



Bryssel den 12 december 2022
(OR. en)

13205/1/22
REV 1

LIMITE

COPEN 343
DROIPEN 135
EVAL 23
JAI 1280
EUROJUST 93
EJN 38
CATS 61

NOT

från:	Rådets generalsekretariat
till:	Delegationerna
Ärende:	Slutrapport om den nionde omgången av ömsesidiga utvärderingar om rättsliga instrument för ömsesidigt erkännande på området för frihetsberövande eller inskränkning av frihet

I enlighet med artikel 2 i gemensam åtgärd 97/827/RIF av den 5 december 1997 beslutade samordningskommittén på området för polissamarbete och straffrättsligt samarbete vid sitt möte den 21 november 2018 att den nionde omgången av ömsesidiga utvärderingar skulle ägnas åt principen om ömsesidigt erkännande.

På grund av det breda spektrumet av rättsliga instrument för ömsesidigt erkännande och deras vidsträckta tillämpningsområde, enades man vid mötet i samordningskommittén på området för polissamarbete och straffrättsligt samarbete den 12 februari 2019 om att utvärderingen skulle inriktas på följande instrument för ömsesidigt erkännande:

- Rambeslut 2002/584/RIF om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna.
- Rambeslut 2008/909/RIF om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på brottmålsdomar avseende fängelse eller andra frihetsberövande åtgärder i syfte att verkställa dessa inom Europeiska unionen.

- Rambeslut 2008/947/RIF om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på domar och övervakningsbeslut i syfte att övervaka alternativa påföljder och övervakningsåtgärder.
- Rambeslut 2009/829/RIF om tillämpning mellan Europeiska unionens medlemsstater av principen om ömsesidigt erkännande på beslut om övervakningsåtgärder som ett alternativ till tillfälligt frihetsberövande.

Utkastet till slutrapport om den nionde omgången av ömsesidiga utvärderingar har utarbetats av rådets generalsekretariat på ordförandeskapets vägnar, efter en grundlig och jämförande granskning av alla tidigare antagna rapporter för varje enskild medlemsstat, särskilt av viktiga resultat, huvudsakliga slutsatser och rekommendationer. Syftet är att sammanfatta och analysera resultatet av den nionde omgången av ömsesidiga utvärderingar för att få en överblick över de åtgärder som ska vidtas på nationell nivå och EU-nivå för att öka användningen av de rättsliga instrument som omfattas av denna omgång.

Ordförandeskapet lade fram det första utkastet till slutrapport vid mötet i arbetsgruppen för straffrättsligt samarbete den 28 oktober 2022. Flera medlemsstater och även Eurojust skickade in skriftliga bidrag som beaktades vid översynen av texten. Med hänsyn till de omfattande ändringarna, inbegripet av strukturell natur, innehåller det andra utkastet till slutrapport inte några ändringsmarkeringar. Ordförandeskapet avser att lägga fram och diskutera det ovannämnda utkastet till rapport enligt bilagan till detta dokument vid mötet i arbetsgruppen för straffrättsligt samarbete den 20 december 2022.



**UTKAST TILL SLUTRAPPORT OM DEN NIONDE OMGÅNGEN AV ÖMSESIDIGA
UTVÄRDERINGAR OM RÄTTSLIGA INSTRUMENT FÖR ÖMSESIDIGT
ERKÄNNANDE PÅ OMRÅDET FÖR FRIHETSBERÖVANDE ELLER INSKRÄNKNING
AV FRIHET**

Innehållsförteckning

1.	SAMMANFATTNING.....	6
2.	INLEDNING.....	9
3.	Rambeslut 2002/584/RIF	12
3.1	Proportionalitet	12
3.2	Utevarodomar	16
3.3	Skäl för vägran	20
3.3.1	Fakultativa och obligatoriska skäl för vägran	20
3.3.2	Dubbel straffbarhet	22
3.3.3	Principen <i>ne bis in idem</i>	24
3.4	Förhållanden under frihetsberövande.....	26
3.5	Frågor rörande översättning.....	30
3.6	Tidsfrister.....	32
4.	Rambeslut 2008/909/RIF	35
4.1	Skäl för vägran	35
4.2	Frågor som rör förhållandena under frihetsberövande	35
4.3	Bedömning av social återanpassning.....	36
4.4	Information, inställning och samtycke till överförande från den dömda personens sida	40
4.4.1	Situationen i den utfärdande medlemsstaten.....	40
4.4.2	Situationen i den verkställande medlemsstaten	43
4.5	Anpassning och delvis erkännande.....	45

4.5.1	Anpassning.....	45
4.5.2	Delvis erkännande.....	48
4.6	Frågor som rör översättning	51
4.7	Tidsfrister	54
5.	KOPPLINGAR MELLAN RAMBESLUTEN 2002/584/RIF OCH 2008/909/RIF.....	56
6.	RAMBESLUTEN 2008/947/RIF OCH 2009/829/RIF.....	62
6.1	Bristande tillämpning	62
6.2	Rambeslut 2008/947/RIF	65
6.3	Rambeslut 2009/829/RIF	67
7.	ÖVERGRIPANDE FRÅGOR.....	70
7.1	Centralmyndighet och direkta kontakter	70
7.1.1	Centralmyndighet och direkta kontakter enligt rambeslut 2002/584/RIF.....	70
7.1.2	Centralmyndighet och direkta kontakter enligt rambeslut 2008/909/RIF.....	72
7.1.3	Centralmyndighet och direkta kontakter enligt rambesluten 2008/947/RIF och 2009/829/RIF.....	73
7.2	De behöriga myndigheternas specialisering	73
7.3	Samarbete och utbyte av information	75
7.4	Transitering av den eftersökta eller dömda personen	79
7.5	Samarbete med Eurojust och det europeiska rättsliga nätverket	81
7.6	Utbildning	85
7.7	Statistik	90

1. SAMMANFATTNING

Den nionde omgången av ömsesidiga utvärderingar ägnades åt fyra instrument för ömsesidigt erkännande på området för straffrättsligt samarbete som rör frihetsberövande eller inskränkning av frihet. Slutrapporten innehåller viktiga rekommendationer till medlemsstaterna och till EU:s institutioner och byråer, i syfte att ytterligare öka tillämpningen av de instrument som är föremål för utvärderingarna. Det framhölls inte något särskilt behov av lagstiftning på EU-nivå under utvärderingsomgången.

Det rättsliga samarbetet mellan medlemsstaterna på grundval av **rambeslut 2002/584/RIF om en europeisk arresteringsorder** och **rambeslut 2008/909/RIF om frihetsberövande** fungerar väl i praktiken. Det finns dock utrymme för utveckling på vissa centrala områden. Eftersom det funktionella förhållandet och komplementariteten mellan dessa två instrument är en relativt komplex fråga, syftar rekommendationerna om denna specifika koppling till att skapa större klarhet i hela EU.

Rambeslut 2002/584/RIF om en europeisk arresteringsorder omfattades av den fjärde omgången av ömsesidiga utvärderingar, där slutrapporten antogs 2009¹. Med tanke på hur viktigt detta instrument är och hur ofta det används, samt det stadigt ökande antalet begäranden om förhandsavgörande till EU-domstolen, valdes vissa centrala frågor ut för att ingå i den nu aktuella utvärderingen.

Vad gäller skälen för att vägra verkställighet visade utvärderingen att vissa skäl för att vägra verkställighet som är fakultativa i rambeslutet är obligatoriska i flera medlemsstaters nationella lagstiftning. Detta tillvägagångssätt leder till att färre europeiska arresteringsorder faktiskt verkställs och hindrar ett välfungerande straffrättsligt samarbete baserat på ömsesidigt förtroende.

¹ Dok. ST 8302/4/2009.

I enlighet med relevant rättspraxis från domstolen avseende den europeiska arresteringsordern (dom C-665/20 PPU av den 29 april 2021) ska den verkställande rättsliga myndigheten själv förfoga över ett utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller huruvida det är lämpligt att verkställa den europeiska arresteringsordern med beaktande av de skäl som medför att verkställighet får vägras. Sedan överträdelseförfaranden inletts håller vissa medlemsstater för närvarande på att se över sin lagstiftning, vilket bland annat påverkar bestämmelserna om skäl för att vägra verkställighet.

När det gäller de återkommande frågor som rör tillämpningen av proportionalitetsprincipen bör det noteras att en betydande förbättring kunde konstateras jämfört med resultaten av den fjärde omgången av ömsesidiga utvärderingar. I några medlemsstater bedöms dock proportionaliteten fortfarande av de verkställande myndigheterna. Detta tillvägagångssätt kan leda till att det skapas ett nytt skäl för att vägra överlämnande som inte överensstämmer med rambeslut 2002/584/RIF och som strider mot principerna om ömsesidigt erkännande och ömsesidigt förtroende.

I de flesta medlemsstater gör de verkställande myndigheterna, i enlighet med domstolens rättspraxis², en särskild bedömning av risken för omänsklig eller förnedrande behandling. Eftersom medlemsstaterna inte tillämpar domstolens ovannämnda rättspraxis på ett enhetligt eller konsekvent sätt pekade flera utvärderingsgrupper på ett behov av att klargöra domstolens relevanta rättspraxis på EU-nivå. Utvärderingarna visade också att de medlemsstater som berörs av frågor som rör förhållanden under frihetsberövande, inbegripet överbeläggning, har tagit initiativ för att förbättra situationen, eller överväger sådana initiativ. I samband med utvärderingarna betonades det att medlemsstaternas behöriga myndigheter bör anstränga sig för att undvika strafffrihet i de fall där överlämnandeförfarandet skjuts upp eller avbryts på grund av resultatet av tvåstegstestet enligt målen Aranyosi och Căldăraru på förhållandena under frihetsberövande.

När det gäller bland annat **rambeslut 2008/909/RIF om frihetsberövande** analyserades bedömningen av social återanpassning, eftersom detta bör vara ett av mekanismens syften. Detta intresse måste dock vägas mot rättsväsendets intresse av att effektivt verkställa påföljden i en medlemsstat.

² Målen C-404/15, Aranyosi och Căldăraru, C-120/18, ML, och C-128/18, Dorobantu.

Utvärderingarna visade också att frågan om delvis erkännande och anpassning av påföljden i de flesta medlemsstater inte ger upphov till några större utmaningar vid tillämpningen av detta rambeslut. Vissa problem uppstår dock till följd av skillnaderna mellan rättsordningarna och rör till exempel vissa åtgärders oförenlighet med den verkställande statens lagstiftning, de olika kriterier och metoder som varje medlemsstat använder för att bestämma den slutliga påföljden, och tillämpningen av principen om kumulering av utdömda påföljder. Det måste understrykas att flera medlemsstater har svårigheter när det gäller att hålla de tidsfrister som fastställs i detta rambeslut och att medlemsstaterna därför bör anstränga sig för att påskynda sina beslutsprocesser.

Den nionde omgången av ömsesidiga utvärderingar bekräftade att det finns en betydande bristande tillämpning av **rambesluten 2008/947/RIF och 2009/829/RIF** vad gäller icke-frihetsberövande åtgärder i skedet efter respektive före rättegång i straffrättsliga förfaranden. Flera gemensamma orsaker till detta identifierades, såsom bristande medvetenhet och kunskap bland rättstillämparna, komplexa och utdragna förfaranden samt få mål med gränsöverskridande konsekvenser. Närmare bestämt beror den bristande tillämpningen av **rambeslut 2008/947/RIF** främst på de betydande skillnaderna mellan de nationella systemen vad gäller arten och varaktigheten av de tillämpliga övervakningsåtgärderna och alternativa påföljderna. Att **rambeslut 2009/829/RIF** tillämpas sällan beror vanligtvis på svårigheten att identifiera fall där det skulle vara effektivt och lämpligt att utfärda en europeisk övervakningsorder eftersom det inte nödvändigtvis är ändamålsenligt för det straffrättsliga förfarandet. Rekommendationerna syftar till att öka medvetenheten om dessa två rambeslut och tillhandahålla vägledning och verktyg för rättstillämpare om deras tillämpning, i syfte att främja och öka användningen av dem.

Samarbete med Eurojust och det europeiska straffrättsliga nätverket kan i hög grad bidra till ett effektivt straffrättsligt samarbete i hela EU, särskilt i komplexa fall med gränsöverskridande konsekvenser eller när information behövs för att identifiera behöriga myndigheter eller tillämpliga regler i andra medlemsstater. Det följer dock av den nionde omgången av ömsesidiga utvärderingar att en mer omfattande användning av det bistånd som tillhandahålls av Eurojust och det europeiska rättsliga nätverket i alla medlemsstater avsevärt skulle bidra till att avgöra mål snabbare och enklare och skulle kunna leda till en ytterligare förbättring av det gränsöverskridande straffrättsliga samarbetet i EU.

2. INLEDNING

Vid Europeiska rådets möte i Tammerfors 1999 fastslogs principen om ömsesidigt erkännande som en hörnsten i det rättsliga samarbetet inom EU. Behovet av att effektivisera genomförandet av rättsliga instrument för ömsesidigt erkännande har bland annat betonats av rådet i dess slutsatser av den 7 december 2018 om främjande av ömsesidigt erkännande genom förstärkning av ömsesidigt förtroende. I sina slutsatser *Den europeiska arresteringsordern och utlämningsförfaranden – nuvarande utmaningar och det fortsatta arbetet* enades rådet dessutom bland annat om att det finns utrymme för förbättringar när det gäller det nationella införlivandet och den praktiska tillämpningen av rambeslut 2002/584/RIF, hanteringen av vissa aspekter av förfarandet i den utfärdande och den verkställande medlemsstaten och förstärkningen av förfarandena för överlämnande enligt den europeiska arresteringsordern vid kriser. I sina slutsatser från december 2019 om alternativa åtgärder till frihetsberövande uppmanade slutligen rådet kommissionen att fortsätta att stärka genomförandet av EU:s rambeslut om alternativa påföljder och övervakningsåtgärder (2008/947/RIF) och om den europeiska övervakningsordern (2009/829/RIF), med beaktande av den information som har insamlats under den nionde omgången av ömsesidiga utvärderingar.

På grund av det breda spektrumet av rättsliga instrument för ömsesidigt erkännande och deras vidsträckta tillämpningsområde, enades man vid mötet i samordningskommittén på området för polissamarbete och straffrättsligt samarbete den 12 februari 2019 om att utvärderingen skulle inriktas på följande instrument för ömsesidigt erkännande:

- Rambeslut 2002/584/RIF om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna.
- Rambeslut 2008/909/RIF om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på brottmålsdomar avseende fängelse eller andra frihetsberövande åtgärder i syfte att verkställa dessa inom Europeiska unionen.

- Rambeslut 2008/947/RIF om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på domar och övervakningsbeslut i syfte att övervaka alternativa påföljder och övervakningsåtgärder.
- Rambeslut 2009/829/RIF om tillämpning mellan Europeiska unionens medlemsstater av principen om ömsesidigt erkännande på beslut om övervakningsåtgärder som ett alternativ till tillfälligt frihetsberövande.

Vid det ovannämnda mötet i samordningskommittén på området för polissamarbete och straffrättsligt samarbete enades man också om att utvärderingen endast skulle inriktas på de specifika aspekter av dessa instrument som medlemsstaterna särskilt önskade uppmärksamma, i enlighet med vad som anges närmare i dokument 6333/19, och på de rättsliga och operativa kopplingarna mellan rambeslut 2002/584/RIF om en europeisk arresteringsorder och rambeslut 2008/909/RIF om frihetsberövande.

Angående rambeslut 2008/947/RIF om alternativa påföljder och övervakningsåtgärder och rambeslut 2009/829/RIF om en europeisk övervakningsorder beslutades att utvärderingen skulle vara av ganska allmän karaktär och sträva efter att identifiera skälen till att dessa två rambeslut endast sällan tillämpas.

På grund av pandemin var det inte möjligt att följa den ordning för besök i medlemsstaterna som antogs av samordningskommittén på området för polissamarbete och straffrättsligt samarbete den 13 maj 2019, eftersom flera besök på plats upprepade gånger sköts upp, vilket avsevärt fördröjde slutförandet av den nionde utvärderingsomgången. De besök på plats som påbörjades i november 2019 avslutades därför inte förrän i april 2022. I enlighet med artikel 3 i gemensam åtgärd 97/827/RIF av den 5 december 1997 upprättade ordförandeskapet en förteckning över experter vid de utvärderingar som skulle genomföras, på grundval av medlemsstaternas utnämning av experter med fördjupad praktisk kunskap om det ämne som var föremål för utvärderingen.

Utvärderingsgrupperna bestod av tre nationella experter, som hade stöd av en eller flera anställda vid rådets generalsekretariat och, vid flera tillfällen, av observatörer (från Europeiska kommissionen och Eurojust).

Syftet med den nionde omgången av ömsesidiga utvärderingar var att ge ett mervärde genom att, via besök på plats, ge möjlighet att inte endast beakta rättsliga frågor utan också – och i synnerhet – relevanta praktiska och operativa aspekter med koppling till rättstillämparnas genomförande av dessa instrument i samband med gränsöverskridande straffrättsliga förfaranden.

I detta utkast till rapport, som har utarbetats av rådets generalsekretariat på ordförandeskapets vägnar, sammanfattas viktiga resultat, slutsatser och rekommendationer i rapporterna om de enskilda länderna och ges rekommendationer till medlemsstaterna och till EU:s institutioner och organ, med beaktande av de rekommendationer som identifierats som mest relevanta och/eller återkommande på grundval av rapporterna om de 27 utvärderade medlemsstaterna, där brister och förbättringsområden konstaterats. I rapporten framhålls också vissa exempel på bästa praxis som identifierats i samband med denna omgång av ömsesidiga utvärderingar och som kan utbytas mellan medlemsstaterna, i syfte att säkerställa en effektivare och enhetligare tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande i alla skeden av straffrättsliga förfaranden i hela unionen.

Mer allmänt förväntas denna övning främja ett fullständigt, konsekvent och effektivt genomförande av detta paket med rättsliga instrument och stärka det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaternas rättsliga myndigheter, och därigenom förbättra det gränsöverskridande straffrättsliga samarbetet inom området med frihet, säkerhet och rättvisa.

3. RAMBESLUT 2002/584/RIF

3.1 Proportionalitet

Proportionalitetsprincipen är en allmän straffrättslig princip och en nyckelfaktor för det effektiva samarbetet på området frihet, säkerhet och rättvisa. Inte alla medlemsstaters lagstiftning nämner denna princip uttryckligen, och i vissa fall följer den av konstitutionen, främst av rättsstatsprincipen och skyddet för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Mer allmänt innebär proportionalitetsprincipen att varje ingrepp i en persons rättigheter i samband med straffrättsliga förfaranden ska vägas mot samhällets intresse av att upptäcka och gripa gärningsmännen till ett brott. I praktiken kräver den att frihetsberövande begränsas till fall som rör allvarliga brott. Med hänsyn till de allvarliga följder verkställigheten av en europeisk arresteringsorder har för den eftersöktes frihet och med tanke på begränsningarna av dennes fria rörlighet, är det viktigt att de utfärdande rättsliga myndigheterna överväger ett antal faktorer när de avgör om det är befogat att utfärda en sådan order.

Proportionalitetsprincipen är väl etablerad i EU:s rättsordning, i rättspraxis från Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna och i nationell lagstiftning. I artikel 2.1 i rambeslut 2002/584/RIF fastställs dock endast strafftrösklar med avseende på utfärdandet av en europeisk arresteringsorder. Där föreskrivs att en europeisk arresteringsorder för lagföring endast får utfärdas för gärningar som enligt den utfärdande medlemsstatens lagstiftning kan leda till fängelse eller annan frihetsberövande åtgärd i tolv månader eller mer och att en europeisk arresteringsorder för verkställighet av en dom endast får utfärdas om ett straff eller en annan frihetsberövande åtgärd i minst fyra månader har dömts ut.

En gemensam syn på proportionalitetsprincipen återges i Europeiska kommissionens *Handbok för utfärdande och verkställighet av en europeisk arresteringsorder*, som innehåller utförliga förklaringar om proportionalitetsfrågan och de kriterier som de utfärdande myndigheterna ska tillämpa i detta avseende, nämligen brottets svårhetsgrad, den sannolika påföljd som kan utdömas, sannolikheten för att personen frihetsberövas efter överlämnande och brottsoffrens intressen.

När de agerar som utfärdande medlemsstater överväger de flesta medlemsstater om det i stället för att utfärda en europeisk arresteringsorder går att använda andra instrument för straffrättsligt samarbete som också är effektiva men mindre ingripande, särskilt om överlämnandet begärs för att höra den misstänkta eller tilltalade personen under utredningen och ännu inte för att lagföra vederbörande eller för att verkställa en frihetsberövande påföljd. I detta fall kan man utfärda en europeisk utredningsorder för hörande av den misstänkte eller tilltalade via videokonferens eller för tillfällig överföring. Detta har stor betydelse när det gäller att undvika missbruk av den europeiska arresteringsordern i fall där det finns mindre ingripande alternativ för att säkerställa att en tilltalad som befinner sig utomlands deltar i straffrättsliga förfaranden i den utfärdande medlemsstaten och ett frihetsberövande inte är absolut nödvändigt.

