



Bryssel den 4 december 2020
(OR. en)

13684/20

JAI 1066
COPEN 366
EUROJUST 156
EJN 106

LÄGESRAPPORT

från:	Rådets generalsekretariat
till:	Delegationerna
Föreg. dok. nr:	13214/20 + COR 1
Ärende:	Rådets slutsatser "Den europeiska arresteringsordern och utlämningsförfaranden – nuvarande utmaningar och det fortsatta arbetet" – Text som godkänts av rådet

För delegationerna bifogas rådets slutsatser *Den europeiska arresteringsordern och utlämningsförfaranden – nuvarande utmaningar och det fortsatta arbetet*, som godkändes av rådet genom skriftligt förfarande den 1 december 2020.

Slutsatserna har också offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*, se EUT C 419, 4.12.2020, s. 23.

Rådets slutsatser**”Den europeiska arresteringsordern och utlämningsförfaranden – nuvarande utmaningar och det fortsatta arbetet”****RÅDET HAR GODKÄNT FÖLJANDE SLUTSATSER:**

1. Den centrala prioriteringen i den strategiska agendan för 2019–2024 som Europeiska rådet antog den 20 juni 2019 är att skydda medborgarna och friheterna. Europa måste vara en plats där människor känner sig fria och trygga. Därför måste kampen mot terrorism och gränsöverskridande brottslighet utvidgas och stärkas. Det straffrättsliga samarbetet måste liksom informationsutbytet avspegla dessa ambitioner, och tillämpningen av gemensamma instrument måste förbättras och utvecklas ytterligare.
2. Rådets rambeslut av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna (2002/584/RIF, nedan kallat *rambeslutet om en europeisk arresteringsorder*)¹, som är det centrala instrumentet inom straffrättsligt samarbete, har underlättat och påskyndat samarbetet mellan medlemsstaterna. Det fortsätter att ge ett viktigt bidrag till uppnåendet av unionens mål att ge dess medborgare ett område med frihet, säkerhet och rättvisa.

¹ EGT L 190, 18.7.2002, s. 1.

3. Diskussioner om hur det straffrättsliga samarbetet kan förbättras ytterligare har förts vid flera tillfällen. Under detta arbete har vissa områden kunnat skönjas, där effektiviteten i den europeiska arresteringsorderns mekanism för överlämnande skulle kunna bli ännu bättre. Under det österrikiska ordförandeskapet 2018 antog rådet således slutsatser om ömsesidigt erkännande i straffrättsliga frågor: *Främjande av ömsesidigt erkännande genom förstärkning av ömsesidigt förtroende*². Det rumänska ordförandeskapet utfärdade 2019 en rapport: *Det fortsatta arbetet på området ömsesidigt erkännande i straffrättsliga frågor*³. Kommissionens senaste genomföranderapport av den 2 juli 2020⁴, den pågående nionde omgången av ömsesidiga utvärderingar i rådet⁵, förslaget till betänkande av den 4 september från Europaparlamentets utskott för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor⁶ och den virtuella konferensen den 24 september 2020 inom ramen för det tyska ordförandeskapet⁷ har blåst nytt liv i diskussionerna om den europeiska arresteringsorderns framtid.
4. Den 13 juni 2022 har det gått 20 år sedan rambeslutet om den europeiska arresteringsordern antogs. För att fira detta jubileum bör medlemsstaterna, kommissionen, Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA), Eurojust, det europeiska rättsliga nätverket och rättstillämpare som dagligen arbetar med överlämnandeförfaranden sträva efter och genomföra lösningar för de nuvarande utmaningar som uppstår vid rambeslutets tillämpning.

² EUT C 449, 13.12.2018, s. 6.

³ 9728/19.

⁴ COM(2020) 270 final.

⁵ Nionde omgången av ömsesidiga utvärderingar – rättsliga instrument för ömsesidigt erkännande när det gäller frihetsberövande eller inskränkning av frihet – se dokument 6333/19 om utvärderingens inriktning.

⁶ Förslag till betänkande om genomförandet av den europeiska arresteringsordern och förfarandena för överlämnande mellan medlemsstaterna (2019/2207(INI), 4 september 2020; Europaparlamentets utredningstjänsts bedömning från juni 2020 av genomförandet av den europeiska arresteringsordern på EU-nivå, PE 642.839.

⁷ Se dokumentet från ordförandeskapet (dok. 11419/20).

