

Bryssel den 27 maj 2019
(OR. en)

9728/19

JAI 590
CATS 82
COPEN 238
EUROJUST 107
EJN 50

NOT

från:	Ordförandeskapet
till:	Rådet
Föreg. dok. nr:	9317/19
Ärende:	Det fortsatta arbetet på området ömsesidigt erkännande i straffrättsliga frågor – Riktlinjedebatt

Under det österrikiska ordförandeskapet antog rådet slutsatser om främjande av ömsesidigt erkännande genom förstärkning av ömsesidigt förtroende (EUT C 449, 13.12.2018, s. 6).

På grundval av detta inledde det rumänska ordförandeskapet en utvärdering av EU:s nuvarande rättsliga ram på området straffrättsligt samarbete, i syfte att bedöma vad som hittills har uppnåtts och om det finns några brister eller luckor samt undersöka hur dessa skulle kunna hanteras på ett effektivt sätt.

För detta ändamål offentliggjorde ordförandeskapet ett diskussionsunderlag (dok. ST 6286/19) och förde diskussioner i arbetsgruppen för straffrättsligt samarbete och i samordningskommittén på området för polissamarbete och straffrättsligt samarbete.

Den rapport som ordförandeskapet utarbetat på grundval av de synpunkter som inhämtats återfinns i bilagan.

Det betonas att detta är en rapport från ordförandeskapet, som återspeglar ordförandeskapets åsikter. Efter diskussioner med medlemsstaterna, senast vid mötet i samordningskommittén på området för polissamarbete och straffrättsligt samarbete den 13 maj 2019, är ordförandeskapet emellertid övertygat om att en stor majoritet av medlemsstaterna stöder rapporten. Det bör vidare noteras att minoritetens ståndpunkter också återspeglas.

Det bör noteras att några mindre språkliga justeringar har gjorts i texten efter mötet i Coreper den 22 maj 2019 då medlemsstaterna enades om att överlämna rapporten till rådet.

Rådet (rättsliga och inrikes frågor) uppmanas att hålla en riktlinjedebatt mot bakgrund av denna rapport vid mötet den 6–7 juni 2019.

Ordförandeskapets rapport om det fortsatta arbetet på området ömsesidigt erkännande av straffrättsliga avgöranden**I. Inledning****• Bakgrund**

Det straffrättsliga samarbetet inom Europeiska unionen har utvecklats avsevärt sedan man vid Europeiska rådets möte i Tampere (1999) beslutade att ömsesidigt erkännande bör bli hörnstenen i detta samarbete.

Nuförtiden har EU en omfattande rättslig ram på området straffrättsligt samarbete som grundar sig på gemensamma värderingar när det gäller rättsstatsprincipen och de grundläggande rättigheterna. Ramens viktigaste beståndsdel är instrument som bygger på principen om ömsesidigt erkännande.

Rådets rambeslut 2002/584/RIF om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna är fortfarande ett av de mest effektiva rättsliga instrumenten på detta område. Det finns också flera andra rättsliga instrument, varav vissa används relativt ofta (t.ex. rambeslut 2008/909/RIF om frihetsberövande), medan andra används mer sällan (t.ex. rambeslut 2008/947/RIF om övervakningsåtgärder och rambeslut 2009/829/RIF om övervakningsåtgärder).

Genom direktiv 2014/41/EU om en europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området ersätts konventionell ömsesidig rättslig hjälp med en samarbetsmekanism som bygger på ömsesidigt erkännande, särskilt när det gäller inhämtande av bevis. Förordning (EU) 2018/1805 om ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och förverkande och det nya förslaget till förordning om europeiska utlämnandeorder och bevarandeorder för elektroniska bevis i straffrättsliga förfaranden kommer att ytterligare komplettera EU:s instrument för ömsesidigt erkännande avseende straffrättsligt samarbete.

- **Rapportens syfte**

Tiden föreföll mogen att göra en utvärdering av EU:s nuvarande rättsliga ram på området straffrättsligt samarbete, i syfte att bedöma vad som hittills har uppnåtts och om det finns några brister eller luckor samt undersöka hur dessa skulle kunna hanteras på ett effektivt sätt.

Under det föregående (österrikiska) ordförandeskapet fokuserade rådet på ömsesidigt förtroende som ett villkor för ömsesidigt erkännande och andra relaterade frågor. För detta ändamål antog rådet den 7 december 2018 slutsatser om främjande av ömsesidigt erkännande genom förstärkning av ömsesidigt förtroende (EUT C 449, 13.12.2018, s. 6).

Vid det informella mötet mellan justitie- och inrikesministrarna i Bukarest den 7 och 8 februari 2019 diskuterade ministrarna flera aspekter av det framtida straffrättsliga samarbetet inom Europeiska unionens gemensamma rättsliga område.

För att ge näring åt fortsatta diskussioner om detta ämne offentliggjorde ordförandeskapet den 11 februari 2019 ett diskussionsunderlag om det fortsatta arbetet på området ömsesidigt erkännande av straffrättsliga avgöranden, mot bakgrund av behovet av att undvika strafflöshet och uppfylla rättssäkerhetsgarantier.

