

Bruxelles, den 4. december 2020
(OR. en)

13684/20

JAI 1066
COPEN 366
EUROJUST 156
EJN 106

RESULTAT AF DRØFTELSENE

fra:	Generalsekretariatet for Rådet
til:	delegationerne
Tidl. dok. nr.:	13214/20 + COR 1
Vedr.:	Rådets konklusioner "Den europæiske arrestordre og udleveringsprocedurerne – aktuelle udfordringer og vejen frem" - Tekst som godkendt af Rådet

Vedlagt følger til delegationerne Rådets konklusioner om "Den europæiske arrestordre og udliveringsprocedurerne – aktuelle udfordringer og vejen frem", der blev godkendt af Rådet ved skriftlig procedure den 1. december 2020.

Konklusionerne er også offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* (jf. EUT C 419 af 4.12.2020, s. 23).

Rådets konklusioner**"Den europæiske arrestordre og udleveringsprocedurerne – aktuelle udfordringer og vejen frem"****RÅDET HAR GODKENDT FØLGENDE KONKLUSIONER:**

1. Hovedprioriteten i den strategiske dagsorden 2019-2024, som Det Europæiske Råd vedtog den 20. juni 2019, er beskyttelse af borgerne og frihedsrettighederne. Europa skal være et sted, hvor mennesker kan føle sig frie og sikre. Med henblik herpå skal kampen mod terrorisme og grænseoverskridende kriminalitet udvides og styrkes. Samarbejdet i straffesager og udvekslingen af oplysninger bør afspejle disse ambitioner, og anvendelsen af fælles instrumenter skal yderligere forbedres og udvikles.
2. Rådets rammeafgørelse af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne (2002/584/RIA, rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre)¹, som er det vigtigste instrument til retligt samarbejde i straffesager, har forenklet og fremskyndet samarbejdet mellem medlemsstaterne. Den yder fortsat et væsentligt bidrag til opfyldelsen af Unionens mål om at tilbyde borgerne et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

¹ EFT L 190 af 18.7.2002, s. 1.

3. Det er ved flere lejligheder blevet drøftet, hvordan det retlige samarbejde i straffesager kan yderligere forbedres. I løbet af denne proces har der vist sig visse områder, hvor effektiviteten af overgivelsesmekanismen i henhold til den europæiske arrestordre kan øges yderligere. Under det østrigske formandskab vedtog Rådet således i 2018 konklusioner om gensidig anerkendelse i straffesager med titlen "Fremme af gensidig anerkendelse ved at styrke gensidig tillid"². I 2019 udsendte det rumænske formandskab en rapport med titlen "Vejen frem med hensyn til gensidig anerkendelse af retsafgørelser i straffesager"³. Kommissionens seneste gennemførelsesrapport af 2. juli 2020⁴, den igangværende niende runde af gensidige evalueringer i Rådet⁵, Europa-Parlamentets LIBE-udvalgs udkast til gennemførelsesrapport af 4. september⁶ og den virtuelle konference, som blev afholdt den 24. september 2020 under det tyske formandskab⁷, har givet drøftelserne om den europæiske arrestordres fremtid ny fremdrift.
4. Den 13. juni 2022 vil være 20-årsdagen for vedtagelsen af rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre. For at fejre denne årsdag bør medlemsstaterne, Kommissionen, Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA), Eurojust, Det Europæiske Retlige Netværk (EJN) og fagfolk, der dagligt arbejder med overgivelsesprocedurer, stræbe efter at finde og gennemføre løsninger på de nuværende udfordringer med anvendelsen af rammeafgørelsen.

² EUT C 449 af 13.12.2018, s. 6.

³ Dok. 9728/19.

⁴ COM(2020) 270 final.

⁵ Niende runde af gensidige evalueringer om gensidig anerkendelse af retlige instrumenter inden for frihedsberøvelse eller frihedsbegrænsning, jf. dok. 6333/19 om evalueringens omfang.

⁶ Udkast til betænkning om gennemførelsen af den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne (2019/2207 (INI)) af 4. september 2020; EPRS, vurdering af gennemførelsen af den europæiske arrestordre på europæisk plan, PE 642.839, juni 2020.

⁷ Jf. oplæg fra formandskabet, dok. 11419/20.