5. Rådet håller med om att det finns utrymme för förbättringar på följande områden:
- A. Förbättring av det nationella införlivandet och den praktiska tillämpningen av rambeslutet om en europeisk arresteringsorder.
 - B. Stödet till verkställande myndigheter i samband med utvärderingar av grundläggande rättigheter.
 - C. Hantering av vissa aspekter av förfarandet i den utfärdande och verkställande medlemsstaten.
 - D. Handläggning av framställningar om utlämning av EU-medborgare till tredjeländer.
 - E. Förstärkning av förfarandena för överlämnande enligt den europeiska arresteringsordern vid kriser.
- A. Förbättring av det nationella införlivandet och den praktiska tillämpningen av rambeslutet om en europeisk arresteringsorder**
6. Effektiviteten och ändamålsenligheten i fråga om rambeslutet om en europeisk arresteringsorder beror främst på den nationella lagstiftningen för fullständigt införlivande av EU-rättens krav. Trots de avsevärda ansträngningar som redan gjorts finns det fortfarande utrymme för förbättringar, särskilt med tanke på utvecklingen av rättspraxis från Europeiska unionens domstol (nedan kallad *domstolen*).
7. Rådet uppmanar medlemsstaterna att säkerställa ett korrekt införlivande av rambeslutet om en europeisk arresteringsorder med vederbörligt beaktande av domstolens rättspraxis och rekommendationerna till följd av den fjärde och pågående nionde omgången av ömsesidiga utvärderingar⁸ samt från kommissionens genomföranderapporter av den 24 januari 2006, 11 juli 2007, 11 april 2011 och 2 juli 2020⁹. Det bör noteras att kommissionen har inlett överträdelseförfaranden inom ramen för artikel 258 i EUF-fördraget och vid behov kommer att fortsätta att inleda sådana förfaranden inom en snar framtid.

⁸ Se slutrapporten i 8302/4/09 REV 4 och 6333/19.

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

8. Handboken för utfärdande och verkställighet av en europeisk arresteringsorder¹⁰, som senast uppdaterades 2017, har visat sig vara ett värdefullt verktyg för rättstillämpare. Med tanke på utvecklingen sedan dess, särskilt vad gäller det stora antalet domar från domstolen, uppmanar rådet kommissionen att uppdatera handboken inom en snar framtid.
9. Medlemsstaterna uppmanas att göra det lättare för rättstillämpare att tillämpa och tolka den nationella lagstiftningen om genomförande av rambeslutet om en europeisk arresteringsorder genom att fastställa icke-bindande riktlinjer för tillämpningen av den europeiska arresteringsordern. Riktlinjerna, som bör beakta och vara förenliga med handboken om den europeiska arresteringsordern, skulle kunna hjälpa de rättsliga myndigheterna, särskilt när det gäller att kontrollera om villkor för att utfärda en europeisk arresteringsorder är uppfyllda och om proportionalitetsprincipen iakttas.
10. Eurojusts översikt om domstolens rättspraxis för den europeiska arresteringsordern, *Case Law by the Court of Justice of the European Union on the European Arrest Warrant*, senast uppdaterad i mars 2020, har visat sig vara ett användbart verktyg för rättstillämpare. Rådet uppmanar Eurojust att vid behov uppdatera denna översikt, så ofta som möjligt, och fortsätta att göra den elektroniskt tillgänglig i lämplig form.
11. Rådet stöder medlemsstaterna, kommissionen och det europeiska nätverket för rättslig utbildning i insatserna för att stödja och öka fortbildningen för rättstillämpare som deltar i förfaranden för överlämnande enligt den europeiska arresteringsordern och för att ytterligare främja diskussion mellan rättstillämpare från olika medlemsstater. Direkta kontakter mellan rättstillämpare i olika medlemsstater ökar det ömsesidiga förtroendet och bidrar därigenom till bättre tillämpning av rambeslutet om en europeisk arresteringsorder. Möjligheterna att stå värd för särskilda utbildningsevenemang för rättstillämpare från minst två medlemsstater med hög inbördes ärendebalans bör undersökas ytterligare för att främja ömsesidig förståelse,

¹⁰ EUT C 335, 6.10.2017, s. 1.