Många delegationer svarade positivt på ordförandeskapets frågor i diskussionsunderlaget och bidrog med mycket värdefulla synpunkter och intressanta idéer som skulle kunna bana väg för den framtida utvecklingen på området.

De skriftliga svaren från Österrike, Bulgarien, Kroatien, Tjeckien, Estland, Finland, Frankrike, Grekland, Tyskland, Ungern, Lettland, Nederländerna, Polen, Portugal, Republiken Slovakien, Slovenien och Sverige har sammanställts i WK 2948/2019 + ADD 1 + ADD 2.

På grundval av de skriftliga svaren lade ordförandeskapet den 12 mars 2019 fram ytterligare ett dokument, rörande det fortsatta arbetet på området ömsesidigt erkännande i straffrättsliga frågor, om en diskussion på grundval av en not från ordförandeskapet (dok. ST 6999/19), som utgjorde grunden för diskussionerna vid mötet i arbetsgruppen för straffrättsligt samarbete den 18 mars 2019.

Ordförandeskapet har velat skaffa sig en övergripande översikt genom att inrikta sig på fyra diskussionsämnen som är kopplade till tillämpningen av instrument för ömsesidigt erkännande och till principen om ömsesidigt förtroende:

- a) utmaningar som uppstår i samband med tillämpningen av de kriterier som anges i Aranyosi domen eller i samband med tillämpningen av skäl för icke-erkännande i instrumenten för ömsesidigt erkännande,
- b) utbildning och vägledning i fråga om instrument för ömsesidigt erkännande,
- c) kartläggning av luckor i tillämpningen av instrument för ömsesidigt erkännande och möjliga lösningar för att täppa till dessa luckor,
- d) förstärkning av den institutionella ram som möjliggör ett väl fungerande straffrättsligt samarbete på EU-nivå samt omfattande användning av denna institutionella ram.

Det bör från första början framhållas att syftet med denna rapport inte har varit att ge en heltäckande bild av frågan, utan att inrikta sig på frågor som rör den praktiska tillämpningen av instrumenten för ömsesidigt erkännande och som, ur ordförandeskapets perspektiv, är relevanta mot bakgrund av den senaste utvecklingen av det straffrättsliga samarbetet på unionsnivå. Rapporten påverkar inte heller omfattningen av den nionde rundan av ömsesidiga utvärderingar, och ingenting i denna rapport är avsett att föregripa resultatet av denna inbördes utvärdering.

II. Diskussionsfrågor från ordförandeskapet

A. Utmaningar i samband med tillämpningen av de kriterier som anges i Aranyosi-domen eller i samband med tillämpningen av skäl för icke-erkännande

Tanken med detta ämne var att inhämta medlemsstaternas synpunkter om skäl för icke-erkännande och andra utmaningar som uppstår i samband med tillämpningen av instrumenten för ömsesidigt erkännande. Ordförandeskapet har därför efterfrågat medlemsstaternas synpunkter när det gäller den praktiska tillämpningen av skäl för icke-erkännande i fråga om instrument för ömsesidigt erkännande i allmänhet, samt eventuella skäl för att vägra erkänna kränkningar av de grundläggande rättigheterna i samband med europeiska utredningsorder.

Att döma av medlemsstaternas svar verkar det inte finnas några rapporterade fall där man i samband med en europeisk utredningsorder har åberopat en kränkning av de grundläggande rättigheterna. När det gäller andra problem som uppstår i samband med skäl för icke-erkännande efterfrågade vissa delegationer större klarhet i fråga om processuella miniminormer när det gäller tredskodomar.

Förhållandena under frihetsberövandet i samband med verkställighet av europeiska arresteringsorder har varit den centrala fråga som diskuterats inom ramen för den nuvarande arbetsgruppen för straffrättsligt samarbete.

Det mest akuta problemet i detta avseende är för närvarande den praktiska tillämpningen av Aranyosi-domen.

Europeiska unionens domstol meddelade 2016 sin dom i Aranyosi-målet¹. Tolkningen av denna dom skulle också kunna utsträckas till rambeslut 2008/909/RIF² och sådana situationer har faktiskt redan uppstått i vissa medlemsstater.

¹ Förenade målen C-404/15 (Aranyosi) och C-659/15 PPU (Căldărău).

² Generaladvokaten Bots förslag till avgörande i målen Aranyosi och Căldărău, punkt 128.

Efter denna dom har Europeiska unionens domstol uppmärksammat på flera andra frågor som rör förhållandena i fängelser. I vissa fall har domstolen redan avkunnat en dom (se t.ex. dom i mål C-220/18 PPU, ML), medan andra mål fortfarande är under behandling (C-128/18 Dorobanțu).

Genom dessa domar har kriterier förtydligats som de verkställande rättsliga myndigheterna måste ta hänsyn till när de fattar beslut om europeiska arresteringsorder. Det var ur ordförandeskapets synpunkt intressant att se hur medlemsstaterna tolkar dessa kriterier och huruvida man framöver bör överväga en gemensam arbetsmetod/gemensamma riktlinjer på detta område.