5. Rådet er enig i, at der er plads til forbedringer på følgende områder:
- A. forbedring af den nationale gennemførelse og den praktiske anvendelse af rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre
 - B. støtte til de fuldbyrdende myndigheder i forbindelse med behandlingen af evalueringer af grundlæggende rettigheder
 - C. håndtering af visse aspekter af proceduren i den udstedende og fuldbyrdende medlemsstat
 - D. behandling af anmodninger om udlevering af EU-borgere til tredjelande
 - E. styrkelse af procedurerne for overgivelse i henhold til den europæiske arrestordre i krisetider.
- A. Forbedring af den nationale gennemførelse og praktiske anvendelse af rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre**
6. Effektiviteten og virkningen af rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre afhænger hovedsagelig af, om kravene i EU-retten gennemføres fuldt ud i den nationale lovgivning. Trods den betydelige indsats, der allerede er gjort, er der stadig plads til forbedringer, navnlig i lyset af udviklingen i Den Europæiske Unions Domstols (EU-Domstolens) retspraksis.
7. Rådet opfordrer medlemsstaterne til at sikre en korrekt gennemførelse af rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre under behørig hensyntagen til EU-Domstolens retspraksis og de anbefalinger, der følger af fjerde og den igangværende niende runde af gensidige evalueringer⁸ samt af Kommissionens gennemførelsesrapporter af 24. januar 2006, 11. juli 2007, 11. april 2011 og 2. juli 2020⁹. Det skal bemærkes, at Kommissionen har indledt traktatbrudsprocedurer i medfør af artikel 258 i TEUF og, hvis det er nødvendigt, fortsat vil indlede sådanne procedurer i nær fremtid.

⁸ Jf. endelig rapport 8302/4/09 REV 4 og 6333/19.

⁹ KOM(2006) 8 endelig, COM(2007) 407 endelig, COM(2011) 175 endelig og COM(2020) 270 final.

8. Håndbogen om udstedelse og fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre¹⁰, som senest blev ajourført i 2017, har vist sig at være et værdifuldt redskab for fagfolkene. I lyset af den udvikling, der har fundet sted i mellemtiden, navnlig med hensyn til det store antal domme fra EU-Domstolen, opfordrer Rådet Kommissionen til at ajourføre håndbogen i den nærmeste fremtid.
9. Medlemsstaterne tilskyndes til at gøre det lettere for fagfolk at anvende og fortolke den nationale lovgivning til gennemførelse af rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre, ved at fastlægge ikkebindende retningslinjer for anvendelsen af den europæiske arrestordre. Disse retningslinjer, som bør tage højde for og være forenelige med håndbogen om den europæiske arrestordre, vil kunne bistå de udstedende judicielle myndigheder, navnlig med hensyn til at kontrollere, om betingelserne for at udstede en europæisk arrestordre er opfyldt, og om proportionalitetsprincippet er overholdt.
10. Eurojusts oversigt over EU-Domstolens retspraksis om den europæiske arrestordre, som senest blev ajourført i marts 2020, har vist sig at være et nyttigt redskab for fagfolkene. Rådet opfordrer Eurojust til at ajourføre denne oversigt så ofte som muligt, hvis det er relevant, og fortsat gøre den elektronisk tilgængelig i et passende format.
11. Rådet opfordrer medlemsstaterne, Kommissionen og Det Europæiske Netværk for Uddannelse af Dommere og Anklagere til i deres bestræbelser at støtte og styrke løbende uddannelse af de fagfolk, der er involveret i procedurerne for overgivelse i henhold til den europæiske arrestordre, og yderligere at fremme udvekslingen af synspunkter mellem fagfolk fra forskellige medlemsstater. Direkte kontakt mellem fagfolk i forskellige medlemsstater øger den gensidige tillid og bidrager dermed til en bedre anvendelse af rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre. Mulighederne for at være vært ved specifikke uddannelsesarrangementer for fagfolk fra to eller flere medlemsstater med en høj fælles sagsmængde bør undersøges yderligere med henblik på at fremme gensidig forståelse.

¹⁰ EUT C 335 af 6.10.2017, s. 1.