I avsaknad av en legaldefinition i rambeslut 2002/584/RIF och en gemensam modell för alla jurisdiktioner, tillämpar medlemsstaterna proportionalitetsprincipen på olika sätt, och de kriterier som används i praktiken för att bedöma huruvida europeiska arresteringsorder är proportionerliga är inte enhetliga i alla medlemsstater. De vanligaste kriterier som tillämpas är bland annat brottets svårhetsgrad, den tid som förflutit sedan brottet begicks, den skada som orsakats, brottsoffrets intressen, det förväntade straffet, den berörda personens ålder och beteende samt andra omständigheter i ärendet. I en av utvärderingsrapporterna betonas en annan aspekt av proportionaliteten, nämligen att de finansiella kostnaderna i samband med genomförandet av en europeisk arresteringsorder inte är försumbara och bör stå i proportion till brottets svårhetsgrad. Vissa medlemsstater har utfärdat nationella handböcker eller riktlinjer för att underlätta proportionalitetsbedömningen.

Såsom anges i ett antal utvärderingsrapporter från den nionde omgången bör proportionalitetskontrollen utföras uteslutande av den utfärdande staten, och nästan inga medlemsstater bedömer heller proportionaliteten när de verkställer en europeisk arresteringsorder. Ett fåtal medlemsstaters myndigheter anser dock att medlemsstaternas utfärdande myndigheter inte alltid gör en korrekt bedömning av proportionaliteten innan de utfärdar europeiska arresteringsorder som verkar vara oproportionerliga i förhållande till brottets svårhetsgrad. Dessa myndigheter bedömer proportionaliteten även när de agerar som verkställande myndigheter och föreslår i vissa fall att den europeiska arresteringsordern bör återkallas, eller vägrar att verkställa den, om de anser att den inte är befogad med hänsyn till brottets svårhetsgrad.

De aktuella medlemsstaterna gör dock sådana bedömningar mycket sällan. Såsom framhålls i respektive rapporter kan detta tillvägagångssätt leda till att det skapas ett nytt skäl för att vägra överlämnande som inte överensstämmer med rambeslut 2002/584/RIF och som även strider mot principerna om ömsesidigt erkännande och ömsesidigt förtroende.

Ett problem som kan uppstå vid valet mellan den europeiska arresteringsordern och den europeiska utredningsordern rör skälen för vägran i samband med en europeisk utredningsorder, till exempel om den verkställande medlemsstaten inte godtar användningen av videokonferens för förhör av misstänkta eller tilltalade.

Det måste också beaktas att Irland och Danmark inte deltar i den europeiska utredningsordern. Om de behöriga myndigheterna i dessa medlemsstater inte använder en europeisk arresteringsorder skulle de därför behöva söka och tillhandahålla rättslig hjälp i brottmål i enlighet med andra instrument, såsom Europarådets konvention om inbördes rättshjälp i brottmål och relevanta EU-instrument, såsom konventionen av den 29 maj 2000 om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål mellan Europeiska unionens medlemsstater.

Mot denna bakgrund kunde en betydande förbättring konstateras jämfört med resultaten av den fjärde omgången av ömsesidiga utvärderingar, där proportionaliteten var ett allvarligt problem. Proportionalitetsprincipen tillämpas nu på ett tillfredsställande sätt i de flesta medlemsstater. Några medlemsstaters tillvägagångssätt i detta avseende identifierades som bästa praxis och endast ett fåtal medlemsstater uppmanades att vidareutveckla proportionalitetsprincipen i sina nationella förfaranden för en europeisk arresteringsorder.

REKOMMENDATIONER

- *Medlemsstaterna uppmanas att säkerställa att deras behöriga myndigheter, när de agerar som utfärdande myndigheter i förfaranden för en europeisk arresteringsorder, alltid genomför proportionalitetsprövningen genom att göra en noggrann bedömning av omständigheterna i varje enskilt ärende, för att avgöra om det i stället för att utfärda en europeisk arresteringsorder är möjligt att använda mindre ingripande instrument för rättsligt samarbete.*
- *Medlemsstaterna rekommenderas att säkerställa att deras behöriga myndigheter, när de agerar som verkställande myndigheter i förfaranden för en europeisk arresteringsorder, inte betraktar bristen på proportionalitet i en europeisk arresteringsorder som utfärdats av den ansökande medlemsstaten som skäl för att vägra verkställighet av en europeisk arresteringsorder.*

3.2 Utevarodomar

I rådets rambeslut 2009/299/RIF, som ändrar rambeslut 2002/584/RIF genom att bland annat införa artikel 4a, föreskrivs ett fakultativt skäl för att vägra verkställighet vid utevarodomar samt fyra undantag enligt vilka verkställighet av en europeisk arresteringsorder inte får vägras eftersom den eftersökta personen presumeras ha haft kännedom om förhandlingen.

Vissa medlemsstaters nationella lagstiftning tillåter inte utevarodomar eller förenar sådana domar med vissa villkor, vilket begränsar möjligheten att meddela dem till endast undantagsfall. I egenskap av verkställande medlemsstater har dessa medlemsstater trots detta varit tvungna att behandla ärenden där utevarodomar hade meddelats i den utfärdande staten. Generellt framgick av den nionde omgången av ömsesidiga utvärderingar att detta inte verkar utgöra något hinder för tillämpningen av artikel 4a i rambeslut 2002/584/RIF.

Kraven för att meddela domar i den eftersöktes utevarodomen och kriterierna för att en dom ska kvalificeras som en utevarodom skiljer sig dessutom avsevärt åt mellan medlemsstaterna. I några medlemsstater anses det enligt relevant nationell lagstiftning tillräckligt att kalla den tilltalade genom delgivning på den angivna adressen, oavsett om den berörda personen faktiskt mottar kallelsen personligen och har kännedom om förhandlingen eller inte.

I flertalet medlemsstater framkom i den nionde omgången av ömsesidiga utvärderingar inte några större problem när det gäller utevarodomar. I de flesta medlemsstater finns det dock vissa återkommande svårigheter som rör följande:

- a) Användningen och tolkningen av avsnitt d i formuläret för den europeiska arresteringsordern, dvs. användningen av den version som föregick ikraftträdandet av rambeslut 2009/299/RIF, eller felaktiga, ofullständiga eller motstridiga uppgifter i den nuvarande versionen av formuläret. De flesta medlemsstater påpekade att det ofta inte framgår klart av innehållet i den europeiska arresteringsorder som mottagits huruvida skälen för vägran enligt artikel 4a i rambeslutet är tillämpliga, till exempel för att den relevanta rutan inte är ikryssad eller för att de uppgifter som lämnats inte är tillräckliga.
- b) Skillnader i tolkningen av begreppet utevarodom och dess särdrag: kontradiktorisk dom, slutlig dom, möjligheten att överklaga osv. De olika rättsliga kraven i medlemsstaterna när det gäller delgivning av domar och kallelser till domstolsförhandlingar kan komplicera erkännandeförfarandet. Såväl vissa rättstillämpare i medlemsstaterna som vissa utvärderingsgrupper uttryckte åsikten att det vore användbart att fastställa en gemensam praxis på EU-nivå för hanteringen av utevarodomar i samband med förfaranden för en europeisk arresteringsorder.
- c) Skillnader i medlemsstaternas införlivande av rambeslut 2009/299/RIF, närmare bestämt om skälen för att vägra verkställighet har obligatorisk eller fakultativ karaktär. Några medlemsstater har införlivat detta skäl för vägran som obligatoriskt, medan artikel 4a i rambeslut 2002/584/RIF föreskriver ett fakultativt skäl för vägran.

Mot denna bakgrund begär de verkställande myndigheterna ofta kompletterande uppgifter av den utfärdande medlemsstaten i enlighet med artikel 15 i rambeslut 2002/584/RIF, för att få den information som saknas om förfaranden i den berörda personens utemål i dessa medlemsstater och tydligt fastställa omständigheterna rörande den eftersöktes närvaro under det straffrättsliga förfarandet. Det rör sig om omständigheter som hur personen kallades, huruvida personen var närvarande vid förhandlingen, huruvida personen företrädde av en försvarsadvokat, huruvida utemålsdomen hade vunnit laga kraft och rätten till förnyad prövning. Några medlemsstater begär också de berörda nationella avgörandena från den utfärdande staten.

Som vissa medlemsstaters myndigheter har påpekat har antalet begäranden om kompletterande uppgifter ökat efter antagandet av rambeslut 2009/299/RIF, och särskilt efter domstolens domar i målen *Tupikas*³, *Zdziaszek*⁴ och *Ardic*⁵. Det gäller särskilt i fall där den europeiska arresteringsordern grundar sig på fler än ett rättsligt avgörande. I vissa fall var detta också skälet till att tidsfristerna i artikel 17 i rambeslut 2002/584/RIF inte iaktogs eller till att antalet fall av vägran av verkställighet av europeiska arresteringsorder ökade.

I överensstämmelse med domstolens rättspraxis verkar vissa fall av vägran förekomma i ärenden där den utfärdande medlemsstatens nationella lagstiftning inte medger förnyad prövning. Med hänsyn till de olika tolkningarna av ovannämnda rättspraxis har det i vissa rapporter konstaterats att det skulle vara användbart med vägledning på EU-nivå för att uppnå ett harmoniserat tillvägagångssätt.

Sådana begäranden om kompletterande uppgifter kan vara tidskrävande och leda till förseningar i förfarandet och/eller till att tidsfristerna inte iaktas. För att undvika behovet av att begära kompletterande uppgifter skulle det därför vara mycket användbart om den information som den utfärdande medlemsstaten i samband med utemålsdomar lämnar om den dömda personens kännedom om förhandlingen och annan relevant information var mer omfattande och exakt och fanns tillgänglig redan från början.

³ Dom av den 10 augusti 2017, *Openbaar Ministerie/Tadas Tupikas*, C-270/17 PPU, ECLI:EU:C:2017:628.

⁴ Dom av den 10 augusti 2017, *Openbaar Ministerie/Sławomir Andrzej Zdziaszek*, C-271/17 PPU, ECLI:EU:C:2017:629.

⁵ Dom av den 22 december 2017, *Samet Ardic*, C-571/17 PPU, ECLI:EU:C:2017:1026.

Situationen kan vara mer komplicerad om det slutliga avgörandet meddelas efter ett förfarande som har gått igenom flera instanser och personen var frånvarande i varje skede av det straffrättsliga förfarandet. Mot bakgrund av domstolens ovannämnda rättspraxis om utevarodomar är det viktigt att beakta den tilltalades närvaro i alla instanser i det straffrättsliga förfarandet. Vissa medlemsstater har anpassat sin lagstiftning för att följa dessa domar, och behovet av att andra medlemsstater gör detta betonades i respektive utvärderingsrapporter.

REKOMMENDATIONER

- *Medlemsstaternas utfärdande myndigheter bör tillhandahålla tydlig och uttömmande information i avsnitt d i formuläret för den europeiska arresteringsordern när artikel 4a i rambeslut 2002/584/RIF är tillämplig till följd av domar som har meddelats i den tilltalades utevaro, särskilt information om det nationella systemet för förhandlingar i den tilltalades utevaro och om på vilket sätt den eftersökte fick kännedom om förhandlingen.*
- *Europeiska kommissionen uppmanas att överväga att utfärda riktlinjer för hur utevarodomar ska hanteras i syfte att harmonisera tolkningen och tillämpningen av artikel 4a i rambeslut 2002/584/RIF i hela unionen, i linje med relevant rättspraxis från domstolen, i förekommande fall efter relevanta diskussioner i de behöriga rådsorganen.*
- *Det europeiska rättsliga nätverket uppmanas att i samarbete med medlemsstaterna överväga att på sin webbplats ta upp specifik information om nationell lagstiftning och processuella konsekvenser i medlemsstaterna när det gäller utevarodomar.*

3.3 Skäl för vägran

3.3.1 Fakultativa och obligatoriska skäl för vägran

I artikel 3 i rambeslut 2002/584/RIF föreskrivs tre obligatoriska skäl till att verkställighet av den europeiska arresteringsordern ska vägras, på grundval av vilka de verkställande rättsliga myndigheterna är skyldiga att vägra att överlämna den eftersökta personen till den utfärdande staten. Sådana obligatoriska skäl för vägran är amnesti, *ne bis in idem* och undantag från straffrättsligt ansvar på grund av ålder.

I artikel 4 anges sju fakultativa skäl till att vägra verkställighet, på grundval av vilka de verkställande rättsliga myndigheterna får vägra överlämnandet. I detta sammanhang förekommer det dock skillnader i införlivandet av rambeslut 2002/584/RIF i den nationella lagstiftningen. I ett antal medlemsstater är vissa skäl till att vägra verkställighet som är fakultativa i rambeslutet obligatoriska i den nationella lagstiftningen. I en medlemsstat görs ingen åtskillnad mellan obligatoriska och fakultativa skäl för vägran i den nationella lagstiftning som införlivar rambeslut 2002/584/RIF.

I linje med den fjärde utvärderingsomgången av den europeiska arresteringsordern kritiserade vissa expertgrupper som deltog i utvärderingarna denna praxis och framhöll bland annat att den fråntar de verkställande rättsliga myndigheterna möjligheten att i varje enskilt fall bedöma huruvida de bör tillämpa skälen för vägran, om sådana skäl har ansetts vara fakultativa i rambeslutet. De underströk att medlemsstaterna, i linje med relevant rättspraxis från Europeiska unionens domstol om den europeiska arresteringsordern (mål C-665/20 PPU av den 29 april 2021), bör ha ett visst utrymme för skönsmässig bedömning för att avgöra huruvida det finns anledning att vägra att verkställa en europeisk arresteringsorder. Det ankommer dock inte på lagstiftaren utan på den rättsliga myndighet som prövar ett specifikt fall att använda detta utrymme för skönsmässig bedömning.

Expertgrupperna ansåg därför att alla medlemsstaters nationella lagstiftning bör anpassas till rambeslut 2002/584/RIF när det gäller obligatoriska och fakultativa skäl för vägran och därmed vara konsekvent i hela EU.

I ett fåtal medlemsstater föreskrivs i den nationella lagstiftningen ett skäl för vägran som inte föreskrivs i rambeslut 2002/584/RIF, där de grundläggande rättigheterna enligt artikel 6 i EU-fördraget kan komma att kränkas. Detta kan t.ex. inträffa om domen meddelats i samband med ett förfarande där de grundläggande mänskliga rättigheterna och friheterna kränktes eller om personen dömts på grund av sitt kön, sin ras, sin religion, sitt etniska ursprung, sitt medborgarskap, sitt språk, sin politiska övertygelse eller sin sexuella läggning.

Vissa medlemsstater begränsar möjligheten att överlämna sina medborgare och de personer som är bosatta i landet eller underkastar den vissa villkor (såsom samtycke från den eftersökta personen eller en garanti om återvändande från den utfärdande medlemsstaten), utöver de villkor som fastställs i rambeslut 2002/584/RIF. I sådana fall rekommenderade expertgrupperna att dessa medlemsstater skulle ompröva denna möjlighet, eftersom de ansåg att den nationella lagstiftningen i dessa fall inte är förenlig med rambeslut 2002/584/RIF.

Utvärderingsgrupperna konstaterade att detta tillvägagångssätt utvidgar tillämpningsområdet för rambeslut 2002/584/RIF, minskar antalet europeiska arresteringsorder som faktiskt verkställs och utgör ett uppenbart hinder för ett välfungerande straffrättsligt samarbete baserat på ömsesidigt förtroende. De underströk också oförenligheten med EU-domstolens rättspraxis, enligt vilken de verkställande rättsliga myndigheterna i princip endast har möjlighet att vägra att verkställa en europeisk arresteringsorder om de kan åberopa något av de skäl till att vägra verkställighet som på ett uttömmande sätt anges i rambeslutet om en europeisk arresteringsorder. Det betyder att medan verkställighet av en europeisk arresteringsorder utgör huvudregeln, har möjligheten att vägra verkställighet utformats som ett undantag som ska tolkas mycket strikt (C-354/20 PPU och C-412/20 PPU).

I en medlemsstat är medborgarskap ett obligatoriskt skäl för att vägra att verkställa en europeisk arresteringsorder som utfärdats för att verkställa en frihetsberövande påföljd, medan bosättning är ett fakultativt skäl för vägran, vilket innebär att medborgare och personer som är bosatta i landet behandlas olika. Respektive utvärderingsgrupp ansåg att detta inte var förenligt med artikel 4.6 i rambeslut 2002/584/RIF, där det föreskrivs att både medborgarskap och bosättning är fakultativa skäl för att vägra verkställighet. Det bör understrykas att vissa medlemsstater håller på att utarbeta lagstiftning som omfattar men inte är begränsad till skäl för vägran efter det att överträdelseförfaranden har inletts.

3.3.2 Dubbel straffbarhet

Ett vanligt skäl för att vägra verkställighet är dubbel straffbarhet, i enlighet med artikel 4.1 i rambeslut 2002/584/RIF, som ett fakultativt skäl för vägran. Om en europeisk arresteringsorder i ett sådant fall utfärdas för brott som utgör en straffbelagd gärning enligt den utfärdande medlemsstatens lagstiftning men inte enligt den verkställande medlemsstatens lagstiftning kan överlämnandet vägras, såvida inte brottet återfinns bland de 32 brott som enligt artikel 2.2 i rambeslut 2002/584/RIF är undantagna från kontroll av dubbel straffbarhet.

De vanligaste brott som leder till att överlämnande vägras på grund av avsaknad av dubbel straffbarhet är småbrott, narkotikabrott och trafikbrott, bortförande av barn osv. Vissa medlemsstater uppgav att de inte eller endast sällan stöter på svårigheter när det gäller dubbel straffbarhet, men för flera medlemsstater utgör de utfärdande myndigheternas beskrivning av brottet i formuläret för den europeiska arresteringsordern ett återkommande problem.

Informationen i formuläret anses ofta vara otillräcklig för att fastställa om handlingen utgör en straffbelagd gärning enligt den verkställande medlemsstatens nationella lagstiftning. De verkställande myndigheterna måste avgöra om de väsentliga kännetecknen för den straffbelagda gärningen föreligger enligt den nationella lagstiftningen och skulle kunna bestraffas med en straffrättslig påföljd om den inträffade på deras territorium. Om så är fallet bör de kunna jämföra en faktisk beskrivning av den straffbelagda gärningen, såsom anges i avsnitt e i formuläret för den europeiska arresteringsordern, med den faktiska beskrivningen av motsvarande brott enligt en särskild bestämmelse i den nationella straffrätten.

Ibland saknas det dock relevant information (en detaljerad beskrivning av brottsrekvisiten för den påstådda straffbelagda gärning som personen har dömts för, av de faktiska omständigheterna kring brottet, inbegripet tidpunkten och platsen för brottet, eller av graden av den eftersökta personens påstådda inblandning). Om de ovannämnda uppgifterna saknas och en kontroll av dubbel straffbarhet krävs, får de verkställande myndigheterna begära kompletterande uppgifter i enlighet med artikel 15 i rambeslut 2002/584/RIF för att underlätta beslutet om överlämnande.

Givetvis räcker det med en mer kortfattad beskrivning av de faktiska omständigheterna för de 32 brott i artikel 2 i rambeslut 2002/584/RIF som inte omfattas av kontroll av dubbel straffbarhet. En medlemsstat har dock rapporterat att vissa verkställande medlemsstater fortfarande kontrollerar dubbel straffbarhet även om det rör sig om ett av dessa 32 brott, vilket inte är i linje med rambeslut 2002/584/RIF.

Problem kan också uppstå på grund av brist på tillräcklig information, vilket kan leda till svårigheter om ärendet omfattar ett antal alternativa brott. För några av brotten kanske det inte föreligger dubbel straffbarhet, men om det saknas tillräcklig information är det svårt att fastställa vilka brott som omfattas av kravet på dubbel straffbarhet och att verkställa andra delar av påföljden som avser andra brott. I sådana situationer frågar de verkställande myndigheterna den utfärdande staten om påföljden kan delas upp. Om detta inte godtas vägras överlämnandet.

För att säkerställa att ärendet är lätt att förstå för de verkställande myndigheterna innehåller bilaga III till kommissionens handbok för utfärdande och verkställighet av en europeisk arresteringsorder riktlinjer för hur formuläret för den europeiska arresteringsordern ska fyllas i, inklusive avsnitt om hur brottet ska beskrivas i detalj. På så sätt får den verkställande myndigheten en tydlig bild av de faktiska omständigheterna och kan vid behov enkelt bedöma dubbel straffbarhet och eventuella fall av *ne bis in idem* (se följande underkapitel).

Enligt vissa rättstillämpare har dock relativt få europeiska arresteringsorder vägrats på grund av dubbel straffbarhet, vilket tyder på att tillhandahållandet av kompletterande uppgifter vanligtvis löser problemen, även om detta kan leda till förseningar i samband med förfarandena för en europeisk arresteringsorder.

Vissa medlemsstater påpekade att Eurojust eller det europeiska rättsliga nätverkets relevanta kontaktpunkt också kan bidra till att fastställa dubbel straffbarhet.