12. Eurojust och det europeiska rättsliga nätverket har en viktig roll vid den praktiska tillämpningen av rambeslutet om en europeisk arresteringsorder, vilket har blivit tydligt under covid-19-pandemin. Rådet uppmanar Eurojust och det europeiska rättsliga nätverket att fortsätta med sitt värdefulla arbete och intensifiera sina insatser, både för att ytterligare förbättra informationsutbytet, samordningen och samarbetet mellan nationella rättsliga myndigheter och för att ge bästa möjliga stöd till samarbetet med Europeiska åklagarmyndigheten (Eppo).
13. För att tillämpningen av rambeslutet om en europeisk arresteringsorder ska förbättras ytterligare bör en central portal på unionsnivå tillhandahållas, där all relevant information som kan göra det lättare för rättstillämpare att använda den europeiska arresteringsordern samlas in och hela tiden uppdateras. Därför uppmanas det europeiska rättsliga nätverket att i samråd med kommissionen, Eurojust och andra relevanta intressenter undersöka möjligheterna att utvidga och ytterligare förbättra sin webbplats, som redan erbjuder ett brett utbud av information om den europeiska arresteringsordern och därför är en bra utgångspunkt i detta avseende.

B. Stödet till verkställande myndigheter i samband med utvärderingar av grundläggande rättigheter

14. Det system som inrättats genom rambeslutet om en europeisk arresteringsorder bygger på principen om ömsesidigt erkännande (skäl 6; artikel 82.1 i EUF-fördraget). Regeln är att den europeiska arresteringsordern ska verkställas (artikel 1.2), och vägran av verkställighet utgör ett undantag. Sådan vägran, som skulle kunna öka risken för strafflöshet och undergräva medborgarnas säkerhet och skyddet av brottsoffer, kan i princip endast övervägas under de omständigheter som anges i artiklarna 3, 4 och 4a i rambeslutet. I rambeslutet föreskrivs inte något skäl för vägran vid omedelbart förestående kränkningar av de grundläggande rättigheterna, men det medför inte att medlemsstaternas skyldighet att respektera de grundläggande rättigheterna och de grundläggande principerna enligt artikel 6 i EU-fördraget eller stadgan om de grundläggande rättigheterna (artikel 1.3 samt skälen 12 och 13) ändras.

15. Domstolen har konstaterat att den verkställande rättsliga myndigheten under exceptionella omständigheter och på vissa villkor får vägra att verkställa en europeisk arresteringsorder om det finns en verklig risk för att överlämnande av en person kan medföra omänsklig och förnedrande behandling i den mening som avses i artikel 4 i stadgan på grund av förhållandena under personens frihetsberövande i den utfärdande medlemsstaten¹¹, eller en kränkning av den grundläggande rätt till en rättvis rättegång som avses i artikel 47 andra stycket i stadgan¹², på grund av att det föreligger farhågor avseende domstolsväsendets oavhängighet i den utfärdande medlemsstaten. Rättstillämparna har således fått den utmanande uppgiften att lösa spänningarna mellan ömsesidigt erkännande och skyddet av de grundläggande rättigheterna från fall till fall.

Skydd mot omänsklig eller förnedrande bestraffning och behandling

16. Förbudet mot omänsklig eller förnedrande bestraffning och behandling, som föreskrivs i artikel 4 i stadgan, är absolut, eftersom det är nära förknippat med respekten för människans värdighet, vilket artikel 1 i stadgan behandlar, och ett av unionens och dess medlemsstaters grundläggande värden, vilket anges i artikel 3 i EU-fördraget¹³.
17. Rådet betonar att utmaningarna vad gäller förhållandena under en persons frihetsberövande i den utfärdande medlemsstaten måste hanteras i den medlemsstaten och med avseende på alla frihetsberövade personer. Det framhåller att miniminormer och riktmärken för förhållanden under en persons frihetsberövande, inbegripet frihetsberövandet före en rättegång, redan finns i form av erkända icke-bindande lagstiftningsinstrument, framför allt Europarådets europeiska fängelseregler¹⁴. Rådet uppmanar medlemsstaterna att vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa överensstämmelse med dessa instrument.

¹¹ Domstolens dom av den 5 april 2016, C-404/15, Aranyosi och Căldăraru; domstolens dom av den 25 juli 2018, C-220/18 PPU; domstolens dom av den 15 oktober 2019, C-128/18, Dorobantu.