12. Eurojust og Det Europæiske Retlige Netværk (EJN) spiller en central rolle i den praktiske anvendelse af rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre, hvilket er blevet tydeligt under covid-19-pandemien. Rådet tilskynder Eurojust og EJN til at fortsætte deres værdifulde arbejde og intensivere bestræbelserne på dels at forbedre udvekslingen af oplysninger, koordineringen og samarbejdet mellem de nationale judicielle myndigheder yderligere, dels at yde den bedst mulige støtte til samarbejdet med Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO).
13. For at forbedre anvendelsen af rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre yderligere bør der oprettes en central portal på EU-plan, hvor alle relevante oplysninger, som kunne gøre det lettere for fagfolk at anvende den europæiske arrestordre, indsamles og løbende ajourføres. Med henblik herpå opfordres EJN til i samråd med Kommissionen, Eurojust og andre relevante interessenter at undersøge mulighederne for at udvide og yderligere forbedre EJN's websted, som allerede indeholder en bred vifte af oplysninger om den europæiske arrestordre og derfor udgør et godt grundlag i denne henseende.

B. Støtte til de fuldbyrdende myndigheder i forbindelse med behandlingen af evalueringer af grundlæggende rettigheder

14. Det system, der er indført ved rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre, er baseret på princippet om gensidig anerkendelse (betragtning 6, samt artikel 82, stk. 1, i TEUF). mens fuldbyrdelse af den europæiske arrestordre er reglen (artikel 1, stk. 2), er afslag på fuldbyrdelse undtagelsen. Et sådant afslag, som kunne øge risikoen for straffrihed og underminere borgernes sikkerhed og beskyttelsen af ofre, kan i princippet kun komme på tale under de omstændigheder, der er omhandlet i rammeafgørelsens artikel 3, 4 og 4a. Selv om rammeafgørelsen ikke fastsætter en grund til afslag i tilfælde af umiddelbart forestående krænkelse af de grundlæggende rettigheder, indebærer den ikke nogen ændring af medlemsstaternes pligt til at respektere de grundlæggende rettigheder og grundlæggende principper, således som de er defineret i artikel 6 i TEU og i chartret om grundlæggende rettigheder (artikel 1, stk. 3, og betragtning 12 og 13).

15. EU-Domstolen har anerkendt, at den fuldbyrdende judicielle myndighed under særlige omstændigheder og på visse betingelser kan afslå at fuldbyrde en europæisk arrestordre, hvis der foreligger en reel risiko for, at overgivelsen af den pågældende person kunne føre til umenneskelig eller nedværdigende behandling som omhandlet i chartrets artikel 4¹¹ som følge af forholdene under frihedsberøvelse i udstedelsesstaten eller en krænkelse af den grundlæggende ret til en upartisk domstol, jf. chartrets artikel 47, stk. 2¹², som følge af betænkeligheder ved den dømmende magts uafhængighed i den udstedende medlemsstat. Fagfolkene har derfor fået den vanskelige opgave, det er, fra sag til sag at løse konflikten mellem gensidig anerkendelse og beskyttelse af de grundlæggende rettigheder.

Beskyttelse mod umenneskelig eller nedværdigende behandling

16. Forbuddet mod umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, der er fastsat i chartrets artikel 4, er af absolut karakter, eftersom det er tæt knyttet til den menneskelige værdighed, som er omhandlet i chartrets artikel 1, og er en af Unionens og medlemsstaters grundlæggende værdier, jf. artikel 2 i TEU¹³.
17. Rådet fremhæver, at de udfordringer, der er forbundet med forholdene under frihedsberøvelse i den udstedende medlemsstat, skal imødegås i den pågældende medlemsstat og for alle tilbageholdte personers vedkommende. Det understreger det forhold, at der allerede findes minimumsstandarder og benchmarks for forhold under frihedsberøvelse, herunder for varetægtsfængsling, i form af bløde lovgivningsinstrumenter, navnlig Europarådets "europæiske fængselsregler"¹⁴. Rådet tilskynder medlemsstaterne til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre overholdelse af disse instrumenter.

¹¹ EU-Domstolen, 5. april 2016, C-404/15, Aranyosi og Căldăraru; EU-Domstolen, 25. juli 2018, C-220/18 PPU; EU-Domstolen, 15. oktober 2019, C-128/18, Dorobantu.

¹² EU-Domstolen, 25. juli 2018, C-216/18 PPU, LM. Jf. den verserende sag i de forenede sager C-354/20 PPU og C-412/20 PPU, Openbaar Ministerie m.fl.

¹³ EU-Domstolen, 5. april 2016, C-404/15, Aranyosi og Căldăraru, præmis 85 og 87.

¹⁴ Henstilling Rec(2006)2 fra Ministerkomitéen til medlemsstaterne om de europæiske fængselsregler.