Den information som medlemsstaterna tillhandahöll var mycket värdefull och det framgick att man väntade på ytterligare vägledning från Europeiska unionens domstol, i synnerhet i Dorobanțu-domen (C-128/18 — pågår fortfarande).

Förhållandena under frihetsberövandet utgör som regel inte, i enlighet med Aranyosi-domen, skäl för icke-erkännande eller uteblivet verkställande, men kan utgöra skäl för att skjuta upp verkställigheten av en europeisk arresteringsorder och kan rättfärdiga att man endast som en sista utväg och i undantagsfall inte verkställer denna. Domen bör också tolkas restriktivt och endast tillämpas under exceptionella omständigheter från fall till fall, och inte tillämpas på samtliga europeiska arresteringsorder som är under behandling. Den tvåstegsstrategi som föreslås i Aranyosi-domen bör följas. Den fråga som togs upp under debatten i arbetsgruppen för straffrättsligt samarbete rör det första steget, dvs. huruvida den verkställande statens bedömning av de allmänna bristerna bör tillämpas i praktiken, så att man under det andra steget kan skicka enskilda begäranden till den utfärdande staten.

När man begär ytterligare information om förhållandena under frihetsberövandet och tar emot den relevanta dokumentationen försenas dessutom det faktiska verkställandet av den europeiska arresteringsordern ytterligare, vilket leder till att man inte håller sig till de tidsfrister som fastställs i rambeslut 2002/584/JHA.

Det lämpligaste sättet att komma till rätta med de utmaningar som rör tolkningen av den senaste rättspraxisen från Europeiska unionens domstol på detta område vore förstås att se till att det inte sker några kränkningar av de grundläggande rättigheterna, i synnerhet avseende förhållandena i fängelser. Eftersom överbeläggning uppenbarligen är en av de mest brådskande frågorna när det gäller fängelseförhållanden bör ansvaret för denna fråga i första hand ligga hos den utfärdande staten, så att man kan återupprätta ett starkt ömsesidigt förtroende med andra medlemsstater. Nationella åtgärder, oavsett om de är rättsliga eller politiska, har redan inletts i vissa medlemsstater som har problem på detta område, och framsteg görs i detta avseende. Tyvärr kräver en sådan komplex fråga lämpliga strategier och relevanta åtgärder som i sin tur kräver mycket tid och resurser. Olika åtgärder har emellertid vidtagits, både av enskilda medlemsstater och genom insatser på internationell nivå. Hit hör bland annat efterlevnad av Europarådets omfattande regelverk om behandling av fångar och förbättring av förhållandena under frihetsberövande. Många medlemsstater deltog också i den konferens som anordnades av det rumänska ordförandeskapet i Sinaia den 1–4 april 2019, högnivåkonferensen om hanteringen av överfulla fängelser som anordnades av Europarådet och EU samt i Strasbourg den 24–25 april 2019.

Mot bakgrund av ovanstående förefaller det därför viktigare att på kort sikt fastställa tydliga gemensamma kriterier så att varje verkställande stat ställer samma frågor och varje utfärdande stat tillhandahåller samma typ av information, samtidigt som hänsyn tas till särdragen i de berörda medlemsstaternas kriminalvårdssystem. Vikten av sådana gemensamma kriterier har blivit uppenbar i samband med fall då den typ av information som begärs av den verkställande staten och de hänvisningar till befintliga standarder (oavsett om det gäller Europarådets standarder, FN:s standarder eller andra typer av resurser) som åberopas i bedömningen (domar från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, rapporter från Europeiska kommittén till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning etc.) skiljer sig avsevärt från en medlemsstat till en annan.

Ett betydande antal delegationer anser att frågan fortfarande har stor betydelse och att det skulle kunna vara positivt att fastställa några gemensamma icke-bindande riktlinjer.

Enligt ordförandeskapet behöver följande göras:

1. **Skaffa en tydlig bild av fenomenets omfattning:** denna process har redan inletts i och med att man nyligen efterlyste en insamling av statistiska data om antalet fall där överlämnande på grundval av den europeiska arresteringsordern har avslagits/skjutits upp på grund av förhållandena under frihetsberövandet.
2. **Samla praktisk sakkunskap från medlemsstaterna** om den faktiska tillämpningen av de kriterier som fastställts genom senaste rättspraxis från Europeiska unionens domstol, både vad gäller utmaningar och bästa praxis för utfärdande och verkställande stater. Detta arbete skulle kunna bidra till att kartlägga återkommande problem och de bästa lösningarna.
3. **Skapa en gemensam arbetsmetod/gemensamma riktlinjer** för de kriterier som måste beaktas vid tillämpningen av den tvåstegsstrategi som fastställts genom Aranyosi-domen i praktiken, i synnerhet när det gäller att begära information om förhållandena i fängelserna. Denna gemensamma arbetsmetod/dessa riktlinjer kommer naturligtvis inte att vara bindande, men kommer ändå att ge behövlig klarhet i frågan om hur domar från Europeiska unionens domstol skulle kunna tolkas och om vilken typ av uppgifter man i första hand kan begära och följaktligen tillhandahållas av medlemsstaterna.