¹² Domstolens dom av den 25 juli 2018, C-216/18 PPU, LM. Se de pågående förenade målen C-354/20 PPU och C-412/20 PPU, Openbaar Ministerie m.fl.

¹³ Domstolens dom av den 5 april 2016, C-404/15, Aranyosi och Căldăraru, punkterna 85 och 87.

¹⁴ Ministerkommitténs rekommendation Rec(2006)2 till medlemsstaterna avseende de europeiska fängelsereglerna.

18. Rådet framhåller vikten av att ge rättstillämparna det stöd och den information som krävs för att genomföra den bedömning i två steg som domstolen angett¹⁵. Rättstillämpare måste ha tillgång till objektiva, trovärdiga, precisa och vederbörligen aktualiserade uppgifter om förhållanden under frihetsberövanden i fängelser i den utfärdande medlemsstaten för att som ett första steg kunna bedöma om det finns antingen systematiska eller allmänna brister eller brister som rör vissa kategorier av personer eller vissa anstalter. För det andra steget i bedömningen måste rättstillämparna, enligt artikel 15.2 i rambeslutet om en europeisk arresteringsorder, få alla nödvändiga uppgifter om de förhållanden under vilka den berörda personen verkligen är tänkt att hållas frihetsberövad i den utfärdande medlemsstaten för att kunna bedöma om det finns godtagbara skäl att anta att personen vid överlämnande skulle löpa verklig risk att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling.
19. Rådet välkomnar att Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA) 2019, för att förbättra tillgången till nödvändiga uppgifter, lanserade databasen om straffrättsligt förvar, där alla uppgifter för 2015–2019 om förhållanden under frihetsberövande i alla EU-medlemsstater samlas på ett ställe. FRA uppmanas att regelbundet uppdatera denna databas för att säkerställa att den information som lämnas uppfyller domstolens krav och att på medellång sikt bedöma om databasen uppfyller de krav som uppstår i praktiken.
20. Rådet uppmanar kommissionen att vid uppdateringen av handboken om den europeiska arresteringsordern lägga särskild vikt vid att ge rättstillämpare vägledning om hur frågan om förhållandena under frihetsberövande bör hanteras, med beaktande av resultaten av den pågående nionde omgången av ömsesidiga utvärderingar. I detta sammanhang bör kommissionen också överväga om det är lämpligt att utforma praktiska lösningar, till exempel en förlaga för framställningar om kompletterande uppgifter enligt artikel 15.2 i rambeslutet om en europeisk arresteringsorder.

¹⁵ Domstolens dom av den 5 april 2016, C-404/15, Aranyosi och Căldăraru; domstolens dom av den 25 juli 2018, C-220/18 PPU, punkterna 88–94; domstolens dom av den 15 oktober 2019, C-128/18, Dorobantu, punkterna 52–55.

Säkerställande av rätten till en rättvis rättegång

21. Rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 47 andra stycket i stadgan är av vital betydelse för att garantera att samtliga de rättigheter som enskilda tillerkänns enligt unionsrätten skyddas och att medlemsstaternas gemensamma värden som anges i artikel 2 EU-fördraget, bland annat rättsstatsprincipen, upprätthålls¹⁶.
22. Rådet erinrar medlemsstaterna om deras ansvar att säkerställa respekten för rättsstatsprincipen i EU och rätten till en rättvis rättegång och framförallt tillgång till en oavhängig och opartisk domstol. Medlemsstaterna måste vidta de åtgärder som krävs för att åtgärda bristerna i syfte att stärka det ömsesidiga förtroendet och undvika risken för en politisering av det straffrättsliga samarbetet. Rådet uppmanar kommissionen att använda sin funktion som fördragens väktare i detta avseende.
23. Rådet framhåller vikten av att ge rättstillämparna det stöd och den information som krävs för att genomföra den bedömning i två steg som domstolen angett vid påstådd risk för åsidosättande av artikel 47 andra stycket i stadgan¹⁷. Rättstillämpare måste ha tillgång till objektivt, tillförlitligt, precist och vederbörligt aktualiserat material för att som ett första steg kunna bedöma om det föreligger en verklig risk, med anknytning till domstolarnas bristande oavhängighet i den utfärdande medlemsstaten på grund av systematiska eller allmänna brister, för att den grundläggande rätten till en rättvis rättegång åsidosätts. För det andra steget måste rättstillämparna enligt artikel 15.2 i rambeslutet om en europeisk arresteringsorder, få alla nödvändiga uppgifter för en bedömning av om det finns godtagbara skäl att anta att personen vid överlämnande skulle löpa en sådan risk, med hänsyn till personens personliga situation samt den typ av brott och de faktiska omständigheter som ligger till grund för den europeiska arresteringsordern.