18. Rådet understreger, at det er vigtigt at give fagfolk den nødvendige støtte og de nødvendige oplysninger til at foretage en vurdering i to faser som fastsat af EU-Domstolen¹⁵. Fagfolk skal have adgang til objektive, pålidelige, præcise og behørigt ajourførte oplysninger for som et første skridt at vurdere, om der i den udstedende medlemsstat for så vidt angår forholdene under frihedsberøvelse foreligger mangler, som kan være systemiske eller generelle, og som kan berøre visse persongrupper eller visse centre for frihedsberøvede. Fagfolk skal i forbindelse med anden fase i vurderingen i henhold til artikel 15, stk. 2, i rammeafgårelsen om den europæiske arrestordre modtage alle nødvendige oplysninger om de forhold, hvorunder det konkret påtænkes, at den pågældende person skal frihedsberøves i den udstedende medlemsstat, for at vurdere, om der foreligger vægtige grunde til at antage, at denne person i tilfælde af en eventuel overgivelse ville løbe en reel risiko for at blive underkastet en umenneskelig eller nedværdigende behandling.
19. Rådet glæder sig over, at Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA) med henblik på at forbedre adgangen til de nødvendige oplysninger oprettede databasen om strafferetlig frihedsberøvelse i 2019, hvorved oplysningerne om forholdene under frihedsberøvelse fra 2015 til 2019 blev samlet på et sted. FRA opfordres til løbende at ajourføre denne database for at sikre, at oplysningerne opfylder de krav, som EU-Domstolen har fastsat, og på mellemlang sigt vurdere, om databasen opfylder de behov, der opstår i praksis.
20. Rådet opfordrer Kommissionen til ved ajourføringen af håndbogen om den europæiske arrestordre at lægge særlig vægt på at vejlede fagfolk i, hvordan de skal håndtere spørgsmålet om forholdene under frihedsberøvelse, under hensyntagen til resultaterne af den igangværende niende runde af gensidige evalueringer. I denne forbindelse bør Kommissionen også overveje, om det vil være hensigtsmæssigt at udvikle praktiske løsninger såsom en formular til anmodninger om supplerende oplysninger i henhold til artikel 15, stk. 2, i rammeafgårelsen om den europæiske arrestordre.

¹⁵ EU-Domstolen, 5. april 2016, C-404/15, Aranyosi og Căldăraru; EU-Domstolen, 25. juli 2018, C-220/18 PPU, præmis 88-94; EU-Domstolen, 15. oktober 2019, C-128/18, Dorobantu. præmis 52-55.

21. Retten til en upartisk domstol, som er fastsat i chartrets artikel 47, stk. 2, har afgørende betydning som garant for beskyttelsen af samtlige de rettigheder, som borgerne afleder af EU-retten, og for bevarelsen af medlemsstaternes fælles værdier, der er nævnt i artikel 2 i TEU, bl.a. retsstatsprincippet¹⁶.
22. Rådet minder medlemsstaterne om deres ansvar for at sikre overholdelse af retsstatsprincippet i EU og beskyttelse af retten til en retfærdig rettergang og navnlig adgang til en uafhængig og upartisk domstol. Medlemsstaterne skal træffe de nødvendige foranstaltninger for at afhjælpe mangler med henblik på at styrke den gensidige tillid og undgå risikoen for politisering af samarbejdet i straffesager. Rådet opfordrer Kommissionen til at gøre brug af sin rolle som traktaternes vogter i denne henseende.
23. Rådet understreger, hvor vigtigt det er at give fagfolk den nødvendige støtte og de nødvendige oplysninger til at foretage en vurdering i to faser, som det kræves i sager om risiko for en påstået tilsidesættelse af artikel 47, stk. 2, i chartret, som fastsat af EU-Domstolen¹⁷. Fagfolk skal have adgang til objektivt, pålideligt, præcist og ajourført materiale for indledningsvis at kunne vurdere, om der i forbindelse med domstolenes manglende uafhængighed i den udstedende medlemsstat som følge af systemiske eller generelle mangler foreligger en reel risiko for overtrædelse af den grundlæggende ret til en retfærdig rettergang. Fagfolk skal i forbindelse med næste skridt i henhold til artikel 15, stk. 2, i rammeafgårelsen om den europæiske arrestordre modtage alle nødvendige oplysninger for at vurdere, om der foreligger vægtige grunde til at antage, at den pågældende person ville løbe en sådan risiko, såfremt vedkommende overgives, under hensyntagen til den pågældendes personlige situation samt til arten af lovovertrædelsen og de faktiske forhold, som udgør grundlaget for den europæiske arrestordre.