En medlemsstats myndigheter påpekade att medlemsstaterna verkar tillämpa olika praxis när det gäller kopplingen mellan kontrollen av dubbel straffbarhet och kontrollen av preskriptionstid. I vissa medlemsstater omfattar den förstnämnda inte någon kontroll av om preskriptionstiden för verkställighet enligt den anmodade medlemsstatens lagstiftning har löpt ut i enlighet med artikel 4.4 i rambeslut 2002/584/RIF.

En medlemsstats myndigheter påpekade att vissa medlemsstater prövar dubbel straffbarhet genom att bedöma sakförhållandena i ärendet via en fullständig tillämpning av de specifika parametrarna i den nationella lagstiftningen och underströk att denna praxis skulle kunna försvaga det ömsesidiga förtroendet och inverka negativt på det rättsliga samarbetet i hela EU.

3.3.3 Principen *ne bis in idem*

Enligt vissa rättstillämpare verkar antalet europeiska arresteringsorder som vägrats på grundval av principen *ne bis in idem*, som föreskrivs i artikel 3.2 i rambeslut 2002/584/RIF som ett obligatoriskt skäl för vägran, vara ganska lågt, med ännu färre fall av vägran än vid dubbel straffbarhet.

I de flesta medlemsstater har de rättsliga myndigheterna inte upplevt några större svårigheter beträffande principen *ne bis in idem*. Ett möjligt problem är dock bedömningen av ”samma gärning”. Ur rättslig synvinkel kan man vid bedömningen av begreppet ”samma gärning”, utöver artikel 3.2 i rambeslut 2002/584/RIF, hänvisa till EU-domstolens dom i mål C-261/09 (Mantello) och i mål C-665/20 PPU (X – europeisk arresteringsorder – *ne bis in idem*) samt till artikel 54 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet.

Ur praktisk synvinkel kan en sådan bedömning emellertid vara problematisk om den utfärdande myndigheten har lämnat mycket få uppgifter om ”samma gärning” som ett beslut har fattats om. I vissa fall måste de verkställande myndigheterna begära kompletterande uppgifter om beskrivningen av sakförhållandena (art, datum, plats osv.) för att bedöma om principen *ne bis in idem* bör tillämpas i det aktuella fallet. Det verkar dock i dessa fall som att de kompletterande uppgifter som har begärts vanligtvis löser de problem som de verkställande myndigheterna stöter på, liksom när det gäller dubbel straffbarhet.

REKOMMENDATIONER

- *Medlemsstaterna bör säkerställa att de skäl för vägran som anges som fakultativa i rambeslut 2002/584/RIF inte förekommer som obligatoriska i genomförandelagstiftningen. Dessutom bör i enlighet med EU-domstolens relevanta rättspraxis inga andra skäl för vägran än de som anges i det ovannämnda rambeslutet fastställas.*
- *För att underlätta bedömningen av möjliga skäl för att vägra erkännande och verkställighet på grundval av dubbel straffbarhet och ne bis idem uppmanas medlemsstaterna att säkerställa att deras behöriga utfärdande myndigheter beskriver de faktiska omständigheterna kring brottet i detalj och på ett tydligt språk när de fyller i avsnitt e i formuläret för den europeiska arresteringsordern.*
- *Medlemsstaterna bör säkerställa att deras behöriga verkställande myndigheter inte utför en kontroll av dubbel straffbarhet när brotten i fråga ingår i de 32 kategorier i artikel 2 i rambeslut 2002/584/RIF för vilka en sådan kontroll inte krävs.*

3.4 Förhållanden under frihetsberövande

I andra efterföljande EU-instrument för ömsesidigt erkännande anges den potentiella risken för kränkningar av de grundläggande rättigheterna som ett skäl för att vägra verkställighet, men rambeslut 2002/584/RIF införlivar inte specifikt detta skäl för att vägra erkännande eller verkställighet utan innehåller endast en allmän hänvisning till de grundläggande rättigheterna i skäl 12 och artikel 1.3.

Med beaktande av att principen om ömsesidigt förtroende, som ligger till grund för principen om ömsesidigt erkännande av rättsliga avgöranden, inte a priori automatiskt undanröjer risken för kränkningar av de grundläggande rättigheterna, spelar förhållandena under frihetsberövande i den utfärdande medlemsstaten en viktig roll i samband med förfarandena för den europeiska arresteringsordern.

Ur det perspektivet gör de verkställande myndigheterna i de flesta medlemsstater, inom de gränser som fastställs i EU-domstolens rättspraxis (C-404/15 Aranyosi och Caldaru, C-120/18 ML och C-128/18 Dorobantu), därför en särskild bedömning av risken för omänsklig eller förnedrande behandling, i den mening som avses i artikel 4 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, i undantagsfall och på grundval av ett tvåstegstest. Systemrisker bör inte anses vara tillräckliga. I stället finns det ett krav på att en verklig exponering för en risk för kränkningar av de grundläggande rättigheterna ska fastställas med hänsyn till de särskilda omständigheterna i det enskilda fallet.

I detta sammanhang tar de behöriga verkställande myndigheterna hänsyn till tillförlitlig information om specifika dåliga förhållanden under frihetsberövande i den utfärdande staten eller dåliga förhållanden under frihetsberövande i särskilda kriminalvårdsanstalter eller för särskilda grupper av fångar. Sådan information kan baseras på domar från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna⁶ och Europeiska unionens domstol, beslut eller rapporter från internationella organisationer (FN och Europarådet, framför allt Europeiska kommittén till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning), rapporter från ombudsmannen och officiella icke-statliga människorättsorganisationer (t.ex. Amnesty International och Human Rights Watch), domar från nationella domstolar och försäkringar från den utfärdande medlemsstaten.

- ⁶ Muršić/Kroatien, Sylla och Nollomont/Belgien, Torreggiani m.fl./Italien, Bivolaru och Moldovan/Frankrike osv.

I vissa rapporter anges det att de behöriga verkställande myndigheterna också kan förlita sig på information som mottagits via olika EU-nätverk/EU-byråer (det europeiska rättsliga nätverket, Eurojust och Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA) etc.) och på särskilda verktyg, framför allt FRA:s nyligen uppdaterade databas för straffrättsliga frihetsberövanden, som förväntas bli ett mycket användbart verktyg för de rättsliga myndigheterna när de ställs inför frågor som rör förhållandena under frihetsberövande, och FRA:s rapport *Criminal detention conditions in the European Union: rules and reality*, som beskriver utvalda miniminormer för straffrättsliga frihetsberövanden.

De faktorer som de nationella rättsliga myndigheterna ska beakta när det gäller förhållandena under frihetsberövande har fastställts av Europeiska unionens domstol i dess dom i målet Dorobantu (C-128/18) och hänvisar till vissa fysiska aspekter av fängelseanläggningarna i enlighet med de normer som fastställs i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna.

Medlemsstaterna tar också hänsyn till olika faktorer, såsom aktiviteter för fångarna (rekreations-, utbildnings- och arbetslokaler), rehabiliteringsprogram, privatliv, tillgång till naturligt ljus, vistelsetid i och utanför fängelsecellen, frihetsberövandets längd osv.

Om det finns rimliga skäl att anta att den eftersökta personen kan utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling i fängelset, begär den verkställande rättsliga myndigheten nödvändiga kompletterande uppgifter om de faktiska förhållanden under vilka den berörda personen kommer att hållas frihetsberövad i den utfärdande medlemsstaten, i enlighet med artikel 15.2 i rambeslut 2002/584/RIF. Detta skjuter upp beslutet om verkställighet av den europeiska arresteringsordern till dess att de verkställande myndigheterna får sådana uppgifter och garantier att de kan slå fast att det inte finns någon verklig risk för omänsklig eller förnedrande behandling.

Överväganden rörande förhållandena under frihetsberövande kan leda till förseningar i förfarandena för den europeiska arresteringsordern, framför allt om den behöriga utfärdande myndigheten inte har tillräckligt med information för att kunna svara inom rimlig tid. Detta kan vara fallet när behörigheten är decentraliserad och man behöver be om mer uppgifter från justitieministeriet eller kriminalvårdsmyndigheten i den utfärdande staten. Om de verkställande myndigheterna inte får de efterfrågade uppgifterna eller garantierna kan de vägra överlämnandet. I praktiken förekommer det dock mycket sällan att överlämnanden vägras.

Det bör understrykas att medlemsstaterna inte tillämpar EU-domstolens ovannämnda rättspraxis på grundval av en enhetlig tolkning och strategi. De flesta medlemsstater bedömer på eget initiativ om det finns rimliga indikationer på omänskliga eller förnedrande förhållanden under frihetsberövandet, oavsett om den berörda personen samtycker till överlämnandet eller inte. I en rapport hänvisar den utvärderade medlemsstaten till de rättigheter som fastställs i artikel 6 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Andra medlemsstater bedömer endast förhållandena under frihetsberövande i den utfärdande staten om frågan tas upp av den dömda personen eller hans eller hennes försvarsadvokat och/eller om personen har samtyckt till överlämnandet. Enligt flera utvärderingsgrupper behöver EU-domstolens rättspraxis klargöras på EU-nivå i detta avseende.

Såsom anges i vissa rapporter varierar kvaliteten på fängelseanläggningarna utan tvekan inom EU. Många medlemsstater tillfrågades aldrig om förhållandena under frihetsberövande i deras fängelser när de agerade som verkställande myndigheter. Sådana uppgifter begärs ofta för ett fåtal medlemsstater, där det anses att det fortfarande finns utrymme för förbättringar när det gäller förhållandena under frihetsberövande, särskilt i fråga om överbeläggning. Utvärderingarna visar dock att vissa av dessa medlemsstater har tagit eller överväger att ta initiativ för att förbättra situationen i syfte att undvika att andra medlemsstater vägrar överlämnande.

I samband med utvärderingarna betonades det att medlemsstaternas behöriga myndigheter bör anstränga sig för att undvika straffrihet i de fall där överlämnandeförfarandet skjuts upp eller till och med avbryts helt till följd av resultatet av tvåstegstestet enligt Aranyosi och Căldăraru på förhållandena under frihetsberövande.

Det bör också understrykas att det i enlighet med relevant rättspraxis från EU-domstolen inte finns något utrymme för den verkställande staten att bevilja den eftersökta personen mer omfattande grundläggande rättigheter än de som föreskrivs i unionsrätten.

REKOMMENDATIONER

- *När medlemsstaterna agerar som verkställande stater för en europeisk arresteringsorder bör de säkerställa att deras domare och åklagare som deltar i förfarandena för den europeiska arresteringsordern vid behov tar initiativ till att utvärdera förhållandena under frihetsberövande i den utfärdande medlemsstaten, i enlighet med relevant rättspraxis från Europeiska unionens domstol, och inte bara när de eftersökta personerna (eller deras advokat) begär detta och oberoende av deras samtycke.*
- *När medlemsstaterna agerar som verkställande myndigheter i förfarandena för den europeiska arresteringsordern bör de, i enlighet med normerna i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna, ta hänsyn till EU-domstolens rättspraxis när de undersöker de fängelseförhållanden som kan utgöra en risk för omänsklig eller förnedrande behandling, för att undvika att striktare nationella normer leder till att överlämnande vägras.*

3.5 Frågor rörande översättning

Vissa medlemsstater godtar endast europeiska arresteringsorder på sitt eget officiella språk. Praxis visar dock att det ibland kan vara svårt att tillhandahålla en europeisk arresteringsorder som är översatt till den verkställande statens språk under den tillfälliga arresteringen, särskilt i de medlemsstater som tillämpar strikta tidsfrister, eftersom det kan vara svårt att hitta en översättare inom denna korta tidsram. Om den utfärdande staten inte tar fram en översättning inom tidsfristen kan det leda till att förfarandena för den europeiska arresteringsordern avslutas och att den eftersökta personen frigges, såvida inte domstolen väljer att översätta den europeiska arresteringsordern på egen bekostnad.

I enlighet med artikel 8.2 i rambeslut 2002/584/RIF får varje medlemsstat i en förklaring som ska deponeras hos rådets generalsekretariat förklara att den kommer att godta en översättning till ett annat eller flera andra av EU-institutionernas officiella språk. Vissa medlemsstater tillämpar denna bestämmelse och godtar även europeiska arresteringsorder på ett annat språk än sitt eget. Detta är en ny strategi, som även följs i EU:s senaste straffrättsliga instrument, såsom direktivet om en europeisk utredningsorder eller förordningen om beslut om frysning och förverkande, där medlemsstaterna uppmanas att godta handlingar på mer än ett språk.

Vissa medlemsstater uppgav att de, när de agerar som verkställande stat, godtar en översättning av en europeisk arresteringsorder till ett annat språk än sitt eget i brådskande fall eller på villkor att ömsesidighet råder. I det senare fallet är det möjligt att en verkställande medlemsstat erkänner europeiska arresteringsorder på något av de officiella språken i en utfärdande stat som erkänner europeiska arresteringsorder på den verkställande medlemsstatens officiella språk. Vissa expertgrupper betraktade denna möjlighet som bästa praxis.

Den flexibla språkordningen och den öppna attityden hos de medlemsstater som godtar europeiska arresteringsorder på ett annat språk än sitt eget anses vara en god praxis som bör tillämpas mer allmänt bland medlemsstaterna, eftersom den har den stora fördelen att den påskyndar förfarandena för den europeiska arresteringsordern.

Det finns ett antal medlemsstater som, när de agerar som utfärdande stater, översätter de utgående formulären för den europeiska arresteringsordern till engelska innan de för in dem i SIS. Detta betraktades också som god praxis, eftersom det innebär att en version som alla medlemsstater i allmänhet kan förstå alltid finns tillgänglig, oberoende av behovet av att översätta den till det språk som den verkställande medlemsstaten godtar.

Ett fåtal av medlemsstaternas rättstillämpare uppgav att även om det officiella språket vid domstolsförhandlingar är det nationella språket föredrar de att få europeiska arresteringsorder på engelska eftersom översättningarna till den verkställande medlemsstatens officiella språk ibland är av dålig kvalitet. Den europeiska arresteringsordern måste dock sedan översättas till det straffrättsliga förfarandets språk innan ärendet kan hänskjutas till en domstol.

I samband med informationsutbyte begär vissa medlemsstater kompletterande uppgifter om den europeiska arresteringsordern eller svarar på sådana framställningar på sitt eget språk. I sådana fall måste framställningen om kompletterande uppgifter översättas, vilket kan försena förfarandena för den europeiska arresteringsordern.

Några medlemsstater påpekade att problem kan uppstå när de begär kompletterande uppgifter och vissa medlemsstater vanligtvis inte använder språk som allmänt förstås. Ett fåtal medlemsstater kontakter inte de andra medlemsstaternas myndigheter direkt, utan går via sina centralmyndigheter eftersom de inte känner sig bekväma med att använda vissa språk. Andra medlemsstater uppgav att kommunikationen mellan de utfärdande och de verkställande myndigheterna också kan ske på ett annat språk än respektive medlemsstats officiella språk. Engelska används i allmänhet i dessa fall.

REKOMMENDATION

- ***När medlemsstaterna agerar som verkställande stater uppmanas de att överväga att tillämpa en flexibel strategi i fråga om språkraven och i större utsträckning använda artikel 8.2 i rambeslut 2002/584/RIF för att godta europeiska arresteringsorder på andra språk än sitt eget officiella språk.***

3.6 Tidsfrister

Medlemsstaternas verkställande myndigheter håller vanligtvis de tidsfrister som föreskrivs i artikel 17 i rambeslut 2002/584/RIF i fall där kompletterande uppgifter inte behöver begäras eller där dessa uppgifter skickas i god tid.

Om kompletterande uppgifter är nödvändiga för att de behöriga verkställande myndigheterna ska kunna besluta om överlämnandet, begär den verkställande rättsliga myndigheten de uppgifter som saknas på grundval av artikel 15.2 i rambeslut 2002/584/RIF. En tidsfrist fastställs vanligtvis för mottagandet av dessa uppgifter, med beaktande av behovet av att respektera de tidsfrister som föreskrivs i artikel 17 i det rambeslutet.

I vissa medlemsstater kräver dock behandlingen av europeiska arresteringsorder mycket tid på grund av processen för att undersöka informationen rörande en europeisk arresteringsorder. Om de kompletterande uppgifterna är otillräckliga eller om de frågor som ställdes i den ursprungliga framställningen inte har besvarats korrekt kan det behövas påminnelser till de utfärdande myndigheterna. Andra skäl till möjliga förseningar är kopplade till utevarodomar, främst på grund av avsaknad av nödvändiga och korrekta uppgifter eller framställningar om uppgifter, och till ärenden där frågor hänskjuts till Europeiska unionens domstol för ett förhandsavgörande.

I dessa fall, där tidsfristen för att lämna in de kompletterande uppgifterna inte respekteras, överskrids ofta tidsfristerna i artikel 17.3 i rambeslut 2002/584/RIF. I vissa rapporter konstaterades det att underlåtenhet att respektera en tidsfrist eller att lämna de begärda uppgifterna kan leda till att den eftersökta personen frigges eller till och med till att den rättsliga myndigheten i slutändan vägrar att verkställa den europeiska arresteringsordern.

I många fall av förseningar informerar den verkställande medlemsstaten om orsakerna till förseningen. Flera medlemsstater uppgav, när de agerade som verkställande myndigheter, att om de inte får svar efter flera påminnelser kontaktar de det europeiska rättsliga nätverkets relevanta kontaktpunkt och, i brådskande eller mer komplicerade fall, den nationella Eurojustmedlemmen, för att få hjälp med att inhämta de uppgifter som krävs.

Som anges i vissa rapporter lämnas information om en försening och om den beräknade tidsåtgången för att fatta beslut om verkställandet av den europeiska arresteringsordern sällan spontant till den utfärdande staten. Expertgrupperna ansåg dock att denna praxis inte är helt i linje med rambeslut 2002/584/RIF, eftersom det i artikel 17.4 i rambeslutet fastställs att om den europeiska arresteringsordern inte kan verkställas inom de tidsfrister som anges i punkt 2 eller 3 ska den verkställande rättsliga myndigheten omedelbart underrätta den utfärdande rättsliga myndigheten och ange skälen till detta.

I vissa rapporter betonades det att det är viktigt att hitta en balans mellan, å ena sidan, behovet av att den europeiska arresteringsordern verkställs snabbt och att de verkställande myndigheternas utredningar är grundliga och, å andra sidan, behovet av att ge den utfärdande myndigheten tillräckligt med tid att svara på framställningen, även vid ett eventuellt överklagande.

Såsom konstaterades i en utvärderingsrapport skulle förfarandena för den europeiska arresteringsordern kunna förbättras om samarbetet mellan medlemsstaterna effektiviserades när det gäller tillhandahållande av kompletterande uppgifter som är relevanta för beslutet, vilket skulle påskynda beslutsprocessen och göra det lättare att respektera tidsfristerna i artikel 17 i rambeslut 2002/584/RIF.

I ett fåtal rapporter påpekades det att även om domarna i målen Tupikas, Zdziaszek och Ardic gav användbar vägledning för fastställandet av tillämpningsområdet för artikel 4a i rambeslut 2002/584/RIF, ökade de behovet av kompletterande uppgifter som inte specifikt efterfrågas i formuläret för den europeiska arresteringsordern, vilket utan tvekan har lett till att antalet framställningar om kompletterande uppgifter har ökat och till att tidsfristerna i artikel 17 i rambeslut 2002/584/RIF inte respekteras.

I de fall där tidsfristerna i artikel 17 i rambeslut 2002/584/RIF inte respekteras underrättar endast vissa medlemsstater Eurojust om detta och om orsakerna till förseningen. Det bör även understrykas att det finns en ytterligare skyldighet vid upprepade överträdelser enligt artikel 17.7: en medlemsstat som har drabbats av upprepade förseningar med att verkställa europeiska arresteringsorder från en annan medlemsstats sida ska underrätta rådet så att det nationella genomförandet av detta rambeslut kan utvärderas på medlemsstatsnivå.

REKOMMENDATIONER

- *Medlemsstaterna bör, både när de agerar som utfärdande och verkställande stat, i sina beslutsprocesser och relevanta förfaranden göra sitt yttersta för att säkerställa att tidsfristerna i rambeslut 2002/584/RIF respekteras, trots förfarandenas komplexitet. Därför rekommenderas medlemsstaterna att lämna de kompletterande uppgifter som efterfrågas i god tid när de agerar som utfärdande stater, så att onödiga förseningar undviks.*
- *När medlemsstaterna agerar som verkställande medlemsstater enligt rambeslut 2002/584/RIF rekommenderas det att de informerar den utfärdande rättsliga myndigheten och Eurojust om framställningen inte kan verkställas inom tidsfristerna.*

4. RAMBESLUT 2008/909/RIF

4.1 Skäl för vägran

I flera medlemsstater har alla eller vissa av de skäl för att inte erkänna en dom och verkställa en påföljd som anges i artikel 9 i rambeslut 2008/909/RIF införlivats som obligatoriska, även om alla dessa skäl är fakultativa i rambeslutet. Samma överväganden som framförts beträffande rambeslut 2002/584/RIF gäller även rambeslut 2008/909/RIF.