¹⁶ Domstolens dom av den 25 juli 2018, C-216/18 PPU, LM, punkt 48.

¹⁷ Domstolens dom av den 25 juli 2018, C-216/18 PPU, LM, punkterna 61, 68 och 79.

24. Rådet uppmanar kommissionen att vid uppdateringen av handboken om den europeiska arresteringsordern ge rättstillämpare vägledning om hanteringen av fall där påstådd risk för åsidosättande av artikel 47 andra stycket i stadgan föreligger och i samråd med FRA överväga olika sätt att förbättra rättstillämparnas tillgång till uppgifter och de informationskällor som rättstillämparna kan hänvisa till, med beaktande av de kriterier som fastställts av domstolen.

Försäkringar

25. I enlighet med artikel 15.2 i rambeslutet om en europeisk arresteringsorder och principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 första stycket i EU-fördraget får den verkställande myndigheten begära kompletterande uppgifter, och den utfärdande myndigheten får ge försäkringar om att de grundläggande rättigheterna för den person som berörs vid överlämnande inte kommer att kränkas¹⁸.
26. Rådet understryker att den verkställande rättsliga myndigheten – mot bakgrund av det ömsesidiga förtroende som ska råda mellan medlemsstaternas rättsliga myndigheter och som utgör grunden för systemet med den europeiska arresteringsordern – måste fästa tilltro till dessa försäkringar, i vart fall så länge som det inte finns någon precis uppgift om att motsatsen gäller¹⁹.

¹⁸ Domstolens dom av den 25 juli 2018, C-220/18 PPU, ML, punkterna 108-110.

¹⁹ Domstolens dom av den 25 juli 2018, C-220/18 PPU, ML, punkt 112.

C. Hantering av vissa aspekter av förfarandet i den utfärdande och verkställande medlemsstaten

Förstärkta processuella rättigheter i förfaranden som avser en europeisk arresteringsorder

27. Avsevärda framsteg har redan gjorts när det gäller misstänkta eller åtalade personers processuella rättigheter vid straffrättsliga förfaranden. Vid genomförandet av färdplanen för att stärka de processuella rättigheterna²⁰ som en del av Stockholmsprogrammet²¹, fastställdes gemensamma minimikrav för straffrättsliga förfaranden genom direktiven 2010/64/EU (rätt till tolkning och översättning), 2012/13/EU (rätt till information), 2013/48/EU (rätt till tillgång till försvarare), (EU) 2016/343 (oskuldspresumtionen, rätt att närvara vid rättegången), (EU) 2016/800 (rättssäkerhetsgarantier för barn) och (EU) 2016/1919 (rättshjälp).
28. Kommissionens genomföranderapport, som offentliggjordes den 18 december 2018 med avseende för direktiven 2010/64/EU²² och 2012/13/EU²³ och den 27 september 2019 för direktiv 2013/48/EU²⁴, visar att införlivandet av dessa direktiv behöver förbättras. Rådet uppmanar de berörda medlemsstaterna att åtgärda de brister som konstaterats i genomföranderapporterna och att säkerställa ett fullständigt och korrekt genomförande av direktiven. Det bör noteras att kommissionen har inlett överträdelseförfaranden inom ramen för artikel 258 i EUF-fördraget och vid behov kommer att fortsätta att inleda sådana förfaranden inom en snar framtid.

²⁰ Rådets resolution av den 30 november 2009 om en färdplan för att stärka misstänkta eller åtalade personers processuella rättigheter vid straffrättsliga förfaranden, EUT C 295, 4.12.2009, s. 1.

²¹ Stockholmsprogrammet – ett öppet och säkert Europa i medborgarnas tjänst och för deras skydd (EUT C 115, 4.5.2010, s. 1).

²² COM(2018) 857 final.

²³ COM(2018) 858 final.

²⁴ COM(2019) 560 final.