¹⁶ EU-Domstolen, 25. juli 2018, C-216/18 PPU, LM, præmis 48.

¹⁷ EU-Domstolen, 25. juli 2018, C-216/18 PPU, LM, præmis 61, 68 og 79.

24. Rådet opfordrer Kommissionen til ved ajourføringen af håndbogen om den europæiske arrestordre at vejlede fagfolk i, hvordan de skal behandle sager med en formodet risiko for overtrædelse af chartrets artikel 47, stk. 2, og i samråd med FRA at overveje, hvordan fagfolkenes adgang til de oplysninger og informationskilder, som fagfolk kan henvise til, kan forbedres under hensyntagen til de kriterier, som EU-Domstolen har fastsat.

Garantier

25. I overensstemmelse med artikel 15, stk. 2, i rammeafgårelsen om den europæiske arrestordre og princippet om loyalt samarbejde, jf. artikel 4, stk. 3, første afsnit, i TEU, kan den fuldbyrdende myndighed anmode om supplerende oplysninger, og den udstedende myndighed kan give garantier for, at den pågældende person i tilfælde af en eventuel overgivelse ikke vil være genstand for en overtrædelse af vedkommendes grundlæggende rettigheder¹⁸.
26. Rådet understreger, at den fuldbyrdende judicielle myndighed, henset til den gensidige tillid, der skal herske mellem medlemsstaternes judicielle myndigheder, og hvorpå ordningen med den europæiske arrestordre hviler, skal stole på disse garantier, i hvert fald så længe der ikke foreligger noget præcist forhold om det modsatte¹⁹.

¹⁸ EU-Domstolen, 25. juli 2018, C220/18 PPU, LM, præmis 108-110.

¹⁹ EU-Domstolen, 25. juli 2018, C- 220/18 PPU, ML, præmis 112.

C. Håndtering af visse aspekter af proceduren i den udstedende og fuldbyrdende medlemsstat

Styrkelse af de proceduremæssige rettigheder i sager om den europæiske arrestordre

27. Der er allerede gjort betydelige fremskridt med hensyn til mistænkte eller tiltalte proceduremæssige rettigheder i straffesager. Ved gennemførelsen af køreplanen med henblik på at styrke de proceduremæssige rettigheder²⁰ som led i Stockholmprogrammet²¹ blev der fastsat fælles minimumskrav for straffesager ved direktiv 2010/64/EU (retten til tolke- og oversætterbistand), direktiv 2012/13/EU (retten til information), direktiv 2013/48/EU (retten til adgang til advokatbistand), direktiv (EU) 2016/343 (uskyldsformodning, retten til at være til stede under retssagen), direktiv (EU) 2016/800 (retssikkerhedsgarantier for børn) og direktiv (EU) 2016/1919 (retshjælp).
28. Kommissionens gennemførelsesrapporter, der blev offentliggjort den 18. december 2018 vedrørende direktiv 2010/64/EU²² og 2012/13/EU²³ og den 27. september 2019 vedrørende direktiv 2013/48/EU²⁴, viser, at der er et klart behov for at forbedre gennemførelsen af disse direktiver. Rådet opfordrer de berørte medlemsstater til at afhjælpe de mangler, der er konstateret i gennemførelsesrapporterne, og sikre fuld og korrekt gennemførelse af direktiverne. Det skal bemærkes, at Kommissionen har indledt traktatbrudsprocedurer i medfør af artikel 258 i TEUF og, hvis det er nødvendigt, fortsat vil indlede sådanne procedurer i nær fremtid.

²⁰ Rådets resolution af 30. november 2009 om en køreplan med henblik på at styrke mistænkte eller tiltalte proceduremæssige rettigheder i straffesager, EUT C 295 af 4.12.2009, s. 1–3.

²¹ Stockholmprogrammet – Et åbent og sikkert Europa i borgernes tjeneste og til deres beskyttelse, EUT C 115 af 4.5.2010, s. 1–38.

²² COM(2018) 857 final.

²³ COM(2018) 858 final.

²⁴ COM(2019) 560 final.