I de flesta medlemsstater är avsaknad av dubbel straffbarhet, utevarodomar och det faktum att mindre än sex månader av påföljden återstår att avtjäna de vanligaste skälen för att inte erkänna eller verkställa andra medlemsstaters domar i enlighet med rambeslut 2008/909/RIF. Andra skäl för vägran som ofta tillämpas är att den utfärdande myndigheten inte har lämnat ett korrekt ifyllt intyg, den dömda personen inte är medborgare i den verkställande staten, underlättandet av social återanpassning inte har fastställts på grund av att det saknas en koppling till den verkställande staten och verkställigheten av påföljden har preskriberats. Andra skäl för att inte erkänna en dom eller verkställa en påföljd används mer sällan.

4.2 Frågor som rör förhållandena under frihetsberövande

Liksom i förfarandena för den europeiska arresteringsordern beaktar flera medlemsstater, när de utfärdar ett intyg om överförande av en fånge till en annan medlemsstat i enlighet med rambeslut 2008/909/RIF, de grundläggande rättigheterna i fråga om förhållandena under frihetsberövande och bedömer om fängelseförhållandena i den verkställande medlemsstaten är tillfredsställande. I detta sammanhang hänvisar de till EU-domstolens rättspraxis (särskilt domen i målet Aranyosi och Căldăraru) som vägledning för tolkningen, även om denna rättspraxis inte hänvisar till rambeslut 2008/909/RIF.

Utvärderingarna visar dock att det i praktiken är ganska ovanligt att ett överförande enligt rambeslut 2008/909/RIF inte slutförs eller inleds på grund av otillfredsställande fängelseförhållanden i den verkställande staten.

4.3 Bedömning av social återanpassning

I enlighet med skäl 9 och artikel 4.2 i rambeslut 2008/909/RIF måste den behöriga myndigheten i den utfärdande medlemsstaten vara förvissad om att verkställighet av påföljden i den verkställande staten skulle tjäna syftet att underlätta den dömda personens sociala och gynnsamma återanpassning. Denna bedömning är en viktig aspekt inom ramen för förfarandena enligt rambeslut 2008/909/RIF eftersom den gör det möjligt att i högre grad uppnå straffets utbildningsrelaterade och förebyggande mål.

Såsom anges i vissa rapporter bör den dömda personens intresse av social återanpassning beaktas i tillräcklig utsträckning av de utfärdande myndigheterna när de beslutar om de ska begära att verkställigheten av påföljden överförs till en annan medlemsstat och av de verkställande myndigheterna när de beslutar om ett sådant överförande ska godtas eller inte. Detta intresse av social återanpassning måste dock vägas mot rättsväsendets intresse av att effektivt verkställa påföljden i en medlemsstat.

Ett fåtal medlemsstater betonade även vikten av brottsoffers rättigheter vid tillämpningen av rambeslut 2008/909/RIF. Enligt dem bör man även säkerställa att de skadelidande verkligen får ersättning när den berörda personen överförs till en annan medlemsstat eftersom det i praktiken har konstaterats att sådan ersättning i vissa fall upphör så snart den dömda personen avtjänar påföljden i en annan medlemsstat.

Begreppet *social återanpassning* definieras inte i rambeslut 2008/909/RIF. I vissa medlemsstater har man utfärdat riktlinjer för de särskilda kriterierna för att bedöma utsikterna till social återanpassning innan ett intyg utfärdas medan det i andra medlemsstater är upp till domaren att i varje enskilt fall bedöma om överförandet underlättar den sociala återanpassningen.

Enligt handboken om överförande av dömda personer och översändande av fängelsedomar i Europeiska unionen (EUT C 403, 29.11.2019, s. 2) får bedömningen av huruvida den sociala återanpassningen skulle underlättas inte enbart göras utifrån geografisk anknytning utan måste baseras på en noggrann bedömning i varje enskilt fall.

Den nionde omgången av ömsesidiga utvärderingar visar att merparten av medlemsstaternas myndigheter noggrant bedömer utsikterna till social återanpassning när den dömda personen överförs till en annan medlemsstat för att avtjäna påföljden, i viss utsträckning med hjälp av liknande kriterier, även om det kan variera vilka parametrar som används. Även om den sociala återanpassningen i de flesta fall sannolikt underlättas genom överförande till ursprungsmedlemsstaten kan en övergripande bedömning i varje enskilt fall vara nödvändig för att säkerställa att så är fallet.

Vid bedömningen utgår man från flera faktorer och omständigheter rörande den enskilda personens situation, på grundval av vilka man kan dra en rimlig slutsats om huruvida ett överförande är lämpligt mot bakgrund av kriteriet om social återanpassning. I de flesta medlemsstater tas särskild hänsyn till den sociala miljön för dömda personer som kan komma i fråga för överförande till den verkställande staten, dvs. de sociala, ekonomiska, kulturella, språkliga, familjemässiga och andra band som personen har till denna medlemsstat.

Andra kriterier för bedömning av de faktorer som skulle kunna skapa gynnsamma förutsättningar för social återanpassning kan vara längden på, arten av och villkoren för personernas bosättning, deras ekonomiska situation, det språk som de talar, huruvida de har ett arbete i den verkställande medlemsstaten och tillgången till bostad.

I ett fåtal medlemsstater hänvisar de behöriga myndigheterna till andra kriterier, såsom platsen för personens huvudsakliga intressen, hälsoaspekterna, den återstående längden på påföljden och möjligheten till förtida frigivning. Den dömda personens inställning har också vanligtvis stor betydelse när det gäller det slutliga beslutet om överförande av påföljden.

Uppgifterna i den nationella akten eller i intyget kan vara otillräckliga för att fastställa om påföljden skulle tjäna syftet att underlätta den dömda personens sociala och gynnsamma återanpassning i samhället och kompletterande uppgifter kan därför behövas, särskilt för att fastställa personens anknytning till den medlemsstat till vilken han eller hon ska överföras.

I detta syfte föreskrivs i artikel 4.3 i rambeslut 2008/909/RIF en möjlighet för de utfärdande medlemsstaterna att samråda med den verkställande medlemsstaten innan de översänder intyget och domen. Denna möjlighet utnyttjas dock inte i samma utsträckning av medlemsstaterna, och endast ett fåtal av dem utnyttjar den regelbundet. Andra medlemsstater samråder med den verkställande staten endast i mycket specifika fall, t.ex. när samråd eller förhandssamtycke krävs.

Även om ett sådant samråd inte är obligatoriskt, utom i de fall som avses i artikel 4.1 c i rambeslut 2008/909/RIF, anser vissa expertgrupper att förhandssamråd med den verkställande medlemsstaten är användbart för att den utfärdande medlemsstaten ska få all relevant information så att den kan besluta om ett intyg ska utfärdas eller inte enligt rambeslut 2008/909/RIF. Detta underlättar dessutom ett smidigt samarbete med den verkställande medlemsstaten under de följande stegen i förfarandet, inte bara när det gäller att bedöma möjligheten till social återanpassning utan också beträffande andra frågor som rör överförandet.

Motiverade yttranden om att verkställigheten av påföljden i den verkställande staten inte skulle tjäna syftet att underlätta personens återanpassning i samhället, på grundval av artikel 4.4 i rambeslut 2008/909, får utfärdas av de verkställande myndigheterna och översändas till de utfärdande myndigheterna. Den nionde omgången av ömsesidiga utvärderingar visar dock att sådana yttranden inte utfärdas särskilt ofta. Det bör också påpekas att om ett sådant yttrande mottas är det inte bindande för den utfärdande medlemsstatens myndighet och leder inte alltid till att intyget återkallas.

REKOMMENDATIONER

- *Alla medlemsstater uppmanas att, när de agerar som utfärdande medlemsstater, säkerställa att deras behöriga myndigheter på bästa sätt utnyttjar den möjlighet som ges i artikel 4.3 i rambeslut 2008/909/RIF att samråda med den verkställande medlemsstaten i syfte att samla in relevant information om de faktiska utsikterna till social återanpassning för den dömda person som kan komma i fråga för överförande enligt rambeslut 2008/909/RIF.*

4.4 Information, inställning och samtycke till överförande från den dömda personens sida

Förfaranden för att översända domen och intyget till en annan medlemsstat enligt rambeslut 2008/909/RIF får inledas på eget initiativ av den utfärdande staten eller på begäran av den verkställande staten eller den dömda personen. Ett fåtal medlemsstater inleder dock inte sådana förfaranden om den dömda personen eller den verkställande staten inte begär detta eller inleder dem först när den dömda personen samtycker till överförandet.

Utvärderingsrapporterna visar att denna praxis inte verkar vara i linje med andan i rambeslut 2008/909/RIF och att de behöriga utfärdande myndigheterna, i tillämpliga fall, bör överväga att inleda sådana förfaranden på eget initiativ för att underlätta den dömda personens sociala återanpassning.

I en medlemsstat är det möjligt att ansöka om erkännande och verkställighet av en frihetsberövande påföljd redan under förhöret med den misstänkta personen eller till och med när förhöret förbereds. Expertgruppen ansåg att detta var användbart. De menade att denna praxis skulle kunna tillämpas i andra medlemsstater, så att den misstänkta personen redan i ett tidigt skede av förfarandet – och i närvaro av en advokat, som kan förklara de möjligheter som rambeslut 2008/909/RIF erbjuder, och de rättsliga myndigheterna och, vid behov, en tolk – kan fatta ett mer motiverat beslut om huruvida han eller hon skulle gynnas av ett överförande.

4.4.1 Situationen i den utfärdande medlemsstaten

Utvärderingarna visar att dömda personer som är medborgare i eller har sin hemvist i en annan medlemsstat än den medlemsstat där de har dömts inte nödvändigtvis känner till rätten att överföras för att avtjäna påföljden i den stat där de är medborgare eller har sin hemvist eller i en annan medlemsstat. Under förfaranden enligt rambeslut 2008/909/RIF informerar därför de flesta medlemsstater de berörda personerna när de är frihetsberövade om möjligheten till överförande till en annan medlemsstat, om de förfaranden som ska följas för detta ändamål och om de rättsliga konsekvenserna av ett sådant överförande, såsom specialitetsbestämmelsen.

I de flesta medlemsstater görs detta i skriftlig form, med hjälp av ett formulär eller en broschyr, som dock oftast inte finns tillgängliga på alla officiella EU-språk. Såsom anges i flera rapporter skulle detta vara lämpligt för att säkerställa att den berörda personen kan förstå den relevanta informationen. I en medlemsstat informeras fångar endast muntligen. Utvärderingsgruppen betonade att detta inte är tillräckligt och att alla fångar bör informeras skriftligen om möjligheten att avtjäna påföljden i en annan medlemsstat och om det relevanta förfarandet för överförandet.

I samma syfte underströks det också att eftersom fångar vanligtvis inte känner till processrätten är det också lämpligt att säkerställa att sådan information är tydlig och tillgänglig, eftersom detta skulle öka fångarnas förståelse av de möjligheter som erbjuds genom rambeslut 2008/909/RIF. En utvärderingsgrupp föreslog att ett EU-standardiserat informationsblad skulle kunna delas ut bland interner i alla medlemsstaters fängelser på alla EU-språk.

I enlighet med artikel 6.3 i rambeslut 2008/909/RIF kräver det förfarande som ska följas av den utfärdande medlemsstaten att den dömda personen, i alla de fall där han eller hon fortfarande befinner sig på dess territorium och det finns en slutlig dom, också ges tillfälle att uttrycka om han eller hon samtycker till överförandet även om hans eller hennes samtycke inte krävs. Förfarandet för att ge den dömda personen möjlighet att uttrycka sin inställning varierar mellan medlemsstaterna och kan vara skriftligt och/eller muntligt. Om den dömda personens inställning uttrycks muntligen görs dock vanligtvis en skriftlig uppteckning. I en rapport noteras att det i praktiken ofta kan vara svårt att dubbelkontrollera den information som erhållits från den dömda personen (intervjuer med familj, grannar och arbetsgivare).

Den dömda personens inställning spelar en viktig roll för beslutet om ett intyg ska utfärdas eller inte. Denna inställning beaktas vanligtvis, tillsammans med andra omständigheter i ärendet och de rättsliga kraven, även om den inte är avgörande för beslutet om överförandet.

I enlighet med artikel 6.1 i rambeslut 2008/909/RIF ska den dömda personens samtycke inhämtas, utom i de fall som anges i artikel 6.2, dvs. om en person som kan komma i fråga för överförande är medborgare i en medlemsstat till vilken han eller hon skulle överföras, om ett avviseringsbeslut ska verkställas eller om personen har avvikit eller återvänt till den medlemsstaten medan han eller hon åtalas eller döms i den utfärdande medlemsstaten. I de fall där den dömda personen begär att få inleda förfarandet för översändande av intyget till en annan medlemsstat antas det i en medlemsstat att samtycket till överförandet är en naturlig följd av en sådan begäran. Utvärderingsgruppen ansåg att denna praxis verkar bortse från det faktum att enligt rambeslut 2008/909/RIF måste dömda personer uttryckligen ha gett sitt samtycke och informerats om de rättsliga konsekvenserna av ett sådant samtycke.

I vissa rapporter påpekades det att i de fall där den dömda personen ska utvisas eller avvisas till den medlemsstat där han eller hon är medborgare på grund av ett utvisnings- eller avviseringsbeslut när han eller hon frigges från verkställigheten av påföljden, översänds intyget till den medlemsstat där personen är medborgare, oavsett om den dömda personen samtycker till överförandet eller inte.

De behöriga utfärdande myndigheterna ska, i enlighet med artikel 6.4 i rambeslut 2008/909/RIF, underrätta den dömda personen, på ett språk som han eller hon förstår, om att de har beslutat att översända domen tillsammans med intyget till den verkställande medlemsstaten med hjälp av det standardformulär för underrättelse som anges i bilaga II till det rambeslutet. Om den dömda personen befinner sig i den verkställande medlemsstaten när detta beslut fattas ska formuläret översändas till den verkställande medlemsstaten, som ska underrätta den dömda personen om detta.

Även om rambeslut 2008/909/RIF inte föreskriver några rättsmedel för att överklaga beslutet om överförande av verkställigheten av påföljden föreskriver vissa medlemsstater en sådan möjlighet i sin nationella lagstiftning.

4.4.2 Situationen i den verkställande medlemsstaten

Om den dömda personen inte befinner sig i den verkställande medlemsstaten förlitar sig den verkställande staten oftast på att den utfärdande staten lämnar inställningen skriftligen och, på begäran, samtycket till det föreslagna överförandet av den dömda personen, såvida den dömda personen inte redan har hörts i den utfärdande staten. Ett fåtal verkställande medlemsstater ber dock direkt skriftligen om den dömda personens inställning och samtycke.

Om den dömda personen befinner sig i den verkställande medlemsstaten har alla medlemsstater processuella arrangemang för att ta emot inställningen och, på begäran, samtycket till överförandet av den dömda personen. I de flesta medlemsstater kallas de dömda personerna eller den person som är ansvarig för att bistå eller företräda dem, om de är underåriga eller omfattas av rättsligt skydd, till en domstolsförhandling för att uttrycka sin inställning och, på begäran, ge sitt samtycke. De biträds av en advokat och vid behov av en tolk. I vissa andra medlemsstater genomförs detta förfarande skriftligen.

Oavsett om en medlemsstat agerar som utfärdande eller verkställande medlemsstat måste den underrätta personen om alla rättsliga avgöranden från den behöriga myndigheten med hjälp av underrättelseformuläret i bilaga II till rambeslut 2008/909/RIF. Om personen fortfarande befinner sig i den utfärdande staten skickas beslutet till honom eller henne av de verkställande myndigheterna via den behöriga myndigheten i den staten eller direkt. Bilaga II till rambeslut 2008/909/RIF används i stor utsträckning av medlemsstaterna.

I flera rapporter anges det att den verkställande medlemsstatens beslut om erkännande och verkställighet av den frihetsberövande påföljden kan överklagas.

REKOMMENDATIONER

- *Alla medlemsstater uppmanas att säkerställa att deras behöriga myndigheter på ett enkelt och lättillgängligt sätt underrättar den dömda personen om möjligheten att avtjäna påföljden i en annan medlemsstat i enlighet med rambeslut 2008/909/RIF, om det relevanta förfarandet för överförandet och om dess rättsliga konsekvenser.*
- *Alla medlemsstater rekommenderas att säkerställa att relevant information om överförande för att avtjäna påföljden i en annan medlemsstat lämnas skriftligen till den person som kan komma i fråga för ett sådant överförande genom ett formulär eller en broschyr, som företrädesvis finns tillgängliga på alla officiella EU-språk, så att den berörda personen kan förstå denna information.*

4.5 Anpassning och delvis erkännande

De frihetsberövande påföljdernas art och längd varierar avsevärt mellan medlemsstaterna. Erkännande och verkställighet av en frihetsberövande påföljd i en annan medlemsstat enligt rambeslut 2008/909/RIF kan därför omfatta anpassning eller delvis erkännande av påföljden, i enlighet med artiklarna 8 och 10 i detta rambeslut.

På grundval av resultatet av den nionde omgången av ömsesidiga utvärderingar kan det antas att delvis erkännande och anpassning av påföljden i de flesta medlemsstater inte medför några större utmaningar vid tillämpningen av rambeslut 2008/909/RIF eller principen om ömsesidigt erkännande och inte är ett hinder för deras underlättande roll i det straffrättsliga samarbetet i hela EU. I utvärderingen tar man dock upp vissa frågor som bör beaktas, enligt beskrivningen nedan.

4.5.1 Anpassning

Det bör noteras att systemet i rambeslut 2008/909/RIF bygger på principen om ömsesidigt erkännande och att i artikel 8.1 i rambeslut 2008/909/RIF föreskrivs det därför i princip att den påföljd som utdömts i den dömande staten ska fortsätta att gälla med avseende på dess art och längd. Som ett undantag från denna regel får påföljden enligt artikel 8.2 och 8.3 i rambeslut 2008/909/RIF anpassas i följande två fall:

- I enlighet med artikel 8.2 i rambeslut 2008/909/RIF, om påföljdens längd är oförenlig med den verkställande medlemsstatens rättsordning på grund av att den överstiger det strängaste straff som föreskrivs för liknande brott enligt den gällande lagstiftningen vid den tidpunkten. Den verkställande medlemsstaten får anpassa påföljden genom att utdöma det strängaste straff som är tillämpligt i dess egen rättsordning.

- I enlighet med artikel 8.3 i rambeslut 2008/909/RIF får den behöriga verkställande myndigheten, om påföljdens art är oförenlig med den verkställande medlemsstatens rättsordning, anpassa den till det straff eller den åtgärd som så nära som möjligt motsvarar den frihetsberövande påföljd som dömts ut i den utfärdande medlemsstaten. En straffrättslig påföljd som innebär frihetsberövande får inte omvandlas till böter eller andra påföljder av ekonomisk art.

I sådana fall måste de verkställande myndigheterna bedöma vad som utgör ett *liknande brott* i den mening som avses i artikel 8 i rambeslut 2008/909/RIF, i syfte att identifiera ett jämförbart brott vars objektiva och subjektiva kriterier ligger nära det brott som begåtts i den utfärdande medlemsstaten, för vilket ett straff teoretiskt sett skulle ha kunnat dömas ut i en motsvarande situation i deras straffrättsliga system.

I rambeslut 2008/909/RIF definieras varken begreppet *liknande brott* eller vilka tvingande straffrättsliga bestämmelser som bör tillämpas vid fastställandet av påföljden och i detta avseende hänvisas det endast till den verkställande statens lagstiftning. En expertgrupp betonade att olika medlemsstater tolkar begreppet *liknande brott* på olika sätt. Vissa medlemsstater anpassar påföljderna till det generella strängaste fängelsestraff som föreskrivs i deras lagstiftning, medan andra anpassar dem till det strängaste straffet för en uppsättning liknande brott.

Under alla omständigheter måste en rättslig analys göras för att fastställa överensstämmelse mellan de faktiska omständigheter som utgör brottet och brottsrubriceringen enligt den verkställande statens nationella lagstiftning.

Utvärderingen visar att medlemsstaterna, när de agerar som verkställande medlemsstater, bedömer vad som kan utgöra ett *liknande brott* enligt artikel 8 i rambeslut 2008/909/RIF med hjälp av liknande kriterier, såsom brottsrekvisiten, brottstypen och påföljdens längd, sakförhållandena i ärendet enligt beskrivningen i intyget och brottsrubriceringen enligt den utfärdande staten.

Det förefaller dock som om begreppet *liknande brott* i artikel 8.2 i rambeslut 2008/909/RIF kan orsaka svårigheter om de uppgifter om brottet som tas upp i intyget (punkt h) inte överensstämmer med domen eller om beskrivningen i intyget eller de sakförhållanden som beskrivs i intyget är oklara eller otillräckliga för att fastställa en motsvarande bedömning av sakförhållandena. I dessa fall får den verkställande medlemsstaten begära kompletterande uppgifter eller en kopia av domen från den utfärdande medlemsstaten.

I vissa utvärderingsrapporter nämns det att förhandssamråd mellan den utfärdande och den verkställande myndigheten kan vara till nytta för att undvika att intyg dras tillbaka på grund av anpassningskrav i den verkställande medlemsstaten i något skede av förfarandet (erkännande av det relevanta rättsliga beslutet, verkställande av det eller översändande av det för verkställighet till en annan medlemsstat) enligt rambeslut 2008/909/RIF.