29. Rådet betonar behovet av att bedöma den praktiska effektiviteten av processuella rättigheter i förfaranden i de utfärdande och verkställande medlemsstaterna enligt rambeslutet om en europeisk arresteringsorder. Den rapport som FRA offentliggjorde den 27 september 2019 om rättigheter i praktiken och tillgången till försvarare vid straffrättsliga förfaranden och förfaranden som omfattar en europeisk arresteringsorder (*Rights in practice: access to a lawyer and procedural rights in criminal and EAW proceedings*), beskriver läget i åtta medlemsstater och är här ett viktigt bidrag. Rådet uppmanar FRA att överväga möjligheten att fortsätta studien, utvidga den till alla medlemsstater och lägga särskild tonvikt vid erfarenheter från försvarare som agerar i överlämnandeförfaranden till och med 2022.

Översättningar

30. Rådet erinrar om att en europeisk arresteringsorder måste översättas till ett av de officiella eller godtagna språken i den verkställande medlemsstaten och betonar att en adekvat översättning är nödvändig för att förfarandena för överlämnande enligt den europeiska arresteringsordern ska fungera effektivt.
31. Rådet uppmanar medlemsstaterna att, när det gäller översättningen av den europeiska arresteringsordern, överväga om de i större utsträckning än i dag skulle kunna utnyttja den möjlighet som föreskrivs i artikel 8.2 i rambeslutet om en europeisk arresteringsorder att godta en översättning till ett eller flera av Europeiska unionens övriga officiella språk, i syfte att förenkla och påskynda förfarandet.

Överförande av lagföring och behörighetskonflikter

32. För att förhindra strafflöshet i ett Europa utan gränser, till exempel när verkställighet av en europeisk arresteringsorder vägras, när det föreligger en behörighetskonflikt eller vid parallella förfaranden i två eller flera medlemsstater avseende samma sakförhållanden, uppkommer bland annat frågan om hur förfarandena kan överföras effektivt och hur behörighetskonflikter kan lösas.

33. Rådets rambeslut av den 30 november 2009 om förebyggande och lösning av tvister om utövande av jurisdiktion i straffrättsliga förfaranden (2009/948/RIF)²⁵ syftar till att förhindra parallella förfaranden avseende samma sakförhållanden och överträdelser av *ne bis in idem*-principen, men är begränsat till fastställande av bestämmelser om informationsutbyte och direkta samråd mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter. Såsom framhålls i rapporten om Eurojusts operativa arbete med att förebygga och lösa behörighetskonflikter, *Eurojust's casework in the field of prevention and resolution of conflicts of jurisdiction*, av den 16 februari 2018 kvarstår svårigheter, särskilt i komplicerade fall och i samband med negativa behörighetskonflikter.
34. Det saknas för närvarande en gemensam rättslig ram för överförande av lagföring i brottmål mellan medlemsstaterna. Endast 13 medlemsstater har ratificerat den europeiska konventionen av den 15 maj 1972 om överförande av lagföring i brottmål. Övriga medlemsstater förlitar sig på den europeiska konventionen av den 20 april 1959 om inbördes rättshjälp i brottmål, jämförd med konventionen av den 29 maj 2000 om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål mellan Europeiska unionens medlemsstater, eller bilaterala avtal eller informellt samarbete.
35. Trots stora insatser, särskilt initiativet 2009 från 16 medlemsstater till rådets rambeslut om överföring av straffrättsliga förfaranden²⁶, har man tidigare inte kunnat nå konsensus om ett EU-instrument. Såsom betonas i Eurojusts rapport av den 16 februari 2018 och slutsatserna från det europeiska rättsliga nätverkets 52:a plenarsammanträde 2019²⁷ står rättstillämparna dock fortfarande inför rättsliga och praktiska utmaningar till följd av detta och tenderar därför att stödja inrättandet av ett EU-instrument.

²⁵ EUT L 328, 15.12.2009, s. 42.

²⁶ EUT C 219, 12.9.2009, s. 7.

²⁷ 14501/19.