29. Rådet fremhæver, at der er behov for at vurdere den praktiske effektivitet af de proceduremæssige rettigheder i retssager i henhold til rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre i de udstedende og fuldbyrdende medlemsstater. Rapporten, som FRA offentliggjorde den 27. september 2019 ("Rights in practice: access to a lawyer and procedural rights in criminal and EAW proceedings" (Rettigheder i praksis: adgang til advokatbistand og proceduremæssige rettigheder i straffesager og sager om den europæiske arrestordre)), og som beskriver situationen i otte medlemsstater, udgør et værdifuldt bidrag i denne henseende. Rådet opfordrer FRA til at overveje muligheden for at fortsætte undersøgelsen og udvide den til at omfatte alle medlemsstater, idet der lægges særlig vægt på erfaringen hos de advokater, der beskæftiger sig med overgivelsesprocedurer frem til 2022.

Oversættelser

30. Rådet minder om, at en europæisk arrestordre skal oversættes til et af de officielle eller accepterede sprog i den fuldbyrdende medlemsstat, og påpeger, at en passende oversættelse er afgørende for, at procedurene for overgivelse under den europæiske arrestordre fungerer effektivt.
31. Rådet opfordrer medlemsstaterne til med hensyn til oversættelse af den europæiske arrestordre at overveje, om de i højere grad end i øjeblikket kan gøre brug af muligheden i artikel 8, stk. 2, i rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre for at acceptere en oversættelse til et eller flere af de øvrige officielle sprog i Den Europæiske Union med henblik på at forenkle og fremskynde proceduren.

Overførsel af retsforfølgning og jurisdiktionskonflikter

32. For at undgå straffrihed i et Europa uden grænser, f.eks. i tilfælde af afslag på fuldbyrdelsen af en europæisk arrestordre, jurisdiktionskonflikt eller parallelle retssager i to eller flere medlemsstater vedrørende de samme faktiske omstændigheder, er spørgsmålet bl.a., hvordan retssager kan overføres effektivt, og hvordan jurisdiktionskonflikter kan løses.

33. Rådets rammeafgørelse af 30. november 2009 om forebyggelse og bilæggelse af jurisdiktionskonflikter i straffesager (2009/948/RIA)²⁵ har til formål at forebygge parallelle retssager vedrørende de samme faktiske omstændigheder og overtrædelser af princippet om "*ne bis in idem*", men indfører kun bestemmelser om udveksling af oplysninger og direkte høringer mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder. Som det understreges i rapporten af 16. februar 2018 om Eurojusts sagsarbejde inden for forebyggelse og løsning af jurisdiktionskonflikter, er der fortsat problemer, navnlig i komplekse sager og i forbindelse med negative jurisdiktionskonflikter.
34. Der er i øjeblikket ingen fælles retlige rammer for overførsel af straffesager mellem medlemsstaterne. Kun 13 medlemsstater har ratificeret den europæiske konvention om overførsel af retsforfølgning i straffesager af 15. maj 1972. De øvrige medlemsstater baserer sig på anvendelsen af den europæiske konvention om gensidig retshjælp i straffesager af 20. april 1959 sammenholdt med konventionen om gensidig retshjælp i straffesager mellem Den Europæiske Unions medlemsstater af 29. maj 2000 eller på bilaterale aftaler eller uformelt samarbejde.
35. Tidligere kunne der trods betydelige bestræbelser, navnlig initiativet fra 16 medlemsstater til Rådets rammeafgørelse om overførsel af retsforfølgning i straffesager i 2009²⁶, ikke opnås enighed om et EU-instrument. Som det imidlertid fremhæves i Eurojusts rapport af 16. februar 2018 og konklusionerne på 52. plenarmøde i EJN i 2019²⁷, står fagfolkene fortsat over for retlige og praktiske udfordringer som et resultat heraf og er derfor tilbøjelige til at støtte oprettelsen af et EU-instrument.

²⁵ EUT L 328 af 15.12.2009, s. 42.

²⁶ EUT C 219 af 12.9.2009, s. 7.

²⁷ Dok. 14501/19.

36. Fælles regler mellem medlemsstaterne om overførsel af retsforfølgning og om jurisdiktionskonflikter kunne i princippet udgøre et vigtigt bidrag i kampen mod grænseoverskridende kriminalitet ved at øge effektiviteten i straffesager og forbedre retsplejen på området med frihed, sikkerhed og retfærdighed.
37. Det rumænske formandskab foreslog i sin rapport med titlen "Vejen frem med hensyn til gensidig anerkendelse af retsafgørelser i straffesager"²⁸ yderligere en undersøgelse af behovet for at fremsætte et lovgivningsforslag om overførsel af straffesager i en bredere sammenhæng, herunder vurdering af bestemmelserne i rammeafgørelse 2009/948/RIA om jurisdiktionskonflikter. På baggrund af denne rapport finansierede Kommissionen en akademisk undersøgelse om overførsel af straffesager, som vil blive afsluttet i anden halvdel af 2021.
38. Rådet opfordrer Kommissionen til, så snart resultatet af undersøgelsen foreligger, at drøfte med medlemsstaterne, Eurojust og EJN, om et nyt forslag til et EU-instrument om overførsel af straffesager er muligt og vil give en merværdi. Hvis det er tilfældet, opfordres Kommissionen til at udarbejde en konsekvensanalyse og, hvis det er relevant, et lovgivningsforslag.