Enligt vissa rapporter är det ofta problematiskt att anpassa påföljder som innebär ett krav på psykiatrisk vård eller hälso- och sjukvård som omfattar frihetsberövande men som inte utgör ett regelrätt fängelsestraff, på grund av skillnader mellan de nationella systemen i fråga om de behöriga myndigheterna, den psykiatriska behandlingens obligatoriska art eller inspärningens längd.

I vissa rapporter betonas det att problem kan uppstå vid beräkningen av återstoden av den påföljd som ska avtjänas, eftersom de olika rättsordningarna skiljer sig åt och deras beräkningsmetoder kan variera. Vissa medlemsstater beräknar frihetsberövandet i år och månader, medan andra beräknar det i dagar. Därmed är det svårare att beräkna den exakta längden på påföljden eller den återstående del som ska avtjänas. I sådana fall kan kompletterande uppgifter begäras från de utfärdande myndigheterna. Trots sådana svårigheter är vägran av dessa skäl alltför sällsynt.

Utöver de ovannämnda problemen rapporterade de flesta medlemsstater inte om några ytterligare praktiska svårigheter på detta område. Vissa medlemsstater hade inte upplevt ett behov av att anpassa påföljden på grund av att dess längd eller art var oförenlig med deras nationella lagstiftning eller hade endast upplevt detta i ett begränsat antal fall. De flesta medlemsstater stötte sällan på fall där intyg återkallades på grund av en alltför mild påföljd.

4.5.2 Delvis erkännande

I artikel 10 i rambeslut 2008/909/RIF fastställs att om den behöriga myndigheten i den verkställande staten anser att det är lämpligt att överväga att delvis erkänna domen och verkställa påföljden får den, innan den beslutar att helt vägra erkännande av domen och verkställighet av påföljden, samråda med den behöriga myndigheten i den utfärdande medlemsstaten för att nå fram till en överenskommelse. De behöriga utfärdande och verkställande myndigheterna får i varje enskilt fall komma överens om delvis erkännande och verkställighet av en påföljd, under förutsättning att detta inte leder till att påföljden blir strängare.

Om man inte kan enas om en lösning som den utfärdande myndigheten kan godta, kan den utfärdande myndighetens slutliga beslut vara att återkalla intyget, om den anser att påföljden inte skulle avtjänas korrekt.

Den nionde omgången av ömsesidiga utvärderingar visar att i de flesta medlemsstater förekommer delvis erkännande inte ofta. Endast ett fåtal medlemsstater rapporterade om situationer där påföljder som dömts ut av den utfärdande medlemsstaten delvis har erkänts. Trots bristen på praktisk erfarenhet av denna fråga förefaller rättstillämparna vara medvetna om det förfarande som ska följas i enlighet med artikel 10 i rambeslut 2008/909/RIF, inbegripet eventuellt samråd med de behöriga myndigheterna i den utfärdande medlemsstaten och behovet av att komma överens med de sistnämnda om villkoren för delvis erkännande och verkställighet, förutsatt att påföljden inte blir strängare.

Vanligtvis innehåller varken den nationella lagstiftningen eller andra formella rättsakter specifika kriterier för hur man ska besluta om att endast delvis erkänna domen och verkställa påföljden, dvs. hur man ska bedöma om detta är möjligt eller inte, vad som bör beaktas i detta syfte eller i vilka fall de rättsliga myndigheterna bör återkalla intyget eller inte. Denna bedömning överläts huvudsakligen till den behöriga myndigheten.

Ofta tillämpas delvis erkännande av domar i fall där personen har dömts för flera sammanträffanden av brott, ett separat beslut fattas om gärningen, villkoren endast är uppfyllda för en del av brotten och ett eller flera brott inte är straffbara i den verkställande staten. Detta kan framför allt förekomma i samband med brott (t.ex. ekonomiska brott, narkotikabrott, trafikbrott osv.) som i vissa medlemsstater faller inom de administrativa myndigheternas ansvarsområde.

För att bedöma om det delvisa erkännandet i den verkställande staten är godtagbart eller huruvida intyget bör återkallas är det viktigt för den utfärdande staten att förvissa sig om att påföljden har satts ned efter det delvisa erkännandet. Såsom framhålls i vissa rapporter kan delvis erkännande i sällsynta fall, om denna nedsättning anses vara betydande, leda till att intyget återkallas.

Ett fåtal medlemsstater pekade på vissa svårigheter till följd av skillnaderna mellan rättsordningarna. De hänvisade främst till vissa åtgärders oförenlighet med den verkställande statens lagstiftning, till de olika kriterier och metoder som varje medlemsstat använder för att beräkna den lagakraftvunna påföljden och till principen om kumulering av utdömda påföljder. Detta kan förekomma när en av de grundläggande påföljderna avser ett beteende som inte är straffbart i den verkställande staten och det kan vara svårt att i efterhand avgöra vilken del av påföljden som utdömts för det specifika brottet, vilket innebär att det kan krävas detaljerade uppgifter om fastställandet av den resulterande påföljden för flera brott.

De flesta medlemsstater har inte stött på några större svårigheter under den samrådsprocess som fastställs i artikel 10.1 i rambeslut 2008/909/RIF. En överenskommelse nås ofta mellan den utfärdande och den verkställande staten om delvis erkännande av domen och verkställighet av påföljden. Om det skulle uppstå svårigheter under denna process kan de dock lösas med hjälp av det europeiska rättsliga nätverkets kontaktpunkter som samordnare.

REKOMMENDATIONER

- *När medlemsstaterna agerar som utfärdande och verkställande stater, i de fall där ett fullständigt erkännande av en påföljd enligt rambeslut 2008/909/RIF inte är möjligt, uppmanas de att säkerställa att deras behöriga myndigheter genomför samråd på grundval av artikel 10.1 i detta rambeslut för att nå en överenskommelse om möjligheten att delvis erkänna domen och verkställa påföljden, eftersom detta kan underlätta ömsesidigt erkännande.*
- *Medlemsstaterna uppmanas att säkerställa att deras behöriga myndigheter, när de agerar som utfärdande myndigheter i förfaranden enligt rambeslut 2008/909/RIF, upprättar en så fullständig och exakt redogörelse för sakförhållandena som möjligt när de fyller i punkt h i intyget och vid behov kompletterar uppgifterna i domen, i syfte att undvika eventuella svårigheter vid de verkställande myndigheternas bedömning av brottet.*

4.6 Frågor som rör översättning

Enligt rambeslut 2008/909/RIF måste följande handlingar översändas till den verkställande staten för erkännande av domen och verkställighet av påföljden: en kopia av intyget, en kopia av domen och en översättning av intyget till den verkställande statens officiella språk eller, i tillämpliga fall, till ett av unionens officiella språk som den staten godtar.

Enligt artikel 23.2 i rambeslut 2008/909/RIF ska i princip ingen översättning av domen krävas, och följaktligen krävs enligt flera medlemsstaters lagstiftning inte någon översättning av domen.

Enligt artikel 23.3 får endast medlemsstater som har deponerat en förklaring vid rådets generalsekretariat, i egenskap av verkställande stater, i de fall där de anser att intygets innehåll är otillräckligt för att besluta om erkännande och verkställighet av påföljden begära att domen eller väsentliga delar av den åtföljs av en översättning till deras officiella språk. Medlemsstater som inte har gjort en sådan förklaring får ombesörja översättningen om en sådan krävs (dvs. för mer komplicerade domar) utan att vända sig till den utfärdande staten.

Även om en översättning av domen inte har begärts från den utfärdande staten är det i sådana fall enligt vissa medlemsstaters straffprocesslagstiftning ett krav att använda det officiella språket i rättsliga förfaranden. I praktiken anser därför vissa medlemsstaters behöriga myndigheter att det är önskvärt att domen översätts och begär ofta en översättning, eller låter översätta den på egen bekostnad, om de inte får en översättning från den utfärdande staten.

En fullständig översättning av domen kan anses nödvändig i fall där intygets innehåll förefaller otillräckligt för att besluta om verkställighet av påföljden och det behöver göras en mer ingående undersökning av potentiella skäl för vägran eller behoven av anpassning. Vissa medlemsstater begär dessutom att alla styrkande handlingar ska översättas.

I dessa fall kan samråd äga rum mellan de två medlemsstaternas behöriga myndigheter, vilket kan leda till en kompromiss med tanke på de olika lagstiftningarna i de båda medlemsstaterna. Den utfärdande staten kan ombes att tillhandahålla en översättning av endast de relevanta delarna av domen (dvs. prövningen av brotten och domstolens bedömningar när det gäller valet av påföljd och påföljdens längd) eller att lämna en sammanfattning av domen i stället för den fullständiga domen, eftersom översättning av hela domar vanligtvis är kostsamt och tidskrävande. Dessa arrangemang kan spara tid och resurser.

Det är uppenbart att om en begäran om översättning av domen och, i förekommande fall, styrkande handlingar görs, kan vissa medlemsstater ofta inte hålla de fastställda tidsfristerna, vilket leder till att beslutet om erkännande och verkställighet av domen skjuts upp.

Några verkställande stater begär inte regelmässigt att domen och de kompletterande handlingarna översätts till deras språk utan godtar dem på engelska, vilket expertgrupperna betraktade som god praxis.

Några utfärdande stater vidarebefordrar vanligtvis domen och intyget översatta till ett språk som godtas av den verkställande staten, även om detta inte krävs och oberoende av en specifik framställning, vilket också är ett bra sätt att underlätta och påskynda förfarandet.

I vissa fall där det mottagna intyget inte har översatts eller där ingen översättning av domen eller väsentliga delar av den har tillhandahållits och innehållet i dessa handlingar inte är tillräckligt för att ett beslut ska kunna fattas, kan den verkställande statens behöriga myndigheter vägra att erkänna en dom om fängelsestraff från den andra medlemsstaten och förfarandet avslutas.

REKOMMENDATIONER

- *Medlemsstaterna bör, när de agerar som verkställande stater enligt rambeslut 2008/909/RIF, säkerställa att deras behöriga myndigheter begränsar begäranden om översättning av fullständiga domar till fall där de anser att intygets innehåll är otillräckligt för att besluta om verkställighet av påföljden och, i förekommande fall, efter samråd med de utfärdande staternas behöriga myndigheter, i syfte att bedöma om det är tillräckligt att endast de väsentliga delarna av domarna översätts i enlighet med artikel 23.3 i rambeslutet.*

4.7 Tidsfrister

När de agerar som verkställande stater stöter flera medlemsstater på svårigheter med att iaktta tidsfristen på 90 dagar i artikel 12.2 i rambeslut 2008/909/RIF i fråga om beslutet om erkännande av domen och verkställighet av påföljden.

Det har under den nionde omgången av ömsesidiga utvärderingar framgått att problem när det gäller att få svar i tid från berörda verkställande myndigheter uppstår särskilt när information saknas i intyget eller när vissa aspekter behöver klargöras (främst rörande den utdömda påföljden, handlingar som saknas, ofullständiga identifieringsuppgifter om den dömda personen osv.) eller när handlingar behöver översättas. Dessa problem leder ofta till förseningar och till att tidsfristerna i artikel 12.2 i rambeslut 2008/909/RIF riskerar att inte kunna hållas.

Detta kan särskilt vara fallet om intyget gäller flera domar eller om domen omfattar flera brott, eftersom förfarandet då tar längre tid på grund av antalet berörda myndigheter och de separata överklaganden som kan lämnas in. Detta är möjligen inte ett särskilt problem i en del medlemsstater där tidsfristerna för att ansöka om rättsmedel är ganska korta. Svårigheter med att iaktta tidsfristerna kan också uppstå när domen behöver anpassas.

Om den tidsfrist som fastställs i artikel 12.2 i rambeslut 2008/909/RIF inte kan hållas, bör verkställande stater omedelbart underrätta den utfärdande staten och ange skälen till att de fastställda tidsfristerna inte iakttas och den tid som uppskattningsvis behövs för att det slutgiltiga beslutet ska fattas.

I vissa fall har detta, enligt vad som framgår av resultatet av den nionde omgången av ömsesidiga utvärderingar, lett till att ett intyg dragits tillbaka på grund av den nära förestående (villkorliga) frigivningen av den dömda personen, eller för att en sådan frigivning redan har ägt rum.

REKOMMENDATIONER

- *Medlemsstaterna bör, både när de agerar som utfärdande och verkställande stat, i sina beslutsprocesser göra sitt yttersta för att säkerställa att tidsfristerna i rambeslut 2008/909/RIF respekteras, trots förfarandenas komplexitet. För detta ändamål rekommenderas medlemsstaterna att när de agerar som utfärdande stater lämna de kompletterande uppgifter som begärs i god tid, så att onödiga förseningar undviks.*
- *Medlemsstaterna rekommenderas att, när de agerar som verkställande stat, underrätta den utfärdande rättsliga myndigheten när framställningen inte kan verkställas inom den tidsfrist som fastställs i rambeslut 2008/909/RIF och ange skälen till förseningen och den tid som uppskattningsvis behövs för att det slutgiltiga beslutet ska fattas.*

5. KOPPLINGAR MELLAN RAMBESLUTEN 2002/584/RIF OCH 2008/909/RIF

Den funktionella förbindelsen och komplementariteten mellan å ena sidan artiklarna 4.6 och 5.3 i rambeslut 2002/584/RIF och å andra sidan rambeslut 2008/909/RIF är en fråga som är relativt komplicerad att hantera, särskilt i medlemsstater där behörigheten för dessa två instrument tillkommer olika myndigheter, vilket är fallet i de flesta medlemsstater. I de flesta medlemsstater finns det inget särskilt samförståndsavtal mellan dessa myndigheter. Experterna framförde rekommendationer till vissa medlemsstater om att utarbeta riktlinjer för hur detta samarbete bör organiseras.

I endast ett fåtal medlemsstater är det, i ärenden där artikel 4.6 i rambeslut 2002/584/RIF tillämpas, samma myndigheter som beslutar om erkännande av domen inom samma förfarande.

Om verkställighet av en europeisk arresteringsorder vägras enligt artikel 4.6 i rambeslut 2002/584/RIF eller förenas med villkor enligt artikel 5.3 i det rambeslutet, kan det vara svårt att fatta beslut om huruvida den europeiska arresteringsordern ska bibehållas eller om ett intyg enligt rambeslut 2008/909/RIF ska utfärdas.

Endast ett fåtal medlemsstater har utfärdat riktlinjer eller faktablad som förklarar för rättstillämparna under vilka omständigheter en dom bör verkställas antingen genom överlämnande av den berörda personen eller genom erkännande av domen. Experterna betraktade detta som bästa praxis.

I de flesta medlemsstater fastställs inga särskilda kriterier i lagstiftning eller administrativa riktlinjer för att bedöma om en europeisk arresteringsorder eller ett intyg på grundval av rambeslut 2008/909/RIF bör utfärdas, även om sådana kriterier i vissa fall är väl identifierade. Rättstillämparna gör detta val från fall till fall. När den dömda personens vistelseort är okänd utfärdas dock vanligtvis en europeisk arresteringsorder.

Bland kriterierna för valet av lämpligt instrument för ömsesidigt erkännande nämnde vissa medlemsstaters myndigheter möjligheterna att faktiskt verkställa påföljden, den dömda personens medborgarskap och bostadsort, kopplingarna mellan personen och den verkställande staten, möjligheterna att underlätta social återanpassning och integration samt behovet av att undvika straffrihet.

Med tanke på komplexiteten i ett beslut om att vägra överlämnande på grundval av artikel 4.6 i rambeslut 2002/584/RIF underströk vissa expertgrupper behovet av att de utfärdande myndigheterna gör en grundlig och noggrann bedömning av om huruvida en europeisk arresteringsorder eller ett intyg enligt rambeslut 2008/909/RIF ska utfärdas, så att en balans uppnås mellan behovet av att verkställa påföljden och behovet av att säkerställa en social återanpassning av dömda personer och lämplig vikt läggs vid de relevanta kriterierna. I vissa rapporter betonades att kommunikation och samråd med de behöriga myndigheterna i andra medlemsstater kan vara till nytta för att fastställa vilket instrument som ska tillämpas. Det kan också övervägas att vid behov ta hjälp av Eurojust eller det europeiska rättsliga nätverkets kontaktpunkter för att underlätta samråden. I en utvärderingsrapport ansågs det vara god praxis att hålla bilaterala möten med de behöriga myndigheterna i den andra medlemsstaten i syfte att fastställa arrangemang för en eventuell omvandling av ett förfarande för en europeisk arresteringsorder till ett förfarande för erkännande av en dom enligt rambeslut 2008/909/RIF.

Vissa medlemsstater vägrar överlämnande enligt artikel 4.6 i rambeslut 2002/584/RIF innan beslutet om ömsesidigt erkännande av den dom eller det avgörande som innebär att en påföljd utdöms har vunnit laga kraft, utan att garantera att påföljden verkställs. Utvärderingsgrupperna ansåg att denna praxis bör ändras mot bakgrund av artikel 25 i rambeslut 2008/909/RIF, såsom den tolkats av EU-domstolen.

I de fall som avses i artikel 4.6 och i artikel 5.3 i rambeslut 2002/584/RIF finns det ingen gemensam praxis i medlemsstaterna när det gäller frågan om huruvida ett intyg enligt rambeslut 2008/909/RIF ska utfärdas eller begäras.

Vissa medlemsstater begär, med stöd av artikel 4.6 i rambeslut 2002/584/RIF, alltid att ett intyg utfärdas i enlighet med rambeslut 2008/909/RIF för att fastställa en rättslig grund för verkställigheten av en annan medlemsstats påföljd. Vissa rättstillämpare ansåg att intyget enligt rambeslut 2008/909/RIF ger fler garantier än ”direkt” verkställighet utan ett intyg, även om denna praxis kan försena verkställigheten av domen.

I en rapport påpekas också att intyget innehåller mycket värdefulla uppgifter som senare kan behöva begäras från den myndighet som meddelade den fällande domen med tanke på vidare förfaranden, t.ex. häktningstid, om personen var frihetsberövad under rättegången, rättsliga bestämmelser, huruvida den dömande staten kräver information om villkorlig frigivning osv. Det erinras om att ett mål som rör denna fråga (C-179/22) för närvarande pågår vid EU-domstolen.

Andra medlemsstater verkställer, efter att ha vägrat överlämnandet, direkt den utfärdande medlemsstatens dom på grundval av uppgifterna i den europeiska arresteringsordern, särskilt i fall där den eftersökte är medborgare eller lagligen bosatt i den utfärdande medlemsstaten. I dessa fall anses erkännandet och verkställigheten av domen följa automatiskt av att överlämnandet vägras.

Trots att detta rent praktiskt säkerställer en snabb verkställighet av påföljder var det i samband med den nionde omgången av ömsesidiga utvärderingar vissa utvärderingsgrupper och rättstillämpare i den utvärderade medlemsstaten som inte var positiva till detta alternativ. De betonade bland annat att det fråntar de utfärdande myndigheterna, som kanske inte vill att påföljden ska verkställas i den verkställande staten, den möjlighet att återkalla intyget som föreskrivs i rambeslut 2008/909/RIF.

I dessa fall rekommenderades att de verkställande myndigheterna begär och erhåller ett intyg från den utfärdande myndigheten innan de övertar fängelsestraffet. Det bör dock också understrykas att man med en sådan praxis, såsom betonas i vissa rapporter, undviker risken för att den eftersökte avviker, vilket bidrar till att undvika straffrihet.

I en rapport anses dessa skillnader kunna bero på en viss tvetydighet i rambeslut 2008/909/RIF på denna punkt. I artikel 25 föreskrivs att, utan att det påverkar bestämmelserna i rambeslut 2002/584/RIF gäller bestämmelserna i rambeslut 2008/909/RIF i tillämpliga delar, i den utsträckning de är förenliga med bestämmelserna i det förstnämnda rambeslutet (artikel 4.6 i rambeslut 2002/584/RIF) eller om överlämnandet underkastas villkoret att personen återsänds (artikel 5.3 i rambeslut 2002/584/RIF). På grundval av formuleringen "[u]tan att det påverkar bestämmelserna i rambeslut 2002/584/RIF" och därefter "i den utsträckning [bestämmelserna] är förenliga med bestämmelserna i [rambeslut 2002/584/RIF]", gjordes iakttagelsen att det förefaller som att rambeslut 2002/584/RIF bör ha företräde. I samma rättsakt anges emellertid i skäl 12 att "den verkställande staten [...] kan kontrollera förekomsten av ett skäl för att inte erkänna en dom och verkställa en påföljd i enlighet med artikel 9 i [rambeslut 2008/909/RIF]". Denna rättsosäkerhet återspeglas i medlemsstaternas olika praxis och nationella lagstiftning.

Det erinras också om att rättspraxis från målen Popławski I och II, enligt vilken den verkställande staten måste garantera att verkställigheten eller överlämnandet faktiskt genomförs, inte tolkas och tillämpas på ett enhetligt sätt i hela EU.

