iv. Gensidig retshjælp i straffesager[3];

Det skal endvidere bemærkes, at Rådet selv med fælles aktion vedtaget den 29. juni 1998[4] har indført en mekanisme for kollektiv evaluering af (de daværende) ansøgerlandes iværksættelse, anvendelse og faktiske gennemførelse af gældende ret i Den Europæiske Union på området retlige og indre anliggender.

2.2.2. Traktaten om en Forfatning for Europa

Nærværende henstilling, der tilsigter at indføre en mekanisme for evaluering af kvaliteten i retlige anliggender, foregriber i en vis forstand en lignende mekanisme der figurerer i artikel III-260 af Forfatning for Europa.

I følge omtalte artikel III-260 kan Rådet, efter forslag fra Kommissionen, vedtage europæiske forordninger eller afgørelser, som indfører regler for en objektiv evaluering af medlemsstaternes gennemførelse af politikkerne vedrørende området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, *"især for at fremme den fulde gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse"*.

Europa-Parlamentet bliver kun informeret om resultaterne af disse evalueringer, og de

[1] EFT L 344 af 15.12.1997, s. 7.
[2] EFT L 349 af 24.12.2002, s. 1.
[3] EFT C 216 af 1.8.2001, s. 14.
[4] EFT L 191 af 7.7.1998, s. 8.

nationale parlamenter kan deltage i den omtalte evalueringsmekanisme (jf. art. I-42, stk. 1 i den Europæiske Forfatning).

Imidlertid er den omtalte evalueringsprocedure betydeligt mere omfattende end den foreslåede mekanisme, i betragtning af at denne sidste udelukkende er beregnet for evaluering af retsvæsenet i hver enkelt medlemsstat.

2.2.3. Haag-programmet

Haag-programmet, som Det Europæiske Råd vedtog den 4. og 5. november 2004, gentager nødvendigheden af en styrket gensidig tillid mellem medlemsstaterne og nødvendigheden af at sikre, at alle borgere har adgang til retssystemer, der er kendetegnet af høje kvalitetsnormer.

Imidlertid hævder Haag-programmet (jf. punkt 3.2.) udtrykkeligt, at gennemførelsen af princippet om gensidig anerkendelse i vid udstrækning afhænger af, at der indføres et system for gensidig evaluering af politikkernes gennemførelse på området med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

2.3.4. Mekanismens funktionsmåde

Den foreslåede gensidige evalueringsmekanisme skal sikre domsmyndighedens fulde uafhængighed, idet den udelukkende tager sigte på at fremme god retspraksis overalt i Den Europæiske Union.

Denne kultur med gensidig evaluering vil medvirke til solidaritet mellem medlemsstaterne og til, at man opdager diskrepanserne mellem de nationale retssystemer, så der skabes sikkerhed for at alle borgere nyder godt af de samme kvalitetsstandarder.

Europa-Parlamentet opfordrer Kommissionen til at forelægge et beslutningsforslag for Rådet med en definition af de regler ved hjælp af hvilke medlemsstaterne i samarbejde med Kommissionen skal bære sig ad med at foretage en objektiv og upartisk evaluering af, i hvilket omfang de forskellige lever op til kriterierne i Chartret om kvalitet i europæisk strafferet.

Mekanismen bør bestå af flere komponenter, især:

i. Komparativt-statistisk fundament;
ii. Udøvelse af *"benchmarking"*;
iii. Udbredelse af bedste praksisser;
iv. Rapport om evaluering vedrørende opfyldelse af Kvalitetschartret.

Rapporterne skal udarbejdes hvert år.

De nationale parlamenter kan indgå i evalueringsforløbene, og Europa-Parlamentet underrettes en gang om året om rapporternes indhold.

Det skal overvejes, om Det Europæiske Agentur for Grundlæggende Rettigheder[1] skal

[1] KOM (2004)0693.

tillæges de beføjelser, der er nødvendige for at koordinere og udbrede de årlige rapporter om efterlevelsen af chartret.