Fremme af alternativer til frihedsberøvelse og anvendelse af en europæisk arrestordre

39. Rådet opfordrer medlemsstaterne til at undersøge mulighederne for, hvor det er relevant, at øge anvendelsen af ikkefrihedsberøvende sanktioner og foranstaltninger, jf. Rådets konklusioner om anvendelse af ikkefrihedsberøvende sanktioner og foranstaltninger på det strafferetlige område²⁹, som blev vedtaget under det finske formandskab.

²⁸ Dok. 9728/19.

²⁹ EUT C 422 af 16.12.2019, s. 9.

40. Når den udstedende myndighed overvejer, hvilke konsekvenser fuldbyrdelsen af en europæisk arrestordre vil få for den eftersøgte, skal den afgøre, om det i betragtning af den enkelte sags særlige omstændigheder er forholdsmæssigt at udstede en europæisk arrestordre. Denne vurdering omfatter navnlig spørgsmålet om, hvorvidt den europæiske arrestordre er det mest hensigtsmæssige instrument, eller om der kunne anvendes andre retlige samarbejdsforanstaltninger i stedet (f.eks. europæiske efterforskningskendelser, europæiske kontrolordrer eller overførelse af indsatte).
41. Rådet opfordrer Kommissionen og medlemsstaterne til at overveje, om der er behov for at styrke anvendelsen af andre retlige samarbejdsforanstaltninger under hensyntagen til resultaterne af den igangværende niende runde af gensidige evalueringer.

D. Behandling af anmodninger om udlevering af EU-borgere til tredjelande

42. Rådet minder om udvekslingen på justitsministrenes uformelle videokonference den 4. juni 2020 om status for behandlingen af anmodninger om udlevering fra tredjelande af EU-borgere, som ikke er statsborgere i den anmodede medlemsstat.

43. Efter Domstolens dom i *Petruhhinsagen* og flere efterfølgende afgørelser³⁰ står medlemsstaterne i forbindelse med behandlingen af sådanne anmodninger over for to forpligtelser: på den ene side pligten til at opfylde de eksisterende forpligtelser i henhold til folkeretten og bekæmpe risikoen for, at den pågældende lovovertrædelse forbliver straffri, og på den anden side har de medlemsstater, som ikke udleverer deres statsborgere, pligt til i overensstemmelse med principperne om fri bevægelighed og ikkeforskelsbehandling på grund af nationalitet at beskytte borgerne fra andre medlemsstater så effektivt som muligt mod de foranstaltninger, der kan berøve dem retten til at færdes og opholde sig frit i EU. I denne forbindelse har EU-Domstolen præciseret, at den anmodede medlemsstat skal undersøge, om der foreligger en alternativ foranstaltning, der er mindre indgribende i udøvelsen af retten til fri bevægelighed, og som på en lige så effektiv måde vil gøre det muligt at opnå målet om at forhindre straffrihed³¹. Dette omfatter underretning af den medlemsstat, hvor den pågældende person er statsborger, og til på anmodning fra den pågældende medlemsstat i givet fald at overgive den eftersøgte til denne medlemsstat i forbindelse med anvendelsen af rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre, forudsat at denne medlemsstat har kompetence til at retsforfølge den pågældende person for handlinger begået uden for det nationale område³².
44. Der er gjort en betydelig indsats for at give et indblik i medlemsstaternes praktiske anvendelse af *Petruhhin*principperne³³. Den nuværende retspraksis giver imidlertid ikke nogen løsning, når den medlemsstat, hvor borgeren er statsborger, ikke kan udstede en europæisk arrestordre for den eftersøgte.

³⁰ EU-Domstolen, 6. september 2016, C-182/15, *Petruhhin*; EU-Domstolen, 10. april 2018, C-191/16, *Pisciotti*; EU-Domstolen, 13. november 2018, C-247/17, *Raugevicius*; EU-Domstolen, 2. april 2020, C-897/19 PPU, *Ruska Federacija*; jf. den verserende sag C-398/19, *Generalstaatsanwaltschaft Berlin*.