I samband med den nionde omgången av ömsesidiga utvärderingar betonade såväl rättstillämpare i de utvärderade medlemsstaterna som expertgrupper behovet av att på EU-nivå klargöra konsekvenserna av den kombinerade tillämpningen av artikel 4.6 i rambeslut 2002/584/RIF och rambeslut 2008/909/RIF, särskilt när det gäller huruvida det är möjligt att direkt verkställa en påföljd efter att ha vägrat överlämnande på grundval av uppgifterna i den europeiska arresteringsordern utan ett intyg.

När överlämnandet har överenskommits med en garanti för återsändande på grundval av artikel 5.3 i rambeslut 2002/584/RIF verkar de flesta medlemsstater vara överens om behovet av att utfärda ett intyg efter det att den eftersökte har dömts i den utfärdande staten.

En annan relevant fråga avseende den kombinerade tillämpningen av rambesluten 2002/584/RIF och 2008/909/RIF gäller frågan vad som händer med den frihetsberövade personen under tiden mellan det att överlämnandet vägras och ett fängelsestraff erkänns.

För de medlemsstater som direkt verkställer påföljden är denna fråga inte relevant. Andra medlemsstater skjuter upp sitt beslut om överlämnandet i avvaktan på att intyget ska utfärdas. I dessa fall finns det en tidsrymd under vilken personen eventuellt skulle kunna avvika. Vissa av dessa medlemsstater anhåller den eftersökte provisoriskt i enlighet med artikel 14 i rambeslut 2008/909/RIF i avvaktan på att den utfärdande staten utfärdar intyget. I samband med utvärderingen betonades att man med ett sådant tillvägagångssätt undviker att den eftersökte avviker i avvaktan på att fängelsestraffet erkänns, vilket främjar ömsesidigt förtroende.

I andra medlemsstater tillämpas sådant provisoriskt anhållande inte. I de fallen rekommenderade experterna att de nationella myndigheterna använder artikel 14 i rambeslut 2008/909/RIF, om överlämnande enligt en europeisk arresteringsorder för verkställighet av en påföljd vägras, för att undvika varje risk för strafffrihet.

REKOMMENDATIONER

- *Medlemsstaterna uppmanas att se till att de behöriga rättsliga myndigheterna, innan de utfärdar en europeisk arresteringsorder för verkställighet av en påföljd, noggrant kontrollerar om det vore lämpligare att följa de förfaranden som föreskrivs i rambeslut 2008/909/RIF.*
- *Det rekommenderas att medlemsstaterna använder sig av provisoriskt anhållande i enlighet med artikel 14 i rambeslut 2008/909/RIF, om överlämnande enligt en europeisk arresteringsorder för verkställighet av en påföljd vägras, för att undvika varje risk för strafffrihet.*
- *Eurojust uppmanas att tillsammans med det europeiska rättsliga nätverket ge vägledning om den funktionella förbindelsen och komplementariteten mellan artikel 4.6 i rambeslut 2002/584/RIF och rambeslut 2008/909/RIF och konsekvenserna och de eventuella problemen med den kombinerade tillämpningen av dem, i syfte att göra medlemsstaternas praxis mer enhetlig, beroende på utgången av EU-domstolens mål C-179/22.*

6. RAMBESLUTEN 2008/947/RIF OCH 2009/829/RIF

6.1 Bristande tillämpning

Rambesluten 2008/947/RIF om överföring av icke-frihetsberövande åtgärder och 2009/829/RIF om den europeiska övervakningsordern tillämpas i relativt liten utsträckning i hela unionen.

På grundval av resultatet av den nionde omgången av ömsesidiga utvärderingar verkar det som om orsakerna till den bristande tillämpningen av dessa två rambeslut inte beror på hur de har införlivats. Enligt de flesta rättstillämpare som intervjuades i samband med denna omgång av ömsesidiga utvärderingar är den nationella införlivandelagstiftningen heltäckande och begriplig.

Den begränsade användningen av rambesluten 2008/947/RIF och 2009/829/RIF verkar ha flera orsaker som är kopplade till flera samverkande faktorer. Vissa av dessa faktorer identifierades redan för en tid sedan i samband med diskussioner mellan rättstillämpare från alla medlemsstater inom ramen för det europeiska rättsliga nätverket (dok. ST 14754/18). De viktigaste punkter som togs upp var att instrumenten inte är allmänt kända bland rättstillämparna i EU, vilket har lett till en brist på erfarenhet och till förseningar i genomförandet. Ett annat problem som togs upp var svårigheten att identifiera vilken behörig myndighet i de andra medlemsstaterna man ska vända sig till.

Denna omgång av ömsesidiga utvärderingar gav tillfälle att ingående undersöka dessa och andra omständigheter som ligger bakom att rambesluten 2008/947/RIF och 2009/829/RIF används sällan och att identifiera möjliga sätt att förbättra situationen. Vissa frågor och utmaningar som är gemensamma för båda rambesluten behandlas i detta underkapitel, medan andra som är specifika för varje enskilt instrument behandlas i de följande underkapitlen.

Förutom att dessa instrument är relativt nya tillskott framhölls det i utvärderingen att ett återkommande problem är bristen på tillräcklig medvetenhet och kunskap om och erfarenhet av rambesluten 2008/947/RIF och 2009/829/RIF bland rättstillämpare i medlemsstaterna, vilket inte bara gäller domare och åklagare, övervakare och försvarsadvokater, som bör vara nyckelaktörer på detta område. En annan fråga är bristen på tillräcklig utbildning om dessa instrument.

Dessa brister är gemensamma för de flesta medlemsstater och visar tydligt att det behövs initiativ för att främja kunskap om och användning av rambesluten 2008/947/RIF och 2009/829/RIF bland alla berörda aktörer som deltar i tillämpningen av dessa rambeslut, genom att säkerställa utbildning samt utbyte av information och god praxis mellan rättstillämpare på både nationell nivå och EU-nivå. Det skulle dessutom vara lämpligt att förse rättstillämpare med handböcker för det praktiska genomförandet av dessa rättsliga instrument på både EU-nivå och nationell nivå, eftersom avsaknaden av särskilda nationella riktlinjer för förfarandet kan leda till en viss obenägenhet hos domstolarna att använda instrumenten.

Det har konstaterats att den mycket begränsade användningen av rambesluten 2008/947/RIF och 2009/829/RIF också beror på de berörda förfarandenas längd och komplexitet. Som en följd av detta väljer de rättsliga myndigheterna oftast enklare lösningar i stället för att använda komplexa och tidskrävande mekanismer. Vissa rättstillämpare anser därför att en möjlig åtgärd på EU-nivå för att främja en ökad användning av instrumenten kan vara att förenkla förfarandena.

Dessutom har rättstillämpare påpekat att det finns ett begränsat antal fall där det skulle vara lämpligt eller ändamålsenligt att i praktiken använda dessa instrument, även när det saknas gränsöverskridande konsekvenser.

Ett betydande hinder för användningen av rambesluten 2008/947/RIF och 2009/829/RIF som tydligt identifierades i denna utvärderingsomgång är de stora skillnaderna mellan de nationella systemen när det gäller arten och varaktigheten av de tillämpliga övervakningsåtgärderna, alternativa åtgärderna och kontrollåtgärderna. De åtgärder som omfattas av dessa rambeslut finns kanske inte ens i vissa medlemsstaters jurisdiktion. Dessutom är den information som lämnas av den utfärdande staten ibland ofullständig eller intyget skickas inte till de verkställande myndigheterna.

Denna utvärderingsomgång har tydligt visat att skillnaderna mellan de nationella rättssystemen gör det svårt att överföra sådana åtgärder till en annan medlemsstat. Kunskapen om de andra rättssystemen och nationell praxis när det gäller åtgärder före och efter rättegång är inte utbredd bland rättstillämpare i medlemsstaterna och detta kan påverka det ömsesidiga förtroendet mellan behöriga rättsliga myndigheter, som är en förutsättning för att ömsesidigt erkännande ska fungera väl, inbegripet på grundval av rambesluten 2008/947/RIF och 2009/829/RIF.

För att åtgärda dessa problem betonades i samband med denna omgång av ömsesidiga utvärderingar att det skulle vara till stor hjälp att ha en enda informationskälla om icke-frihetsberövande åtgärder i alla medlemsstaters rättssystem, till exempel på det europeiska rättsliga nätverkets webbplats. För att underlätta tillämpningen av rambesluten 2008/947/RIF och 2009/829/RIF betonades också att medlemsstaterna bör uppdatera informationen på det europeiska rättsliga nätverkets webbplats (den europeiska rättsliga atlasen) om de myndigheter som är behöriga i frågor som rör de ovannämnda instrumenten för ömsesidigt erkännande för att möjliggöra effektiva direkta kontakter mellan de behöriga myndigheterna.

En annan gemensam fråga när det gäller rambesluten 2008/947/RIF och 2009/829/RIF är bristen på medvetenhet om de möjligheter som dessa rättsliga instrument erbjuder bland de personer som kan komma i fråga för de åtgärder som föreskrivs i instrumenten. Det rekommenderades därför att de behöriga nationella myndigheterna faktiskt informerar den tilltalade eller dömda personen om dessa möjligheter under förhöret eller rättegången. I en rapport påpekades att regelbundna möten mellan domstolsväsendet, allmänna åklagare och andra berörda myndigheter skulle kunna hållas för att identifiera fall där rambeslut 2008/947/RIF kan tillämpas i ett tidigt skede av förfarandet och för att samordna deras arbete på nationell nivå. Detsamma gäller rambeslut 2009/829/RIF.

6.2 Rambeslut 2008/947/RIF

Även om det medgavs att rambeslut 2008/947/RIF, som är ett instrument för ömsesidigt erkännande efter rättegång som syftar till att öka en dömd persons möjlighet till social återanpassning, är relativt nytt, har denna utvärderingsomgång visat hur sällan det används.

Som redan påpekats ovan ger skillnaderna i medlemsstaternas straffrättsliga system, bland annat när det gäller hur alternativa påföljder och övervakningsåtgärder är utformade, upphov till praktiska problem. Även om medlemsstaterna kan erkänna fängelsestraff relativt enkelt förefaller det långt ifrån okomplicerat att erkänna alternativa påföljder och övervakningsåtgärder som inbegriper särskilda typer av vård eller förbud, för vilka den verkställande myndigheten kanske inte har någon motsvarighet i sitt nationella system. För att förbättra rättstillämparnas kunskaper och underlätta överföringar bör därför mer information samlas om de icke frihetsberövande påföljder som utdöms i olika medlemsstater, eventuellt på det europeiska rättsliga nätverkets webbplats, såsom anges i föregående underkapitel.

Det faktum att det finns flera nationella myndigheter som är behöriga att genomföra rambeslut 2008/947/RIF komplicerar dessutom saken och skapar osäkerhet om vilken myndighet som ska kontaktas. Det är också svårt att identifiera de behöriga myndigheterna i den europeiska rättsliga atlasen, som bland annat för närvarande inte innehåller information om övervakningsmyndigheterna.

Om övervakningsåtgärderna har kort varaktighet har dessutom prövotiden ofta redan löpt ut, eller står i begrepp att löpa ut, när den utfärdande myndigheten väl har gjort vad som krävs för att besluta om åtgärden. Det kan också hända att ett beslut om erkännande av en åtgärd kommer efter det att prövotiden har löpt ut.

Som påpekas i en rapport är effektiv kommunikation i rätt tid mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter för att säkerställa en framgångsrik och snabb överföring av övervakningen av alternativa påföljder eller övervakningsåtgärder i enlighet med rambeslut 2008/947/RIF av yttersta vikt för att främja tillämpningen av principen om ömsesidigt erkännande på domar och övervakningsbeslut. Vissa expertgrupper identifierade flera fall där kommunikationen mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter var ineffektiv, vilket orsakade förseningar och bristande efterlevnad av tidsfristerna för att genomföra överföringarna. En medlemsstats myndigheter föreslog att kontakterna mellan övervakningstjänster i alla medlemsstater som handlägger frågor som rör rambeslut 2008/947/RIF skulle kunna förbättras på EU-nivå, eftersom detta skulle underlätta samråd och samarbete om specifika ärenden vid behov.

Det särskilda tillämpningsområdet för rambeslut 2008/947/RIF, dvs. övervakningsåtgärder och alternativa påföljder, kräver dessutom särskild övervakning av dömda personer. En effektiv övervakning kräver ett stort förtroende mellan de behöriga myndigheterna i de olika medlemsstaterna och därmed kunskap om andra rättssystem. Det verkar dock finnas utrymme för förbättringar i detta avseende, eftersom vissa nationella rättsliga myndigheter föredrar att verkställigheten av påföljden/åtgärden förblir under deras nationella myndigheters ansvar, även på avstånd, snarare än att acceptera gränsöverskridande övervakning, eftersom de anser att detta säkerställer en effektivare övervakning av åtgärderna.

För att göra rambeslut 2008/947/RIF mer synligt på EU-nivå föreslogs i vissa rapporter att man skulle skapa ett nätverk bestående av de berörda myndigheterna i medlemsstaterna så att de kan utbyta erfarenheter och bästa praxis och hitta gemensamma lösningar vid användningen av detta rättsliga instrument.

Ett steg i denna riktning är METIS-projektet, som syftar till att främja bland annat användningen av rambeslut 2008/947/RIF genom att utveckla praktiska verktyg för såväl rättstillämpare som dömda personer och deras advokater. De medlemsstater som deltar i METIS-projektet håller också på att utarbeta en jämförelsetabell över övervakningsåtgärder. Vissa experter ansåg att projektet skulle främja användningen av detta instrument för ömsesidigt erkännande och, mer allmänt, stärka det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaterna.

6.3 Rambeslut 2009/829/RIF

Som framgår av föregående underkapitel kan vissa av slutsatserna om rambeslut 2008/947/RIF också tillämpas på rambeslut 2009/829/RIF. Det är ett instrument för ömsesidigt erkännande före rättegång som föreskriver överföring av övervakningsåtgärder till en annan medlemsstat, i syfte att förhindra olikabehandling mellan personer beroende på om de är bosatta i rättegångsstaten eller inte och med beaktande av att personer som inte är bosatta i landet under liknande omständigheter oftare frihetsberövas än de som är bosatta i landet.

En förklaring till att domstolarna är obenägna att tillämpa rambeslut 2009/829/RIF är att det är svårt att identifiera fall där det skulle vara effektivt och lämpligt att utfärda en europeisk övervakningsorder. Vissa rättstillämpare i medlemsstaterna ansåg att mervärdet av den europeiska övervakningsordern kan ifrågasättas, eftersom den inte passar för behoven i samband med straffrättsliga förfaranden. Den tid som krävs för att inleda de berörda förfarandena är nämligen inte förenlig med tidsfristerna för förhör om tillfälligt frihetsberövande. Beslutet att tillfälligt frihetsberöva en person måste fattas inom en kort tidsram och det är inte möjligt att inom denna tid utfärda en europeisk övervakningsorder och erhålla ett svar från den verkställande staten.

Vidare är de behöriga myndigheterna ofta inte villiga att låta den misstänkte/tilltalade lämna landet när dennes närvaro kommer att behövas under det straffrättsliga förfarandet, eftersom de anser att det krävs ett frihetsberövande, och därmed en europeisk arresteringsorder.

Vissa rättstillämpare i medlemsstaterna ansåg att det i fall där en förundersökning kan slutföras relativt snabbt inte skulle vara lämpligt att utfärda en europeisk övervakningsorder, eftersom det skulle kunna göra ärendet mer komplicerat att hantera. Ett bättre alternativ för att snabbare avgöra ett brottmål är att den berörda personen kortvarigt hålls tillfälligt frihetsberövad i stället för att personen frigges för att sedan återvända för vidare utredning eller rättegång.

När det gäller mer komplexa och tidskrävande utredningar hade några rättstillämpare och expertgrupper olika åsikter. Vissa rättstillämpare anser att en europeisk övervakningsorder kan äventyra utredningen i samband med utredningar där misstänkta vanligtvis är frihetsberövade.

En expertgrupp uttryckte motsatt uppfattning, dvs. att de fördelar som rambeslut 2009/829/RIF medför (stärkt oskuldspresumtion och rätt till frihet) torde överväga i utdragna brottmål.

Mer allmänt visar denna utvärderingsomgång att motviljan att använda den europeiska övervakningsordern också beror på den utfärdande myndighetens osäkerhet när det gäller hur effektivt övervakningsåtgärden kontrolleras av de verkställande myndigheterna. Enligt vissa rättstillämpare förefaller det i praktiken vara ganska svårt att upprätthålla samspelet och kommunikationen mellan dessa myndigheter för att kontrollera efterlevnaden av de införda åtgärderna.

Slutligen är ett annat skäl som en medlemsstats behöriga myndigheter har anfört för den sällsynta användningen av rambeslut 2009/829/RIF att övervakningsåtgärdernas kostnader inte motiverar användning vid mindre förseelser.

REKOMMENDATIONER

- *Medlemsstaterna uppmanas att vidta lämpliga åtgärder för att öka rättstillämparnas medvetenhet om rambesluten 2008/947/RIF och 2009/829/RIF, att i enlighet med detta inkludera information om dessa rättsliga instrument i utbildningsprogrammen för alla berörda parter och att utarbeta särskilda riktlinjer för att underlätta och främja användningen av dessa instrument.*
- *Europeiska kommissionen rekommenderas att vidta konkreta icke-lagstiftningsåtgärder för att förbättra tillämpningen av EU:s rambeslut 2008/947/RIF om övervakning och alternativa påföljder och 2009/829/RIF om den europeiska övervakningsordern, med beaktande av den information som samlats in under denna omgång av ömsesidiga utvärderingar.*

- *Europeiska kommissionen uppmanas att, när så är lämpligt i samarbete med det europeiska rättsliga nätverket och Eurojust, överväga att förse rättstillämparna med EU-handböcker med praktisk vägledning om tillämpningen av rambesluten 2008/947/RIF och 2009/829/RIF.*
- *I syfte att underlätta tillämpningen av rambesluten 2008/947/RIF och 2009/829/RIF uppmanas det europeiska rättsliga nätverket att, i samarbete med medlemsstaterna, inkludera relevant information om alla nationella system och de icke-frihetsberövande åtgärder som de föreskriver samt uppdaterad information om alla myndigheter i medlemsstaterna som är behöriga att tillämpa dessa rambeslut på det europeiska rättsliga nätverkets webbplats.*

7. ÖVERGRIPANDE FRÅGOR

7.1 Centralmyndighet och direkta kontakter

7.1.1 Centralmyndighet och direkta kontakter enligt rambeslut 2002/584/RIF

Enligt artikel 7.1 i rambeslut 2002/584/RIF får varje medlemsstat utse en centralmyndighet eller, om dess rättsordning så kräver, flera centralmyndigheter. Medlemsstaterna får, om organisationen av det nationella rättsväsendet så kräver, låta sin eller sina centralmyndigheter ansvara för det administrativa översändandet och mottagandet av europeiska arresteringsorder samt all annan officiell korrespondens i anslutning till dessa.

En medlemsstat har utsett två organ till centralmyndigheter. Endast i ett fåtal medlemsstater har ingen centralmyndighet i den mening som avses i artikel 7.1 i rambeslut 2002/584/RIF utsetts. Bland de medlemsstater som har utsett en centralmyndighet har de flesta utsett sitt justitieministerium, medan ett fåtal har utsett en annan nationell (rättslig) myndighet än justitieministeriet.

I nästan alla medlemsstater har centralmyndigheten en begränsad roll och ingriper endast på begäran. Den blandar sig inte i förbindelserna mellan rättsliga myndigheter och upprätthåller inte kontakter med andra medlemsstaters rättsliga myndigheter, även om den upprätthåller kontakter med andra medlemsstaters justitieministerier.

Vanligtvis bistår centralmyndigheten den utfärdande och den verkställande rättsliga myndigheten, särskilt i de mest komplicerade fallen, exempelvis genom att underlätta kommunikationen med de berörda medlemsstaternas rättsliga myndigheter, eller om det uppstår svårigheter som inte kan lösas direkt med de andra medlemsstaternas behöriga myndigheter, t.ex. när det gäller identifiering av den behöriga myndigheten eller centralmyndigheten, översändande av handlingar eller kontroll av deras äkthet. Den tar ofta fram material för att stödja de behöriga myndigheterna (handböcker, intranät, riktlinjer, cirkulär osv.) eller hanterar statistik. I vissa fall kan den också utföra en kvalitetskontroll innan en europeisk arresteringsorder utfärdas.

I några rapporter konstaterades det att den senaste tiden har centralmyndigheterna i mindre utsträckning än tidigare tillhandahållit bistånd i förfarandena för den europeiska arresteringsordern och att de oftast endast anlitas i fall där problemet i fråga inte kan lösas genom direkta kontakter mellan de berörda rättsliga myndigheterna. I vissa fall är denna förändring ett resultat av uppföljningen av rekommendationerna från den fjärde omgången av ömsesidiga utvärderingar, medan den i andra fall kan bero på större medvetenhet om räckvidden för rambeslut 2002/584/RIF och på de rättsliga myndigheternas erfarenheter av den praktiska tillämpningen av detta rambeslut.