Sådana insatser bör emellertid övervägas först efter det att domstolen har meddelat sin dom i Dorobanțu-målet, vilket förhoppningsvis kommer att bringa större klarhet i frågan.

Det bör betonas att de föreslagna åtgärderna inte på något sätt överlappar den verksamhet som planeras för den framtida nionde rundan av ömsesidiga utvärderingar, där man kommer att titta närmare på denna fråga i praktiken, eller annan utveckling på detta område som genomförs av någon av EU:s institutioner, särskilt rådet. Syftet med ordförandeskapets förslag är tvärtom att tillhandahålla en övergripande strategi för hur domstolens domar skulle kunna tolkas i syfte att förbättra det gränsöverskridande samarbetet och det ömsesidiga förtroendet.

B. Utbildning och vägledning ifråga om instrument för ömsesidigt erkännande

Ordförandeskapet bad delegationerna att framföra sina synpunkter om hur man kan förbättra utbildningsinsatserna och utbildningsmaterialet i fråga om instrument för ömsesidigt erkännande, inklusive de riktlinjer som för närvarande finns tillgängliga.

Svaren var mycket detaljerade och väldigt tankeväckande med tanke på att 2011 års strategi för rättslig utbildning³ för närvarande håller på att utvärderas och att nästa strategi kommer att utarbetas av kommissionen på grundval av denna utvärdering. Det förefaller därför som om ämnet är av stor betydelse inom ramen för det rättsliga samarbetet på EU-nivå och intar en mer framträdande roll.

När det gäller utbildning i tillämpningen av instrument för ömsesidigt erkännande finns det två processer som ska beaktas, nämligen utbildning som anordnas på EU-nivå och utbildning som anordnas på nationell nivå. Dessa två processer kompletterar varandra och måste således samordnas väl för att undvika dubbelarbete och på bästa sätt utnyttja befintliga resurser. Dessutom finns det regionala kurser, där deltagarna är rättstillämpare från två eller flera grannländer. Dessa projekt är mycket viktiga inom ramen för det regionala straffrättsliga samarbetet och har stor inverkan på det ömsesidiga förtroendet och på samarbetet mellan rättstillämpare.

³ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: *Skapa förtroende för en EU-övergripande rättvisa – en ny dimension för den europeiska rättsliga utbildningen*, COM(2011)551 final, Bryssel den 13 september 2011.

Den verksamhet som bedrivs på EU-nivå, särskilt genom det europeiska nätverket för rättslig utbildning, Europeiska unionens byrå för utbildning av tjänstemän inom brottsbekämpning (Cepol) och Europeiska rättsakademin, samt den verksamhet som genomförs utanför EU genom Europarådets plattform HELP, är av hög kvalitet, och rättstillämparna har gett positiv återkoppling. Den utbildning som ges på nationell nivå av skolor för rättslig utbildning välkomnas också av deltagarna, som anser att den är mycket användbar och uppfyller nödvändiga standarder. Eurojust och det europeiska rättsliga nätverket spelar också en viktig roll när det gäller att sprida sin kunskap och expertis genom att delta i utbildningsseminarier, bland annat i samarbete med det europeiska nätverket för rättslig utbildning. I synnerhet utför kontaktpunkterna för det europeiska rättsliga nätverket sina uppgifter enligt artikel 4.3 i rådets beslut 2008/976/RIF om det europeiska rättsliga nätverket⁴.

Trots den positiva återkopplingen verkar det gå att förbättra både nationell och europeisk utbildning på området ömsesidigt erkännande, särskilt när det gäller de nuvarande utmaningarna vid tillämpningen av EU:s lagstiftning om ömsesidigt erkännande och bästa praxis. Eftersom området är mycket dynamiskt är det av stor vikt att utbildningsformerna och utbildningsmaterialet hålls uppdaterade. Medlemsstaterna betonade behovet av både nationella insatser och EU-insatser på detta område.

Ordförandeskapet anser att följande aspekter måste behandlas:

1. Ökad kunskap

Hur kan rättstillämpare få kännedom om att det finns kurser som handlar om instrument för ömsesidigt erkännande? De behöver veta *var* de ska söka efter en viss kurs eller ett visst utbildningsmaterial, eller så behöver de få denna information kontinuerligt. Vi anser att de nationella myndigheterna spelar en viktig roll på detta område, och det är de som ska se till att det finns god samordning med deras relevanta motparter i EU. Utöver grundutbildning är fortbildning också mycket viktig.

⁴ EUT L 348, 24.12.2008.

Det skulle också vara till stor nytta att sammanföra alla relevanta utbildningar i EU, dvs. att samla all information om dessa utbildningar på ett enda ställe. Den framtida europeiska utbildningsplattformen i utbildningsdelen av den europeiska e-juridikportalen kommer att åtgärda bristen på övergripande och konsekvent information om juridiska utbildningar för alla kategorier av yrkesverksamma inom rättsväsendet som är tillgängliga i olika EU-medlemsstater och komma tillrätta med den nuvarande splittringen.