Endvidere stilles der forslag om at beslutningsforslaget om indførelse af et system til gensidig evaluering af strafferetten skal forelægges Rådet inden _____.

3. TILNÆRMELSE AF STRAFFELOVGIVNINGEN

3.1. Indholdsnormer

Oprettelsen af et Område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, byggende på gensidig tillid mellem medlemsstaterne, kan ikke overflødiggøre en tilnærmelse mellem de nationale lovgivninger, al den stund en sådan står udtrykkeligt omtalt i EU-traktatens artikel 31, stk. 1, litra e).

Således er døren allerede på vid gab for *"mindsteregler for, hvad der udgør kriminelle handlinger, og for straffene for organiseret kriminalitet, terrorisme og ulovlig narkotikahandel"*.

Hertil kommer, at det i artikel III-271 i Traktaten om en Forfatning for Europa formodes, at vedtagelsen af de omtalte mindsteregler vil have virkninger på alle områder af den særligt alvorlige grænseoverskridende kriminalitet, idet der vil ske en vækst i forbrydelser som menneske- og våbenhandel, seksuel udnyttelse af kvinder og børn, hvidvaskning af penge, korruption, forfalskning af betalingsmidler og edb-kriminalitet.

Haag-programmet fastslår, at der skal gives præference til en tilnærmelse af straffelovgivningen for de forbrydelser, der udtrykkeligt er nævnt i traktaterne.

Som Det Europæiske Råd besluttede: *"The Treaty establishing a Constitution for Europe (hereinafter "The Constitutional Treaty") served as a guideline for the level of ambition, but the existing treaties provide the legal basis for Council action until such time as the Constitutional Treaty takes effects. Accordingly, the various policy areas have been examined to determine whether preparatory work for studies could already commence, so that measures provided for in the Constitutional Treaty can be taken as soon as it enters into force."*

Der er sket det, at miljøet for grænseoverskridende forbrydelser er blevet et radikalt andet, siden traktaterne sidst blev revideret. Af den grund er den nuværende ordlyd af EU-traktatens artikel 31, stk. 1, litra e) ikke længere i stand til effektivt at beskytte europæiske borgere og garantere et Område med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

Derfor følger Europa-Parlamentet Rådet og henstiller til Kommissionen, at den handlingsplan der skal fremlægges i 2005 som referenceramme vedtager de bestemmelser, der er forudset i Traktaten om en Forfatning for Europa.

Det foreslås derfor, at Kommissionen påbegynder det indledende arbejde med at tilnærme straffelovgivningerne i relation til de forbrydelser, der er omhandlet i forfatningstraktatens artikel III-271, så det kan blive muligt at vedtage de respektive retsakter, så snart denne træder i kraft.

Europa-Parlamentet forbeholder sig ret til at foretage en midtvejsevaluering af Haag-programmet for at tage stilling til konkretiseringerne og fastsætte evt. nye prioriteter i medfør af artikel III-271, stk. 1, afsnit 3.

3.2. Processuelle normer

Trods vedtagelsen af Konventionen om gensidig retshjælp i straffesager[1] er det Europa-Parlamentets opfattelse, at tilnærmelsen mellem starffelovgivningerne på visse områder fortsat er åbenlyst utilstrækkelig.

Navnlig mener EP, at det er nødvendigt med tiltag på følgende områder:

i. Indsamling og taksering af beviser;

ii. Overførsel af fanger til udsoning af straffe i den medlemsstat hvori de bor;

iii. Udståelse af straffe uden frihedsberøvelse i den medlemsstat, hvori man bor;

iv. Udførelse af tvangsforanstaltninger i den medlemsstat, hvori man bor.

v. Minimumsrettigheder for indsatte i enhver medlemsstat.

Det henstilles derfor til Kommissionen, at den forelægger Rådet et lovgivningsforslag om de ovenfor omtalte forhold vedrørende politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager inden _____.

[1] EFT C 326 af 21.11.201, s. 1.