I ett fåtal medlemsstater spelar centralmyndigheten dock alltså en viktig roll i de viktigaste aspekterna av överlämnandeförfarandet, och denna roll omfattar mer än de administrativa, praktiska och metodologiska uppgifter som myndigheten tilldelats genom artikel 7.1 och 7.2 i rambeslut 2002/584/RIF. Centralmyndigheten kan t.ex. utfärda och verkställa europeiska arresteringsorder eller har utsetts till den enda kanal genom vilken alla kontakter med och framställningar till andra medlemsstater bör gå eller är behörig att begära kompletterande uppgifter från den utfärdande behöriga myndigheten på grundval av artikel 15.2 i rambeslut 2002/584/RIF, och utför därmed uppgifter som vanligtvis åligger rättsväsendet. Dessa medlemsstater har rekommenderats att vidta åtgärder för att begränsa sin centralmyndighets roll och att främja direkta kontakter mellan de behöriga myndigheterna i enlighet med principen om ömsesidigt erkännande.

I samband med den nionde utvärderingsomgången har det betonats att denna nya modell för rättsligt samarbete innebär en radikal förändring av förbindelserna mellan medlemsstaterna och ersätter den tidigare strategin för kommunikation mellan centralmyndigheter eller statliga myndigheter med direkt kommunikation mellan medlemsstaternas rättsliga myndigheter, i syfte att underlätta det rättsliga samarbetet utan medverkan av verkställande organ.

Ett fåtal rättstillämpare påpekade att de i vissa fall avskräcks från att upprätta sådana direkta kontakter på grund av språkbegränsningar, rädsla för att inte identifiera den behöriga myndigheten osv. Expertgruppen betonade att även om språkbarriärer kan förhindra effektiva direkta kontakter bör åtgärder vidtas för att övervinna sådana svårigheter eftersom dessa kontakter utgör en central del av det ömsesidiga erkännandet.

7.1.2 Centralmyndighet och direkta kontakter enligt rambeslut 2008/909/RIF

Centralmyndigheten bistår de rättsliga myndigheterna i förfaranden avseende mottagande och översändande av intyg och domar samt all officiell korrespondens som rör dessa. Den kan också bistå de behöriga myndigheterna i förfarandena enligt rambeslut 2008/909/RIF genom att ge råd eller information om förfarandena. Alla medlemsstater har dock inte utsett en centralmyndighet för tillämpningen av detta rambeslut.

Vanligtvis återspeglar kopplingen mellan principen om direkta kontakter mellan de rättsliga myndigheterna och centralmyndigheternas roll enligt rambeslut 2008/909/RIF tilldelningen av befogenheter i samband med förfarandena för den europeiska arresteringsordern. Se därför det relevanta kapitlet ovan i detta avseende.

7.1.3 Centralmyndighet och direkta kontakter enligt rambesluten 2008/947/RIF och 2009/829/RIF

Många medlemsstater har inte utsett någon centralmyndighet, vare sig som utfärdande eller verkställande myndighet, för att utfärda och översända beslut och intyg i enlighet med rambesluten 2008/947/RIF och 2009/829/RIF. Justitieministeriet bistår dock vanligtvis de behöriga rättsliga myndigheterna vid svårigheter som inte kan lösas direkt med andra medlemsstaters behöriga myndigheter.

7.2 De behöriga myndigheternas specialisering

Medlemsstaterna tillämpar olika organisatoriska strategier när de fördelar ansvaret för arbetet med EU:s instrument för ömsesidigt erkännande. Vissa har inrättat ett centraliserat system för ett eller alla av dessa instrument, medan andra tillämpar en decentraliserad strategi. Centraliserade organ – i de flesta medlemsstater justitieministeriet – är mycket specialiserade på användningen av EU:s instrument för ömsesidigt erkännande (som både utfärdande och verkställande myndighet) och kan ge råd och stöd till lokala rättstillämpare.

I lokala domstolar kan det vara svårare att uppnå specialisering, och rättstillämparna är ofta inte specialiserade på att använda EU:s instrument för ömsesidigt erkännande eftersom behandlingen av dem inte är den enskilda åklagarens eller brottmålsdomstolens enda arbetsuppgift. I samband med denna utvärderingsomgång har dessa medlemsstater uppmanats att överväga att inrätta specialiserade enheter vid domstolarna som är specialiserade på frågor som rör internationellt rättsligt samarbete eller att öka antalet domare som uteslutande arbetar med ärenden som rör dessa instrument samt att tillhandahålla lämplig specialiserad utbildning i dessa instrument, som möjliga sätt att förbättra den särskilda sakkunskapen på detta område.

I vissa medlemsstater förekommer det dock i olika utsträckning en viss grad av specialisering på olika nivåer inom rättsväsendet eftersom vissa domare och/eller domstolar, vanligtvis de som är belägna i de större distrikten, har en viss nivå av specialisering.

Detta är vanligare i fråga om rambeslut 2002/584/RIF, eftersom den europeiska arresteringsordern har använts i stor utsträckning under en längre tid och rättstillämparna har skaffat sig erfarenhet, och förekommer i mindre utsträckning när det gäller rambeslut 2008/909/RIF, eftersom endast ett fåtal medlemsstater har separata specialiserade avdelningar som handlägger ärenden enligt detta rambeslut. Det förekommer ingen specialisering i fråga om rambesluten 2008/947/RIF och 2009/829/RIF.

I en medlemsstat bygger de behöriga myndigheternas struktur på territoriell specialisering i särskilda instrument, vilket innebär att de berörda domarnas och den berörda administrativa personalens goda sakkunskaper kan utnyttjas. I en medlemsstat kontrollerar en specialdomstol den europeiska arresteringsordern innan den utfärdas, vilket minimerar risken för att ett ofullständigt formulär utfärdas. I vissa medlemsstater finns det nätverk av rättstillämpare eller arbetsgrupper som är specialiserade på internationellt straffrättsligt samarbete. De träffas regelbundet för att diskutera relevanta frågor inom rättsligt samarbete och kan ge vägledning och stöd till andra rättstillämpare när det gäller att utfärda och verkställa framställningar om ömsesidigt erkännande. Dessutom har det europeiska rättsliga nätverkets kontaktpunkter vanligtvis den kunskap och erfarenhet som krävs för att kunna ge råd till sina kollegor.

Nästan ingen medlemsstat har advokater som är specialiserade på EU:s instrument för ömsesidigt erkännande. Dessutom har advokaterna inte ens tillräcklig kännedom om EU-lagstiftningen och EU-domstolens rättspraxis på detta område. I några medlemsstater finns det dock advokater med vissa kunskaper om den europeiska arresteringsordern och, i mindre utsträckning, kunskaper om rambeslut 2008/909/RIF, men inga advokater är specialiserade på rambesluten 2008/947/RIF och 2009/829/RIF. Eftersom dessa advokater vanligtvis utses ex officio finns det dessutom en risk för att advokater som inte är specialiserade på ett visst område inte på ett adekvat sätt kan skydda en dömd eller misstänkt persons rättigheter och legitima intressen.

REKOMMENDATIONER

- *Medlemsstaterna uppmanas att säkerställa en lämplig grad av specialisering bland rättstillämpare, inbegripet om möjligt advokater, som arbetar med alla EU-instrument för ömsesidigt erkännande som innebär frihetsberövande eller inskränkning av frihet och som omfattas av den nionde omgången av ömsesidiga utvärderingar, genom att erbjuda specialiserad utbildning och främja nätverk av domare som är specialiserade på detta område.*

7.3 Samarbete och utbyte av information

Informationsutbytet mellan rättsliga myndigheter är av avgörande betydelse i samband med förfaranden som rör alla EU:s rättsliga instrument för ömsesidigt erkännande som innebär frihetsberövande eller inskränkning av frihet och som omfattas av den nionde omgången av ömsesidiga utvärderingar. Den verkställande staten kan behöva kompletterande uppgifter utöver de uppgifter som redan översänts av den utfärdande staten. I samband med den nionde omgången av ömsesidiga utvärderingar konstaterades det dock att de efterfrågade kompletterande uppgifterna ibland är irrelevanta eller onödiga, eftersom de går utöver de krav som fastställs i respektive rättsligt instrument, vilket innebär att handläggningstiden kan förlängas på ett omotiverat sätt.

Inom ramen för denna omgång av ömsesidiga utvärderingar har frågan om informationsutbyte främst behandlats avseende rambeslut 2002/584/RIF och i en mer begränsad omfattning avseende rambeslut 2008/909/RIF.

När det gäller den europeiska arresteringsordern kan de uppgifter som lämnats av den utfärdande medlemsstaten vara otillräckliga för att besluta om verkställigheten av den europeiska arresteringsordern. En av de vanligaste informationsbristerna är att man inte i tillräcklig detalj beskriver sakförhållandena och omständigheterna kring brottet, såsom platsen och tidpunkten för de enskilda gärningarna. Informationen bör nämligen vara tillräckligt detaljerad för att man ska kunna skilja de berörda gärningarna från andra gärningar, vilket är avgörande för att kunna kontrollera dubbel straffbarhet, principen *ne bis in idem* eller utevarodomar. I andra fall finns det inte tillräcklig information om förhållandena under frihetsberövande i den utfärdande medlemsstaten. Beträffande europeiska arresteringsorder som utfärdats för verkställighet av en dom kan den information som saknas gälla uppgift om påföljdens längd eller om huruvida den berörda personen underrättades om tidpunkten för domstolsförhandlingen.

I de allra flesta fall, när det föreligger ett behov av kompletterande uppgifter i enlighet med artikel 15.2 i rambeslut 2002/584/RIF, uppmanas de utfärdande rättsliga myndigheterna att lämna de relevanta uppgifterna inom en fastställd tidsfrist. Om sådana tidsfrister är rimliga följs de oftast, om än inte alltid, av de utfärdande rättsliga myndigheterna, och svaren lämnas vanligtvis i rätt tid och på lämpligt sätt.

Om dessa tidsfrister är korta och svåra att följa eller om upprepade framställningar om kompletterande uppgifter är nödvändiga, eftersom den utfärdande staten inte svarar i tid eller inte lämnar ett korrekt svar, kan detta dock i vissa fall leda till att förfarandet förlängs och att det blir svårt att hålla de tidsfrister som fastställs i artikel 17 i rambeslut 2002/584/RIF. Dessutom har det förekommit situationer där den utfärdande staten inte har lämnat de efterfrågade uppgifterna och den verkställande staten har vägrat överlämnandet.

Denna fråga om informationsutbyte avslutas inte med överlämnandet av personen, eftersom de verkställande myndigheterna också förväntas översända besluten om överlämnande och annan relevant uppföljande information efter det att ett beslut om den europeiska arresteringsordern har fattats (särskilt information om hur länge personen varit frihetsberövad), med hjälp av standardformuläret i bilaga VII till kommissionens handbok för utfärdande och verkställighet av en europeisk arresteringsorder. Alla verkställande medlemsstater skickar dock inte sådan uppföljande information regelbundet, och den utfärdande staten måste ibland begära denna information.

När det gäller rambeslut 2008/909/RIF kan kompletterande uppgifter begäras i händelse av ofullständiga eller felaktigt ifyllda intyg. Detta kan gälla olika typer av information, t.ex. brottsrubricering och brottsbeteckning, den exakta tid som har tillbringats i häkte och den del av påföljden som inte har avtjänats samt det tillämpliga systemet för villkorlig frigivning osv. I allmänhet är dock uppgifterna i intyget från den utfärdande staten tillräckliga.

I samband med förfaranden enligt rambeslut 2008/909/RIF får eller ska samråd äga rum mellan de behöriga myndigheterna i den utfärdande och den verkställande staten för att fastställa om påföljden skulle tjäna syftet att underlätta den dömda personens sociala och gynnsamma återanpassning till samhället. Sådana samråd är inte alltid obligatoriska. De utfärdande myndigheterna tar inte alltid kontakt på förhand med de verkställande medlemsstaternas myndigheter, utom när deras samtycke krävs. Vissa expertgrupper har dock noterat att föregående samråd med den verkställande medlemsstaten kan vara till nytta för att få all relevant information som behövs för att avgöra om ett intyg ska utfärdas enligt rambeslut 2008/909/RIF. För mer information, se kapitlet om bedömning av social återanpassning.

De behöriga rättsliga myndigheterna i den verkställande staten är enligt artikel 21 i rambeslut 2008/909/RIF skyldiga att utan dröjsmål tillhandahålla den utfärdande staten den information som anges i den bestämmelsen. Alla medlemsstater uppfyller dock inte denna skyldighet.

Informationsutbytet eller samråden sker via olika kanaler. Den allmänna regeln, i linje med principen om ömsesidigt förtroende – som är ett grundläggande inslag i systemet med instrument för ömsesidigt erkännande i EU – är att medlemsstaternas behöriga myndigheter har direkta kontakter med andra medlemsstaters behöriga myndigheter. På grundval av resultatet av den nionde omgången av ömsesidiga utvärderingar är de direkta kontakterna mellan de rättsliga myndigheterna i allmänhet tillfredsställande. Några medlemsstater begär kompletterande uppgifter via sina centralmyndigheter.

Kommunikationen kan ske med vanlig post eller per telefon, fax eller e-post osv. För att underlätta tillämpningen av rambeslut 2008/909/RIF har vissa medlemsstaters myndigheter samtyckt till att skicka framställningar om överförande och eventuell uppföljande information (relevanta handlingar, beslut om erkännande och kompletterande uppgifter) elektroniskt.

Den mer utbredda användningen av och tillgången till ny teknik bidrar till att påskynda interaktionen, men kräver samtidigt att den europeiska rättsliga atlasen, som innehåller e-postadresser till rättsliga och centrala myndigheter, hålls uppdaterad.

I vissa fall kan Eurojusts och det europeiska rättsliga nätverkets kanaler vara användbara för att upprätta snabb och effektiv kommunikation, särskilt i brådskande fall och/eller om inget svar erhålls eller för att kringgå svårigheter som beror på språkliga hinder. När det gäller de medlemsstater som använder Schengens informationssystem kan kommunikationen ibland, om det är relevant, även ske via Sirenekontoret och, när det gäller de medlemsstater som inte använder Schengens informationssystem, via Interpolkontoret.

REKOMMENDATIONER

- *Medlemsstaterna rekommenderas att säkerställa att deras centralmyndigheters roll begränsas till vad som föreskrivs i varje EU-instrument för ömsesidigt erkännande som omfattas av den nionde omgången av ömsesidiga utvärderingar och att främja direkta kontakter mellan behöriga myndigheter i enlighet med principen om ömsesidigt erkännande av domar och rättsliga avgöranden, som anges i artikel 82.1 i EUF-fördraget.*
- *Medlemsstaterna rekommenderas att, när de agerar som utfärdande stater i enlighet med rambesluten 2002/584/RIF och 2008/909/RIF, säkerställa att deras behöriga myndigheter till de behöriga myndigheterna i den verkställande staten översänder alla uppgifter som behövs för att fatta beslut om verkställighet av framställningen och, när den senare begär kompletterande uppgifter, att lämna sådana uppgifter så snart som möjligt.*

7.4 Transitering av den eftersökta eller dömda personen

Transitering genom en annan medlemsstats territorium än den verkställande statens för överlämnande enligt artikel 25 i rambeslut 2002/584/RIF och för överförande av en dömd person till en annan medlemsstat enligt rambeslut 2008/909/RIF är ett väsentligt inslag i avslutandet av förfarandena enligt dessa rambeslut.

I de flesta medlemsstater är justitieministeriet den myndighet som är behörig att hantera transitering, både när det gäller inkommande och utgående ärenden. Framställningar om transitering görs via Sirenekontoret och i vissa fall via Interpolkontoret. De praktiska arrangemangen för genomförandet av själva transiteringen organiseras i samarbete med polisen, som ansvarar för de operativa aspekterna.

De flesta medlemsstater har inte stött på några större problem vid transitering av eftersökta personer. Vissa praktiska utmaningar kan dock uppstå vid organiseringen av transiteringen, särskilt på grund av de mycket snäva tidsfristerna för transitering; överlämnandet måste genomföras inom tio dagar. I dessa fall kan ofta förekommande förseningar i svarstiden leda till att transiteringen skjuts upp, eftersom ett mottagande av framställningen om transitering med mycket kort varsel före transiteringsdatumet kan minimera tiden för att anordna överlämnandet. Andra praktiska svårigheter kan vara att identifiera vilken behörig myndighet i den andra medlemsstaten som är ansvarig för transiteringar. Vissa rättstillämpare och expertgrupper påpekade att det vore värdefullt om den europeiska rättsliga atlasen innehöll denna information och rekommenderade att det europeiska rättsliga nätverkets webbplats skulle uppdateras i detta syfte. Det kan också uppstå problem som rör dokumentations- och översättningskrav för tillstånd till transitering.

Transiteringstillstånd är ofta en brådskande fråga, men de är tidskrävande, särskilt om framställningen om transitering måste översättas till den anmodade medlemsstatens officiella språk.

I vissa fall är framställningar om transitering ofullständiga, några medlemsstater begär en översättning av sådana framställningar och i vissa fall begärs en översättning av både framställningen om transitering och den europeiska arresteringsordern. Fiches Belges på det europeiska rättsliga nätverkets webbplats skulle, när de har uppdaterats, kunna bidra till att identifiera kraven i fråga om nödvändiga dokument, tidsramen och språk som godtas. Vissa medlemsstater angav också störningar i flygtrafiken som en ytterligare praktisk svårighet vid verkställigheten av transiteringen. Flera medlemsstater pekade på problem i fall där den verkställande staten beslutade om överlämnande av en eftersökt person utan att vidta några säkerhetsåtgärder för att säkerställa att denne var tillgänglig, och endast underrättade personen om datumet för överlämnandet, för frivillig inställelse. Det händer att en person som ska överlämnas men som inte är frihetsberövad inte inställer sig på upphämningsplatsen, varför transiteringen måste omorganiseras flera gånger.

Ur logistisk synvinkel krävs omfattande förberedelser för att det faktiska överförandet ska kunna äga rum. Vissa medlemsstaters geografiska läge kan dessutom leda till problem på grund av långa avstånd och brist på direktflyg. I allmänhet har bilaterala samtal med de mest berörda grannmedlemsstaterna och partnermedlemsstaterna visat sig vara till nytta för att förbättra det praktiska genomförandet av transiteringen. Det europeiska rättsliga nätverkets kontaktpunkter kan bistå med att påskynda förfarandet och skapa flexibla och snabba kontakter med de behöriga myndigheterna.

Det bör också betonas att alla medlemsstater under covid-perioden hade problem med gränsöverskridande persontransporter till andra medlemsstater än grannländer på grund av betydande restriktioner för flygresor och andra transportsätt.

REKOMMENDATIONER

- ***Det europeiska rättsliga nätverket uppmanas att, i samarbete med medlemsstaterna, se till att uppdaterad information om de behöriga myndigheter som är ansvariga för att tillåta transitering och om nödvändig dokumentation, tidsramar och språk som godtas finns tillgänglig i den europeiska rättsliga atlasen och i Fiches Belges för att underlätta och påskynda processen.***

7.5 Samarbete med Eurojust och det europeiska rättsliga nätverket

Enligt resultatet av den nionde omgången av ömsesidiga utvärderingar är de behöriga nationella myndigheterna i allmänhet väl informerade om den behörighet som Eurojust och det europeiska rättsliga nätverket har på området för rättsligt samarbete och de möjligheter som de erbjuder. Medlemsstaternas rättstillämpare anser generellt att det bistånd som de ger är värdefullt och nödvändigt. Eurojust och det europeiska rättsliga nätverket anses vara de effektivaste kommunikationskanalerna i gränsöverskridande förfaranden och rapporteras i allmänhet vara mycket effektiva, eftersom de bidrar till att stärka samarbetet och det ömsesidiga förtroendet mellan olika medlemsstaters rättsliga myndigheter.

Det är endast ett begränsat antal medlemsstater som, för att påskynda förfarandena, inte involverar Eurojust och det europeiska rättsliga nätverket i gränsöverskridande ärenden som rör förfaranden för ömsesidigt erkännande så mycket som de skulle kunna.

Medlemsstaternas myndigheter kan överväga att begära bistånd från antingen Eurojust eller det europeiska rättsliga nätverket när de tillämpar EU:s instrument för ömsesidigt erkännande beroende på sakförhållandena i målet, särskilt målets komplexitet och brådskanie karaktär. Teoretiskt sett kan de tillhandahålla olika men kompletterande typer av bistånd. Det europeiska rättsliga nätverkets kontaktpunkter ombeds vanligtvis att tillhandahålla bistånd i syfte att underlätta och effektivisera kommunikationen och ta fram den information som krävs för att fatta ett beslut, medan den nationella medlemmen av Eurojust kan kontaktas för att underlätta samarbetet i brådskanie eller mer komplicerade fall som rör allvarlig brottslig verksamhet eller om flera medlemsstater är inblandade i ett mål.

Det är dock inte alltid lätt att fastställa en tydlig skiljelinje mellan deras respektive roller. I praktiken söker medlemsstaternas myndigheter bistånd från antingen Eurojust eller det europeiska rättsliga nätverkets nationella kontaktpunkt när de behöver hjälp med att upprätta kontakter, då detta är svårt eller problematiskt, även av språkliga skäl, eller när det uppstår problem med att få kompletterande uppgifter eller handlingar från den utfärdande staten.