2. Rationalisering av kategorierna av utbildningsdeltagare och av ämnena

I den nuvarande strategin prioriteras domare och åklagare. Det finns dock uppenbarligen fortfarande behov av att domare deltar i ytterligare utbildningsverksamhet. I många länder är det inte möjligt att specialisera sig på straffrättsligt samarbete på domstolsnivå, och den slumpmässiga fördelningen av ärenden i vissa länder gör det nödvändigt för alla domare som arbetar med straffrätt att kunna hantera ett stort antal EU-instrument som är tillämpliga på straffrättsligt samarbete på EU-nivå.

Andra grupper som i högre grad skulle ha nytt av utbildningsverksamhet är, å ena sidan, övervakare och kriminalvårdspersonal och, å andra sidan, så långt det är möjligt, domstolspersonal och personer som utövar andra juridiska yrken. Behöriga nationella myndigheter och yrkesorganisationer som är involverade i utbildningsverksamheten skulle kunna göra en närmare bedömning av dessa gruppers specifika behov, med beaktande av nationella omständigheter. Det påminnes om att både Europarådet, som har antagit riktlinjer för rekrytering, urval, utbildning och utveckling av fängelsepersonal och övervakare, och nätverket för europeiska fängelseutbildningsakademier är verksamma på detta område.

När det gäller de ämnen som utbildningsverksamheten särskilt bör inriktas på i framtiden bör man utforska de praktiska problem som uppstår vid tillämpningen av övervakningsåtgärder (rambeslut 2008/947/RIF och rambeslut 2009/829/RIF) samt domstolens senaste rättspraxis, särskilt inom ramen för tillämpningen av rambeslut 2002/584/RIF. Vissa delegationer ansåg också att utbildning i fråga om direktivet om en europeisk utredningsorder bör fortsätta att anordnas på ett systematiskt sätt. Behovet av att ge kriminalvårdspersonal bättre kunskap om bestämmelserna i rambeslut 2008/909/RIF nämndes också särskilt.

3. Uppdatering av utbildningsmaterialet och tillgängliggörande av det för ett stort antal rättstillämpare genom kontinuerlig digitalisering av utbildningsplaner

Detta är en återkommande fråga. Utbildningsmaterialet måste uppdateras regelbundet på grund av den kontinuerliga utvecklingen av rättspraxis på europeisk nivå, och även på grund av införandet av nya instrument (t.ex. den europeiska utredningsordern och, inom en snar framtid, det nya regelverket på området frysning och förverkande (förordning (EU) 2018/1805)). EU:s utbildningsmaterial måste också översättas till fler EU-språk, inte bara franska och engelska, för att nå en större målgrupp.

Den kontinuerliga utvecklingen av former för digital utbildning och distansutbildning skulle också kunna bidra till positiva resultat. Deltagarna kan följa sådana kurser i sin egen takt via internet, utan att behöva resa någon annanstans (vilket oftast är tids- och resurskrävande). Närutbildning är dock fortfarande mycket viktigt för utbyte av god praxis, för att underlätta nätverkande mellan yrkesverksamma och i slutändan för att bygga upp ett ömsesidigt förtroende och förbättra det rättsliga samarbetet.

Alla dessa åtgärder skulle möjliggöra en bredare spridning av dokumentation till rättstillämpare som inte behärskar engelska eller franska. Europeiska kommissionen, Eurojust och det europeiska rättsliga nätverket har också publicerat mycket användbara material och handböcker som används dagligen av rättstillämpare. Kommissionen kommer inom kort att ge ut en ny handbok om rambeslut 2008/909/RIF. Specialister på det straffrättsliga samarbetet i EU behöver regelbundet uppdateras om vad som händer på området ömsesidigt erkännande och ömsesidigt förtroende, och kommissionen och Eurojust har gjort stora ansträngningar för att få till stånd detta. Några exempel på dokument som rättstillämpare regelbundet använder för detta ändamål är *Handbok för utfärdande och verkställighet av en europeisk arresteringsorder*, som utarbetats av kommissionen, *Riktlinjerna för att avgöra inom vilken jurisdiktion åtal ska väckas*, rådets rambeslut 2002/584/RIF av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna samt Eurojusts uppdaterade översikt över domstolens rättspraxis. Kommissionen skulle på medellång sikt med fördel kunna undersöka möjligheten att utarbeta nya handböcker om europeiska utredningsorder och om övervakningsåtgärder, så snart det finns tillräckligt många ärenden som kan ligga till grund för sådana initiativ.

Den europeiska utbildningsplattformen kommer på lämpligt sätt att underlätta (elektroniskt) tillträde via den europeiska e-juridikportalen till kurser i EU-rätt och nationell rätt i hela EU och till utbildningsmaterial från ett antal leverantörer av utbildningar för yrkesverksamma inom rättsväsendet i EU, inbegripet det europeiska nätverket för rättslig utbildning. Yrkesverksamma inom rättsväsendet kommer inte bara att kunna hitta kurser utan också material för självstudier och fristående utbildningsmaterial om ämnen som de söker efter.