36. Gemensamma regler mellan medlemsstaterna om överföring av förfaranden och behörighetskonflikter skulle i princip kunna vara ett viktigt bidrag till kampen mot gränsöverskridande brottslighet genom att effektivisera de straffrättsliga förfarandena och förbättra korrekt rättskipning inom området med frihet, säkerhet och rättvisa.
37. Det rumänska ordförandeskapet föreslog i sin rapport om det fortsatta arbetet på området ömsesidigt erkännande i straffrättsliga frågor²⁸ att behovet av att lägga fram ett lagstiftningsförslag om överförande av lagföring i brottmål i ett bredare sammanhang, inbegripet en bedömning av bestämmelserna i rambeslut 2009/948/RIF om tvister om utövande av jurisdiktion, borde utforskas ytterligare. Mot bakgrund av rapporten finansierade kommissionen en akademisk studie om överförande av lagföring i brottmål, som kommer att färdigställas andra halvåret 2021.
38. Rådet uppmanar kommissionen att så snart resultatet av studien föreligger diskutera med medlemsstaterna, Eurojust och det europeiska rättsliga nätverket om ett nytt förslag till ett EU-instrument om överföring av lagföring i brottmål är genomförbart och skulle tillföra ett mervärde. Om så är fallet uppmanas kommissionen att utarbeta en konsekvensbedömning och, i förekommande fall, ett lagstiftningsförslag.

Främjande av alternativ till frihetsberövande och användning av en europeisk arresteringsorder

39. Rådet uppmanar medlemsstaterna att utforska möjligheterna att i förekommande fall öka användningen av icke frihetsberövande påföljder och åtgärder, i enlighet med rådets slutsatser som antogs under det finländska ordförandeskapet om användning av icke frihetsberövande påföljder och åtgärder inom det straffrättsliga området²⁹.

²⁸ 9728/19.

²⁹ EUT C 422, 16.12.2019, s. 9.

40. Vid bedömningen av de konsekvenser som verkställigheten av en europeisk arresteringsorder kommer att få för den eftersöktes frihet måste den utfärdande myndigheten avgöra om det, mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i varje enskilt fall, är proportionerligt att utfärda en europeisk arresteringsorder. Bedömningen omfattar särskilt frågan om huruvida den europeiska arresteringsordern är det lämpligaste instrumentet eller om andra åtgärder för rättsligt samarbete skulle kunna användas i stället (t.ex. en europeisk utredningsorder, en europeisk övervakningsorder eller tillfälligt överförande).
41. Rådet uppmanar kommissionen och medlemsstaterna att överväga om användningen av andra åtgärder för rättsligt samarbete behöver öka, med beaktande av resultaten av den pågående nionde omgången av ömsesidiga utvärderingar.

D. Handläggning av framställningar om utlämning av EU-medborgare till tredjeländer

42. Rådet erinrar om diskussionen om läget när det gäller hanteringen av framställningar om utlämning från tredjeländer avseende EU-medborgare som inte är medborgare i den anmodade medlemsstaten vid justitieministrarnas informella videokonferens den 4 juni 2020.

43. Till följd av domstolens domar i målet Petruhhin och flera senare avgöranden³⁰ har medlemsstaterna vid handläggning av sådana framställningar två skyldigheter: å ena sidan skyldigheten att fullgöra de gällande förpliktelserna enligt internationell rätt och bekämpa risken för att det berörda brottet inte medför någon påföljd och, å andra sidan, skyldigheten för medlemsstater som inte utlämnar sina medborgare att i enlighet med principerna om fri rörlighet och icke-diskriminering på grund av nationalitet skydda medborgare från andra medlemsstater så effektivt som möjligt från åtgärder som kan beröva dem rätten att fritt röra sig och uppehålla sig i EU. I detta avseende har domstolen klargjort att den anmodade medlemsstaten måste pröva om det inte finns någon annan åtgärd som i mindre utsträckning inkräktar på rättigheterna till fri rörlighet och som lika effektivt kan uppnå syftet att minimera risken för strafflöshet³¹. Detta innebär att informera den medlemsstat i vilken personen i fråga är medborgare och – i förekommande fall – på begäran av den medlemsstaten överlämna vederbörande till den staten i enlighet med bestämmelserna i rambeslutet om en europeisk arresteringsorder, under förutsättning att den medlemsstaten är behörig att lagföra personen för de gärningar som begåtts utanför dess territorium³².
44. Betydande arbete har lagts ner på att ge inblick i medlemsstaternas praktiska tillämpning av Petruhhin-principerna³³. Den befintliga rättspraxisen bidrar dock inte med någon lösning när medborgarskapsmedlemsstaten inte kan utfärda en europeisk arresteringsorder för den eftersökte.