När det särskilt gäller rambeslut 2002/584/RIF anses både Eurojusts och det europeiska rättsliga nätverkets kanaler vara till hjälp, eftersom de möjliggör effektiva och snabba kontakter med den myndighet som utfärdat den europeiska arresteringsordern. Tidsfristerna efterlevs också ofta med hjälp från det europeiska rättsliga nätverkets kontaktpunkter och, i brådskande eller mer komplicerade fall, den nationella enheten vid Eurojust.

När det gäller den europeiska arresteringsordern används Eurojusts kanaler för att snabbt lösa problem, t.ex. svårigheter vid verkställandet av framställningen eller i händelse av flera konkurrerande framställningar om överlämnande av en eftersökt som utfärdats av rättsliga myndigheter i flera medlemsstater (artikel 16 i rambeslut 2002/584/RIF). Även om det inte är en skyldighet att involvera Eurojust är det en möjlighet som snabbt kan ge den verkställande myndigheten samordnad och välinformerad rådgivning om vilken av de konkurrerande europeiska arresteringsorderna som bör verkställas, med beaktande av alla relevanta aspekter. I många rapporter betonade experterna att Eurojust kan vara till stor nytta i sådana fall, med hjälp av dess befintliga riktlinjer för beslut vid konkurrerande framställning om överlämnande och utlämning (reviderade 2019) och möjligheten att inom en begränsad tidsram nå en överenskommelse som alla berörda parter kan enas om. I många medlemsstater ingår detta alternativ inte i den nationella lagstiftningen eller används mycket sällan i praktiken. Flera rapporter innehåller rekommendationer om att involvera Eurojust oftare i samband med konkurrerande europeiska arresteringsorder.

Eurojust kan också vara till stor hjälp när problem uppstår i fall där en europeisk arresteringsorder har samband med andra instrument för ömsesidigt erkännande, t.ex. en europeisk utredningsorder, som ska genomföras parallellt med eller omedelbart efter gripandet av den eftersökte, eller samtidigt, och det eventuellt också är olika behöriga myndigheter för de enskilda instrumenten.

Eurojusts deltagande i förfaranden för en europeisk arresteringsorder är också relevant i fall där den rättsliga myndigheten, i undantagsfall som kan leda till förseningar i verkställigheten av den europeiska arresteringsordern, måste underrätta Eurojust och ange skälen till förseningen i enlighet med artikel 17.7 i rambeslut 2002/584/RIF. I vissa rapporter betonades också mervärdet av de samordningsmöten som anordnas av Eurojust, särskilt i fall där olika EU-rättsakter är tillämpliga, och mervärdet av samordningscentrum, när europeiska arresteringsorder och andra åtgärder måste verkställas samtidigt i flera medlemsstater.

Förfrågningar som syftar till att identifiera de behöriga myndigheterna i andra medlemsstater hanteras huvudsakligen av det europeiska rättsliga nätverket, t.ex. med bistånd av de experter som utsetts till kontaktpunkter för det europeiska rättsliga nätverket eller med bistånd av Eurojust. Det har i praktiken visat sig vara till hjälp att vända sig till det europeiska rättsliga nätverkets kontaktpunkter eller Eurojust, särskilt i brådskande fall, när förfarandet för att inhämta information från den verkställande myndigheten har försenats eller om den information som lämnats är otillräcklig, för att få hjälp med ytterligare undersökningar eller för att påskynda ärendet.

Samarbetet via det europeiska rättsliga nätverket är mycket uppskattat av rättstillämpare, eftersom det europeiska rättsliga nätverkets kontaktpunkter vanligtvis kan ge sina kollegor råd om handläggningen av ärenden som rör en europeisk arresteringsorder och sprida all relevant information, inklusive information om nyligen meddelade domar från EU-domstolen, till andra rättstillämpare. I flera rapporter framhöll utvärderingsgrupperna nyttan av Eurojusts översikt över EU-domstolens rättspraxis rörande den europeiska arresteringsordern och andra Eurojustprodukter.

I många medlemsstater känner domare till det europeiska rättsliga nätverkets webbplats och onlineresurser, använder dem regelbundet och anser att de är mycket praktiska och outhärliga verktyg för att på ett effektivt och enkelt sätt formulera både framställningar och svar mellan rättstillämpare i olika medlemsstater. I vissa medlemsstater har rättstillämparna däremot inte tillräckligt med kännedom om, och använder inte i tillräcklig utsträckning, det europeiska rättsliga nätverkets verktyg, och det finns ett behov av att öka medvetenheten om de verktyg som kan underlätta gränsöverskridande rättsligt samarbete.

Det av det europeiska rättsliga nätverkets instrument som oftast används och anses vara viktigast är den europeiska rättsliga atlasen, som gör det lättare att identifiera de behöriga myndigheterna. I samband med den nionde omgången av ömsesidiga utvärderingar betonades dock att kontaktuppgifterna i den europeiska rättsliga atlasen ibland är föråldrade eller ofullständiga och inte omfattar e-postadresser till alla medlemsstaters rättsliga myndigheter. Det betonades därför att informationen på atlasens plattform bör uppdateras regelbundet för alla medlemsstater. Det europeiska rättsliga nätverket har också ett system för säker telekommunikation som kan användas i brottmål, bland annat för översändande av europeiska arresteringsorder. I en rapport rekommenderades att de mallar som används vid genomförandet av rättsliga instrument för rättsligt samarbete skulle kunna översättas till alla EU-språk och göras tillgängliga på det europeiska rättsliga nätverkets webbplats, såsom redan görs för europeiska arresteringsorder.

Andra verktyg i det europeiska rättsliga nätverket:

- Fiches Belges som ger praktisk information om specifika åtgärder som omfattas av straffrättsligt samarbete.
- Biblioteket, som ger rättstillämpare möjlighet att kontrollera genomförandestatusen för de olika rättsliga instrumenten och medlemsstaternas underrättelser om dessa.
- Kompendiet, som är ett stöd vid utarbetandet av framställningar om rättsligt samarbete.
- Rapporten *Criminal detention conditions in the European Union: rules and reality* (Förhållanden under straffrättsligt frihetsberövande i Europeiska unionen: regler och verklighet), som beskriver utvalda miniminormer för straffrättsligt frihetsberövande på internationell och europeisk nivå, såsom lokalernas storlek, sanitet (tillgång till toalett och badrum, hur lång tid frihetsberövade personer tillbringar utomhus osv.), samt rapporter från olika institutioner i Europa om dessa förhållanden.

REKOMMENDATIONER

- *Medlemsstaterna uppmanas att främja medvetenheten om och användningen av Eurojust och det europeiska rättsliga nätverket och de verktyg som de erbjuder, med beaktande av det mervärde de kan ge för att övervinna svårigheter vid tillämpningen av EU:s instrument för ömsesidigt erkännande och, mer allmänt, effektivisera det rättsliga samarbetet med andra EU-medlemsstater.*

Det europeiska rättsliga nätverket uppmanas att, i samarbete med medlemsstaterna, se till att dess webbplats uppdateras regelbundet, eftersom den är en viktig och värdefull central resurs, och särskilt att hålla kontaktuppgifterna till de rättsliga myndigheterna i respektive medlemsstat – även avsnittet om kontaktpunkterna i atlasen – uppdaterade, så att medlemsstaternas rättstillämpare lätt kan identifiera de behöriga myndigheterna i andra medlemsstater i gränsöverskridande ärenden som rör EU:s instrument för ömsesidigt erkännande.

7.6 Utbildning

De flesta medlemsstater har ganska omfattande och välorganiserade system för utbildning av rättstillämpare på området för rättsligt samarbete. Vissa medlemsstater utnyttjar möjligheterna med nya och moderna it-verktyg genom att erbjuda e-lärandekurser. Det verkar dock krävas ytterligare insatser för att säkerställa fortbildning för domare i alla skeden av deras karriär om alla instrument för ömsesidigt erkännande som omfattas av denna utvärderingsomgång, såsom beskrivs nedan.

Rambeslut 2002/584/RIF om en europeisk arresteringsorder har funnits länge och är nu mer eller mindre ett dagligt verktyg för rättstillämpare i hela EU, och rambeslut 2008/909/RIF om överföring av fängelsestraff är också välkänt och tillämpas i ganska tillfredsställande utsträckning. Det råder dock brist på kunskap och erfarenhet bland rättstillämpare om rambesluten 2008/947/RIF om alternativa påföljder och övervakningsåtgärder och 2009/829/RIF om den europeiska övervakningsordern, vilket hindrar en mer frekvent tillämpning av dessa instrument.

Denna utvärderingsomgång visade att utbildning om rambeslut 2002/584/RIF äger rum regelbundet i de flesta medlemsstater och att utbildning om rambeslut 2008/909/RIF ges ofta men inte systematiskt. Det finns dock sällan tillgänglig utbildning om rambesluten 2008/947/RIF och 2009/829/RIF, med undantag för ett fåtal ad hoc-initiativ i vissa medlemsstater.

Det finns helt klart utrymme för förbättringar genom att öka utbildningsverksamheten för domare, åklagare, advokater och annan personal som deltar i tillämpningen av alla instrument för ömsesidigt erkännande som omfattas av denna utvärderingsomgång, eftersom detta skulle uppmuntra att de används, öka medvetenheten om dem samt öka möjligheterna att utbyta praktiska erfarenheter och information om relevant utveckling av rättspraxis. I samband med denna utvärderingsomgång rekommenderades upprepade gånger att särskild och regelbunden utbildning om alla ovannämnda rättsliga instrument bör anordnas på både nationell nivå och EU-nivå för alla myndigheter som deltar i genomförandet av dem.

Detta behov gäller särskilt de mindre kända rambesluten 2008/947/RIF och 2009/829/RIF. Bristen på särskild utbildning har identifierats som ett av de största hindren för en utbredd användning av dessa rambeslut. För att deras fulla potential ska kunna utnyttjas är det viktigt att öka medvetenheten och kunskaperna om dessa rambeslut bland rättstillämpare.

Flera utvärderingsgrupper och många rättstillämpare i de utvärderade medlemsstaterna betonade att det finns ett tydligt behov av regelbunden utbildning om rambesluten 2008/947/RIF och 2009/829/RIF som riktar sig till alla berörda aktörer i syfte att göra dem medvetna om målen för dessa instrument för ömsesidigt erkännande och de möjligheter de erbjuder. Det betonades också att det skulle vara användbart med riktlinjer eller handböcker om dessa rambeslut.

Denna utvärderingsomgång har visat att det saknas utbildningsprogram för försvarsadvokater om alla de ovannämnda rambesluten i de flesta medlemsstater eller att de är otillräckliga. Det finns inga advokater som är specialiserade på EU:s instrument för ömsesidigt erkännande, och därför finns det också ett tydligt behov av att främja metoder för att förbättra försvarsadvokaternas kunskaper om dessa instrument, så att de kan ge sina klienter rådgivning av hög kvalitet på detta område.

I flera rapporter föreslogs att gemensam utbildning för domare, åklagare, advokater och andra berörda aktörer skulle kunna anordnas i syfte att utbyta erfarenheter och lösa praktiska frågor. När det gäller rambeslut 2008/947/RIF skulle det vara lämpligt att inkludera övervakningspersonal och fängelsepersonal i sådan gemensam utbildning.

Några medlemsstater har anordnat gemensam utbildning med grannländer. Detta ansåg expertgrupperna vara till hjälp för att lösa praktiska problem, förstå skillnaderna mellan olika rättssystem och stärka det ömsesidiga förtroendet.

Domare och åklagare kan också delta i utbildningsevenemang på EU-nivå om EU:s instrument för ömsesidigt erkännande som anordnas av institutioner som det europeiska nätverket för rättslig utbildning och Europeiska rättsakademien. Andra EU-omfattande utbildningsmöjligheter är de som tillhandahålls av Association for Criminal Justice Research and Development (ACJRD) samt utbildningar och seminarier som anordnas av Eurojust och det europeiska rättsliga nätverket.

Advokater kan också delta i utbildningsevenemang som anordnas på EU-nivå, i den mån de är kända och tillgängliga för dem, dvs. de utbildningsprogram som tillhandahålls av Europeiska rättsakademien, eftersom de utbildningsprogram som anordnas av det europeiska nätverket för rättslig utbildning endast är avsedda för anställda inom rättsväsendet.

Vid tidpunkten för utvärderingen omfattade dessa utbildningsmöjligheter på EU-nivå dock inte alla de EU-instrument för ömsesidigt erkännande som är föremål för denna omgång av ömsesidiga utvärderingar, särskilt rambesluten 2008/947/RIF och 2009/829/RIF, och utnyttjades inte fullt ut av alla medlemsstater.

Såsom anges i vissa rapporter har EU:s utbildningsprogram dock särskilda fördelar som går utöver ren kunskapsöverföring och medvetandegörande om den praktiska tillämpningen av EU-instrumenten, eftersom de utgör ett utmärkt tillfälle för rättstillämpare att nätverka och utbyta erfarenheter med kollegor från andra medlemsstater. I detta avseende uttrycktes också vikten av utbildning på EU-nivå, särskilt när det gäller rambesluten 2008/947/RIF och 2009/829/RIF, i flera utvärderingsrapporter.

Dessutom finns det projekt och initiativ som syftar till att stärka det rättsliga samarbetet på EU-nivå. Plattformen Cross Justice tillhandahåller en juridisk informationstjänst som främst är avsedd för rättstillämpare – domare, åklagare, rättsvetare och advokater – men som också är tillgänglig för juridikstudenter, icke-statliga organisationer och alla EU-medborgare och som förväntas utvidgas till att omfatta mekanismerna för samarbete mellan medlemsstaterna i straffrättsliga frågor, inbegripet den europeiska arresteringsordern.

Europeiska sammanslutningen för skyddstillsyn (www.cep-probation.org) har en öppen expertnätverksgrupp för rambesluten 2008/947/RIF och 2009/829/RIF. Gruppen utbyter expertis, erfarenheter och kunskaper och främjar användningen av dessa rambeslut bland övervakningstjänster och yrkesverksamma. PONT-projektet (www.probationobservatory.eu), som finansieras av Europeiska kommissionens program Rättsliga frågor, har en rad kostnadsfria onlinekurser om tillämpningen av rambesluten 2008/947/RIF och 2009/829/RIF, färdigställandet av nödvändig dokumentation och hanteringen av anpassning och överföringsprocesser.

Rättstillämpare i flera medlemsstater betonade att EU-handböcker med vägledning om tillämpningen av rambesluten 2008/947/RIF och 2009/829/RIF, som inte tillämpas ofta och som man därför har begränsad erfarenhet av, liknande de handböcker som redan finns för rambesluten 2002/584/RIF och 2008/909/RIF, skulle vara en viktig informationskälla.

Flera medlemsstater är medvetna om det arbete som utförs i EuroPris och deltar i dess verksamhet, särskilt när det gäller rambeslut 2008/909/RIF, och i mindre utsträckning det arbete som utförs av Europeiska sammanslutningen för skyddstillsyn när det gäller rambeslut 2008/947/RIF. Resultaten av de möten som anordnas av EuroPris och Europeiska sammanslutningen för skyddstillsyn sprids i allmänhet i medlemsstaterna av den rättstillämpare som deltog i mötena.

REKOMMENDATIONER

- *Medlemsstaterna uppmuntras att tillhandahålla regelbunden och systematisk specialiserad utbildning i rambesluten 2002/584/RIF, 2008/909/RIF, 2008/947/RIF och 2009/829/RIF och dithörande rättspraxis från Europeiska unionens domstol för alla rättstillämpare som deltar i tillämpningen av dem, inbegripet gemensam utbildning för domare, åklagare och, om möjligt med beaktande av rättsyrkenas oberoende i enlighet med nationell rätt, advokater och annan berörd personal.*
- *Medlemsstaterna uppmanas att främja deltagandet av rättstillämpare som arbetar med de ovannämnda EU-instrumenten för ömsesidigt erkännande i utbildningsverksamhet på EU-nivå, för att öka de möjligheter att förbättra kunskaperna och utbyta erfarenheter som denna typ av utbildning innebär.*
- *Det europeiska nätverket för rättslig utbildning uppmanas att öka sina ansträngningar för att tillhandahålla utbildning för rättstillämpare om EU:s instrument för ömsesidigt erkännande, inbegripet rambeslut 2008/947/RIF om övervakning och alternativa påföljder och rambeslut 2009/829/RIF om den europeiska övervakningsordern, och att göra sitt utbildningsprogram mer synligt.*

7.7 Statistik

Ett gemensamt problem som har identifierats i nästan alla medlemsstater i samband med denna utvärderingsomgång är bristen på tillförlitliga och detaljerade statistiska uppgifter som regelbundet samlas in om utgående och inkommande framställningar för alla de fyra instrument för ömsesidigt erkännande som omfattas av denna utvärdering.

Andra utmaningar är aggregering och insamling av uppgifter och behandling av statistik på central nivå. Dessa brister och problem är ännu allvarigare i de medlemsstater som har decentraliserade system, eftersom det är svårare att samla in uppgifter från olika myndigheter på olika nivåer än från ett enda organ.

Endast ett fåtal medlemsstater samlar in årlig statistik om de ovannämnda rättsliga instrumenten på central nivå, och denna statistik samlas vanligtvis in och behandlas manuellt så det finns ingen digital registrering av de dithörande ärendena. Dessutom är detta tillvägagångssätt tidskrävande, inexakt och fragmenterat.

I en medlemsstat ansvarar justitieministeriet för insamlingen av statistik, och de domare, domstolar och åklagare som ansvarar för att översända eller verkställa ett beslut på grundval av instrumenten för ömsesidigt erkännande är skyldiga att skicka en kopia av beslutet till justitieministeriet. Utvärderingsgruppen ansåg att detta var god praxis.

De flesta medlemsstaters myndigheter kunde förse de respektive utvärderingsgrupperna med allmänna siffror, t.ex. antalet åtgärder som utfärdats eller verkställts för de olika instrumenten, men de samlar inte in sådana uppgifter systematiskt och kan ofta inte tillhandahålla mer detaljerad statistik.

Statistik om den europeiska arresteringsordern samlas in av alla medlemsstater eftersom de är skyldiga att tillhandahålla denna statistik till Europeiska kommissionen. Sådan statistik ger dock vanligtvis endast information om antalet europeiska arresteringsorder som mottagits och verkställts, medan närmare uppgifter om tidsfrister, skäl för vägran eller förfarandets längd oftast inte är tillgängliga.

Ett antal medlemsstater samlar in och sammanställer statistik om rambeslut 2008/909/RIF, men bortsett från några få undantag finns det vanligtvis ingen detaljerad information om förfarandets resultat (hur många framställningar som har erkänts och hur många som har vägrats). När det gäller rambesluten 2008/947/RIF och 2009/829/RIF finns det ingen registrerad statistik i de flesta medlemsstater.

I den nionde omgången av ömsesidiga utvärderingar framhölls att ett välfungerande och heltäckande statistiksystem skulle ge en bättre bild av användningen av de olika rambesluten, vilket skulle göra det möjligt att övervaka och analysera tillämpningen av dem, de svårigheter som uppstått och skälen till eventuell vägran, i syfte att ge mer exakt vägledning för tillämpningen av dem och anpassningen av politiken och arbetsmetoderna i enlighet med detta. Ett sådant statistiksystem skulle kunna effektivisera instrumenten för ömsesidigt erkännande avseende straffrättsligt samarbete.

Det konstaterades dessutom att bristen på dataregister kunde leda till otillräcklig uppföljning. För närvarande använder endast ett fåtal medlemsstater elektroniska verktyg för statistiska ändamål. Ett fåtal medlemsstater har ärendehanteringssystem som, om de samordnas med andra datainsamlingssystem eller vidareutvecklas, kan bidra till en bättre tillämpning av de rambeslut som omfattas av den nuvarande omgången av ömsesidiga utvärderingar.

Såsom anges i en rapport skulle automatiserade system kunna bidra till att ge en korrekt bild av användningen av instrumentet för ömsesidigt erkännande av frihetsberövande påföljder och till att fastställa förfarandenas längd eller de huvudsakliga skälen för att vägra erkänna en påföljd osv. samt till att hantera uppföljningen av framställningar som skickas till verkställande medlemsstater.

I en medlemsstat pågår ett projekt rörande den europeiska arresteringsordern som, vid behov med lämpliga anpassningar, kan betraktas som en utgångspunkt för att centralisera insamlingen av statistik om de andra instrument för ömsesidigt erkännande som omfattas av denna utvärdering. I en annan medlemsstat finns det också arrangemang för uppdelad insamling av ärenden rörande den europeiska arresteringsordern, vilket innebär att det inom en snar framtid kommer att vara möjligt att tillhandahålla statistiska indikatorer för dem.

REKOMMENDATIONER

- *Medlemsstaterna rekommenderas att inrätta ett effektivt och tillförlitligt system för insamling av statistik om användningen av rambesluten 2002/584/RIF, 2008/909/RIF, 2008/947/RIF och 2009/829/RIF, för att underlätta analysen av tillämpningen av dem och anpassa politiken och arbetsmetoderna i enlighet med detta. I samband med detta uppmanas de att överväga att använda elektroniska verktyg för att spara tid för alla behöriga myndigheter och få en bättre bild av användningen av de ovannämnda rättsliga instrumenten.*
-