Sist men inte minst är det, utöver de handböcker som ges ut på EU-nivå, viktigt att medlemsstaternas behöriga myndigheter också utfärdar liknande handböcker eller riktlinjer på nationell nivå.

4. Utbildning av lärare och kunskapsspridning på nationell nivå

EU:s lagstiftning om straffrättsligt samarbete och instrument för ömsesidigt erkännande bör införlivas i de nationella kurserna. Dessutom bör lärare få utbildning inte bara i denna lagstiftning och dessa instrument, utan även i rättssystemet i det land där utbildningen äger rum (eller, när det gäller internationella kurser, i rättssystemen i de länder som är relevanta för deltagarna), så att deltagarna bättre förstår särdragen i just de rättssystemen. Dessutom skulle man kunna hitta lösningar så att de som deltagit i utbildningen också kan sprida sina kunskaper till andra intresserade kolleger, t.ex. genom att skriva sammanfattningar, dela med sig av utbildningsmaterial och utbilda kollegor på lokal nivå. Det skulle vara värdefullt att tillgängliggöra den kunskap som innehas av dessa människor, med hög kompetens på området instrument för ömsesidigt erkännande, för deras kolleger på nationell nivå och EU-nivå (t.ex. genom att använda webbforum som endast är till för rättstillämpare där rättsliga alternativ skulle kunna erbjudas med utgångspunkt i specifika frågor).

C. Kartläggning av luckor i tillämpningen av instrument för ömsesidigt erkännande och möjliga lösningar för att täppa till dessa luckor

Under denna rubrik har ordförandeskapet strävat efter att beröra två olika aspekter, dels skälen till varför vissa instrument tillämpas i mindre utsträckning, särskilt rambeslut 2008/947/RIF (övervakning) och rambeslut 2009/829/RIF (övervakningsåtgärder), dels frågan om huruvida det finns ett behov av ytterligare lagstiftningsförslag på området processuella rättigheter i straffrättsliga förfaranden och överföring av straffrättsliga förfaranden.

i) Minskad användning av rambeslut 2008/947/RIF och rambeslut 2009/829/RIF

Majoriteten av delegationerna konstaterade att den mindre frekventa tillämpningen av rambeslut 2008/947/RIF (övervakning) och rambeslut 2009/829/RIF (övervakning) skulle granskas under den nionde omgången av ömsesidiga utvärderingar, och att det därför inte var rätt tillfälle att diskutera den. Samma fråga diskuterades vid det 51:a plenarmötet i det europeiska rättsliga nätverket i Wien den 21–23 november 2018, och slutsatserna från detta möte offentliggjordes i dokument 14574/18.

Eftersom flera delegationer lämnade betydande bidrag i denna fråga anser ordförandeskapet att det, utan att man förbiser resultaten från den nionde omgången av ömsesidiga utvärderingar, ändå skulle vara till nytta att kortfattat presentera synpunkterna från dessa delegationer, även som en metod för dubbelkontroll. Som framgår nedan överensstämmer ordförandeskapets slutsatser (som man enades om efter det att man noggrant granskat delegationernas svar) i stor utsträckning med slutsatserna från det europeiska rättsliga nätverkets 51:a plenarmöte.

Enligt ordförandeskapet behöver följande göras:

- Det är viktigt att fastställa om den mindre frekventa tillämpningen av de två rambesluten (2008/947/RIF och 2009/829/RIF) beror på att rättstillämpare inte är medvetna om de rättsliga möjligheter som de erbjuder/inte har tillräcklig erfarenhet av att tillämpa dem, eller på att rättstillämpare inte anser att de två rambesluten är lämpliga samarbetsinstrument som kan tillgodose deras praktiska behov. Till exempel har en delegation hänvisat till övervakningsåtgärderna, där domaren måste fastställa att den information som lämnats av den tilltalade är tillförlitlig. När informationen mottas från den potentiella verkställande staten kan den svarande redan ha dömts, vilket gör begäran överflödig. Det verkar därför som om den extra tid som krävs för utbytet av ytterligare information i många fall innebär att förfarandena förlängs så pass mycket att de överskrider de tidsfrister som fastställts för instrumenten i fråga, och att åtgärderna därför inte längre kan tillämpas.
- Det är också viktigt att fastställa om den mindre frekventa tillämpningen av de två rambesluten eventuellt bara är en följd av bristande harmonisering av väsentliga förfarandebestämmelser och skillnader i införlivandeprocesser, vilket gör det omöjligt att i praktiken erkänna besluten (t.ex. hänvisade en delegation specifikt till skillnaderna mellan rättssystem, som gör instrumenten obrukbara).

Ordförandeskapet anser att denna arbetshypotes kommer att visa sig vara riktig under den nionde omgången av ömsesidiga utvärderingar.