³⁰ Domstolens dom av den 6 september 2016, C-182/15, Petruhhin, domstolens dom av den 10 april 2018, C-191/16, Pisciotti, domstolens dom av den 13 november 2018, C-247/17, Raugevicius, domstolens dom av den 2 april 2020, C-897/19 PPU, Ruska Federacija; se pågående mål C-398/19, Generalstaatsanwaltschaft Berlin.

³¹ Domstolens dom av den 6 september 2016, C-182/15, Petruhhin, punkterna 41 och 47–50.

³² Domstolens dom av den 6 september 2016, C-182/15, Petruhhin, punkterna 41 och 47–50.

³³ Se rådets dokument 10429/17, 15786/17 och 15207/17.

45. Rådet välkomnar att Eurojust och det europeiska rättsliga nätverket har gjort en mycket användbar analys av hur framställningar om utlämning av unionsmedborgare från tredjeländer hanteras i praktiken. Rådet kommer att diskutera resultaten av denna analys vid lämplig tidpunkt och besluta om uppföljningsåtgärder bör vidtas och i så fall i vilken form.
46. De praktiska erfarenheterna i olika medlemsstater visar att det förekommer att tredjeländer ger in ogrundade och otillbörliga framställningar om utlämningar. Rådet uppmanar kommissionen att, mot bakgrund av resultaten av den analys som utarbetats av Eurojust och det europeiska rättsliga nätverket, överväga behovet av ytterligare åtgärder, till exempel ett förslag om en gemensam strategi för att hantera potentiellt otillbörliga och även politiskt motiverade framställningar om sökning och utlämning från tredjeländer. I detta sammanhang bör bästa praxis i medlemsstaterna beaktas.

E. Förstärkning av förfarandena för överlämnande enligt den europeiska arresteringsordern vid kriser

47. För att förhindra spridningen av covid-19 har medlemsstaterna vidtagit en rad olika åtgärder, såsom att stänga gränser, ställa in flygtrafiken och införa strikta regler för kontakt och social distansering. Detta har också i betydande grad påverkat det straffrättsliga samarbetet, särskilt förfarandena för överlämnande enligt rambeslutet om en europeisk arresteringsorder.
48. Rådet understryker att det är av stor betydelse för området med frihet, säkerhet och rättvisa att det säkerställs att det straffrättsliga samarbetet fungerar väl under kriser. Covid-19 har belyst hur viktigt det är med ett samordnat och snabbt utbyte av information och erfarenheter och att samarbetet mellan medlemsstaterna behöver digitaliseras än mer.

49. När det gäller det nödvändiga utbytet av information och erfarenheter under kriser är en samordnad strategi av alla berörda aktörer avgörande för att undvika dubbelarbete och effektivisera insamlingen och spridningen av information. Användningen av frågeformulär har visat sig vara ett värdefullt instrument för insamling av information, och Eurojusts och det europeiska rättsliga nätverkets regelbundet uppdaterade sammanställning, som kombinerar information som mottagits av Eurojust, det europeiska rättsliga nätverket och rådets ordförandeskap/generalsekretariat, har visat sig vara ett värdefullt verktyg för ett samordnat informationsutbyte och till stort stöd för rättstillämpare. I framtiden bör man överväga att skapa en elektronisk plattform där användbar information kan konsulteras och uppdateras dagligen vid kriser.
50. Rådet understryker att digitalisering spelar en central roll. Covid-19-pandemin har tydligt visat på behovet av en snabb och omfattande digitalisering av det gränsöverskridande rättsliga samarbetet, vilket framhålls i rådets slutsatser *Tillgång till rättslig prövning – att ta vara på de möjligheter som digitaliseringen erbjuder*, som godkändes under det tyska ordförandeskapet³⁴. I många fall kan praktiska problem lösas med hjälp av digitala lösningar.
51. Rådet välkomnar kommissionens slutrapport om studien om gränsöverskridande digital straffrätt, som offentliggjordes den 14 september 2020. De åtgärder som antas som en uppföljning av denna studie bör ägna särskild uppmärksamhet åt följande aspekter: inrättandet av säkra elektroniska kommunikationskanaler mellan de behöriga myndigheterna, en harmoniserad syn på erkännande och användning av elektroniska underskrifter eller åtminstone en mer flexibel användning av de nuvarande systemen, inrättande av en säker metod för överföring av stora filer och en bättre anpassning av videokonferenssystemen, särskilt vad gäller deras kvalitet och tekniska driftskompatibilitet.

³⁴ EUT C 342 I, 14.10.2020, s. 1.