³¹ EU-Domstolen, 6. september 2016, C-182/15, *Petruhhin*, præmis 41 og 47-50.

³² EU-Domstolen, 6. september 2016, C-182/15, *Petruhhin*, præmis. 41 og 47-50.

³³ Jf. Rådets dokumenter 10429/17, 15786/17 og 15207/17.

45. Rådet bifalder, at Eurojust og EJN har foretaget en yderst nyttig analyse af, hvordan tredjelandes anmodninger om udlevering af unionsborgere behandles i praksis. Rådet vil rettidigt drøfte resultaterne af denne analyse og træffe afgørelse om spørgsmålet om, hvorvidt der skal træffes opfølgende foranstaltninger og i så fald i hvilken form.
46. De forskellige medlemsstaters praktiske erfaringer viser, at der er tilfælde, hvor tredjelande indgiver ubegrundede og uberettigede anmodninger om udlevering. Rådet opfordrer Kommissionen til i lyset af resultaterne af den analyse, som Eurojust og EJN har foretaget, at overveje behovet for yderligere tiltag såsom et forslag til en fælles tilgang til behandlingen af tredjelandes potentielt uberettigede, herunder politisk motiverede, anmodninger om eftersøgning og udlevering. I den forbindelse bør der tages hensyn til bedste praksis i medlemsstaterne.

E. Styrkelse af procedurerne for overgivelse i henhold til den europæiske arrestordre i krisetider

47. For at forebygge spredning af covid-19 har medlemsstaterne truffet en række foranstaltninger såsom at lukke grænserne, indstille lufttrafikken og indføre strenge regler for kontakt og social distancering. Dette har også haft en betydelig indvirkning på det retlige samarbejde i straffesager, navnlig på procedurerne for overgivelse i henhold til rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre.
48. Rådet understreger, at det er af stor betydning for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed at sikre et velfungerende retligt samarbejde i straffesager i krisetider. Covid-19 har fremhævet betydningen af en koordineret og hurtig udveksling af oplysninger og erfaringer og behovet for yderligere digitalisering af samarbejdet mellem medlemsstaterne.

49. Med hensyn til den nødvendige udveksling af oplysninger og erfaringer i krisetider er en koordineret tilgang fra alle involverede aktørers side afgørende for at undgå dobbeltarbejde og strømline indsamlingen og formidlingen af oplysninger. Anvendelsen af spørgeskemaer har vist sig at være et værdifuldt redskab til indsamling af oplysninger, og Eurojusts og EJN's samling, der ajourføres regelmæssigt, og som indeholder en kombination af oplysninger fra Eurojust, EJN og formandskabet/Generalsekretariatet for Rådet, har vist sig at være et nyttigt redskab til en koordineret udveksling af oplysninger og til stor hjælp for fagfolk. I fremtiden bør det overvejes at oprette en elektronisk platform, hvor nyttige oplysninger i krisetider dagligt kan konsulteres og ajourføres.
50. Rådet understreger, at digitalisering spiller en central rolle. Covid-19-pandemien har klart vist behovet for hurtig og omfattende digitalisering af det grænseoverskridende retlige samarbejde, som det fremhæves i Rådets konklusioner "Adgang til domstolene og tilsvarende organer – udnyttelse af digitaliseringens muligheder", som der blev opnået enighed om under det tyske formandskab³⁴. I mange tilfælde kan praktiske spørgsmål løses ved hjælp af digitale løsninger.
51. Rådet ser med tilfredshed på Kommissionens endelige rapport om undersøgelsen om grænseoverskridende elektronisk strafferet, som blev offentliggjort den 14. september 2020. I de foranstaltninger, der vedtages som opfølgning på denne undersøgelse, bør der lægges særlig vægt på følgende aspekter: oprettelse af sikre elektroniske kommunikationskanaler mellem de kompetente myndigheder, en harmoniseret tilgang til anerkendelse og anvendelse af elektroniske signaturer eller som minimum en mere fleksibel anvendelse af de eksisterende systemer, oprettelse af sikre metoder til overførsel af store filer og en bedre tilpasning til videokonferencesystemer, navnlig med hensyn til deres kvalitet og tekniske interoperabilitet.

³⁴ EUT C 342I af 14.10.2020, s. 1–7.