- ii) När det gäller frågan huruvida det finns ett behov av ytterligare lagstiftning på området processuella rättigheter i straffrättsliga förfaranden nämnde flera delegationer att det i frågor som rör straffprocessrätten fortfarande finns betydande skillnader mellan medlemsstaterna som motiverar att man ytterligare analyserar huruvida det vore lämpligt och nödvändigt att vidta lagstiftningsåtgärder i detta avseende. Vissa andra medlemsstater angav dock tydligt att det inte är nödvändigt att vidta ytterligare lagstiftningsåtgärder på detta område, åtminstone inte i detta skede. Ordförandeskapet anser att diskussionerna bör fortsätta.

iii) Möjliga lagstiftningsförslag om straffrättsligt samarbete

Den aktuella åsikten bland rättstillämpare när det gäller det straffrättsliga samarbetet på EU-nivå, särskilt instrumenten om ömsesidigt erkännande, är att EU:s lagstiftning är tillräckligt omfattande och täcker många olika aspekter. Tillämpningen av de befintliga instrumenten behöver dock förbättras, och rättstillämpares kunskap behöver förstärkas genom fortbildning och insatser för ökad medvetenhet.

När det gäller överföring av straffrättsliga förfaranden genomför EU:s medlemsstater för närvarande överföringen av straffrättsliga förfaranden sinsemellan med hjälp av Europarådets instrument eller baserat på ömsesidighet. Medlemsstaterna nämnde ofta två särskilda konventioner, nämligen den europeiska konventionen om överförande av lagföring i brottmål (Strasbourg 1972) och den europeiska konventionen om inbördes rättshjälp i brottmål (Strasbourg 1959) och dess artikel 21 ("Framställning om lagföring i annat land") som instrument som erbjuder giltiga lösningar om ett förfarande måste överföras till en annan stat.

Vid första anblicken bör användningen av dessa instrument vara tillräcklig. Faktum är att det finns medlemsstater som anser att den rättsliga ramen är tillräckligt omfattande och fungerar tillfredsställande. Å andra sidan har den konkreta ärendebalansen i vissa medlemsstater visat att detta ibland inte är fallet. Dessutom är endast 13 medlemsstater parter i den europeiska konventionen om överförande av lagföring i brottmål, och det andra giltiga alternativet är att medlemsstaterna ställer begäranden om överföring av lagföring baserat på ömsesidighet, vilket endast är möjligt om båda staterna tillåter sådant samarbete enligt ett system för ömsesidighet. Tillämpningen av artikel 21 i 1959 års konvention om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål visar att även den har begränsningar. Utan att närmare analysera frågan anser därför ordförandeskapet, med stöd av vissa medlemsstater, att man med ett särskilt instrument som är tillämpligt på EU-nivå skulle kunna nå längre än med dessa två instrument, som antogs för länge sedan. Ett sådant instrument skulle också kunna erbjuda bättre lösningar med avseende på graden av harmonisering eller tillnärmning på EU-nivå, vilket skulle ge mer positiva resultat än under de nuvarande förhållandena med Europarådets instrument.

Överföring av lagföring kan användas i situationer då det är uppenbart att det straffrättsliga systemets mål bättre kan uppnås i den verkställande staten (t.ex. i de fall då bevis bör överföras till den verkställande staten eftersom personen är bosatt där, eftersom brottet huvudsakligen har begåtts på den verkställande statens territorium eller eftersom de flesta bevis redan finns där). Överföring av lagföring kan också användas när överlämnande på grundval av den europeiska arresteringsordern inte kan fullföljas. Tillämpningen av principen *aut dedere aut judicare* (utlämna eller lagföra) är i detta sammanhang ett fullgott alternativ för att säkerställa att syftena med den straffrättsliga processen uppnås och att konceptet *just desert* tillämpas till fullo.

Detta förslag är inte nytt. Ett förslag till rådets rambeslut om överföring av straffrättsliga förfaranden lades fram under det svenska ordförandeskapet 2009, men ingen överenskommelse nåddes om detta initiativ som togs av 15 medlemsstater.

Ordförandeskapet anser dock att det kan vara dags att återigen utvärdera situationen inom detta område. En sådan process skulle kunna inledas gradvis och följande skulle kunna behandlas på medellång sikt:

- a) En tydlig bedömning av den konkreta tillämpningen av principen *aut dedere aut judicare* på EU-nivå inom ramen för förfaranden för den europeiska arresteringsordern, som ett sätt att undvika strafflöshet samt i samband med europeiska arresteringsorder som avslås. För de fall där en europeisk arresteringsorder har utfärdats för att verkställa ett straff bör man dessutom utvärdera huruvida medlemsstaten, i egenskap av verkställande stat, kan överta verkställandet av det straff som de eftersökta personerna har tilldömts, om inte annat följer av den tillämpliga rättsliga ramen.
- b) På medellång sikt ytterligare utforska 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. Man kan i framtiden utgå från en tydlig bedömning av det befintliga antalet överföringar av lagföring och av den praktiska tillämpningen av alternativa (icke-EU-)instrument.

D. Stärka den institutionella ram som möjliggör ett väl fungerande straffrättsligt samarbete

Debatten om detta ämne har visat att medlemsstaterna är överens om att Eurojust och det europeiska rättsliga nätverket har en avgörande roll när det gäller att främja straffrättsligt samarbete, vilket framgår av de stora framsteg som gjorts sedan de inrättades. Medlemsstaterna har betonat behovet av att bevara den nuvarande situationen när det gäller Eurojusts och det europeiska rättsliga nätverkets deltagande i arbetet i arbetsgruppen för straffrättsligt samarbete.

Det europeiska rättsliga nätverkets webbplats anses av de allra flesta delegationer fungera mycket bra och alla de elektroniska verktygen (t.ex. europeisk rättslig atlas, Fiches Belges och Judicial Library) anses vara mycket användbara och användarvänliga för domare, åklagare och företrädare för centrala myndigheter. Faktum är att webbplatsen för det europeiska rättsliga nätverket har lyfts fram som den bästa platsen för rättstillämpare inom EU att hitta relevant information om instrument för ömsesidigt erkännande som kan tillämpas på EU-nivå.

Många delegationer nämnde särskilt Eurojust och det europeiska rättsliga nätverket som goda exempel.

Flera punkter skulle emellertid kunna förbättra både Eurojusts och det europeiska rättsliga nätverkets verksamhet, nämligen följande:

1. Vad gäller både Eurojust och det europeiska rättsliga nätverket:

- Eurojust och det europeiska rättsliga nätverket bör fortsätta att spela en aktiv roll när det gäller att komma till rätta med hinder och fastställa bästa praxis vid tillämpningen av instrument för ömsesidigt erkännande.
- De dokument som Eurojust och det europeiska rättsliga nätverket utarbetar om den praktiska tillämpningen av instrument för ömsesidigt erkännande är till stor nytta för rättstillämpare. Man hänvisade särskilt till sammanfattningen av rättspraxis från Europeiska unionens domstol om rambeslutet om en europeisk arresteringsorder och rapporten om återvinning av tillgångar, samt till det europeiska rättsliga nätverkets slutsatser om den europeiska utredningsordern.

2. Vad gäller Eurojust:

- Det bör säkerställas att Eurojust som sådant har tillgång till befintliga och framtida plattformar, såsom den säkra plattformen för utbyte av elektroniska bevis som utarbetas av kommissionen.
- Det bör säkerställas att Eurojust har lämpliga finansiella resurser, (dvs. en lämplig budget) så att Eurojust åtminstone kan fortsätta att fungera inom samma parametrar som gäller i nuläget.

3. Vad gäller det europeiska rättsliga nätverket:

- Det är viktigt att generalsekretariatet regelbundet sprider slutsatserna från det europeiska rättsliga nätverkets plenarsammanträden till medlemsstaternas delegationer. Varje medlemsstat måste också sprida dessa slutsatser på nationell nivå, så att olika rättstillämpare kan använda sig av informationen.
- Det är även nödvändigt att förse Eurojust med tillräckliga resurser för att man ska kunna bevara det europeiska rättsliga nätverkets funktion.

4. Vad gäller arbetsgruppen för straffrättsligt samarbete:

Efter det samråd som anordnades av ordförandeskapet om den roll som arbetsgruppen för straffrättsligt samarbete spelar har flera värdefulla idéer spridits av de medlemsstater som aktivt deltog i dialogen:

- att man under diskussionerna i arbetsgruppen regelbundet tar hänsyn till i vilken utsträckning instrumenten för ömsesidigt erkännande tillämpas,
- att man bjuder in Eurojust och det europeiska rättsliga nätverket och, vid behov, andra rättsliga nätverk till mötena i arbetsgruppen när aspekter som är av direkt intresse för dem diskuteras inom ramen för det ordinarie lagstiftningsförfarandet,

- att man kartlägger nya utmaningar och god praxis samt diskuterar eventuella frågor som uppstår till följd av nya domar från Europeiska unionens domstol och återkommande praktiska problem,
- att man för upp specifika, praktiska frågor med anknytning till instrument för ömsesidigt erkännande på dagordningen för de allmänna mötena i arbetsgruppen för straffrättsligt samarbete och finner lösningar som rör dessa frågor.

5. Vad gäller **kommissionen**:

Flera delegationer nämnde kommissionens värdefulla bidrag på institutionell nivå, särskilt anordnandet av expertmöten om EU-instrument och i synnerhet om tillämpningen av principen om ömsesidigt erkännande på EU-nivå. De anser att man i framtiden bör hålla sådana möten systematiskt för att diskutera varje instrument för ömsesidigt erkännande, före och efter dess genomförande.

Enligt ordförandeskapet måste följande göras i samband med detta:

1. Eurojust och det europeiska rättsliga nätverket bör fortsätta att fokusera på sin praktiska och operativa verksamhet. För att kunna göra detta efter bästa förmåga bör Eurojust tilldelas en tillräcklig budget, inom den tillämpliga finansieringsramen, vilket på intet sätt bör hindra Eurojusts och därmed det europeiska rättsliga nätverkets dagliga verksamhet. De bör arbeta vidare, bland annat inom ramen för det nationella samordningssystemet för Eurojust, när det gäller att fastställa vilken av de två enheterna som är bäst lämpad att hantera konkreta fall. När det gäller framtida lagstiftningsförslag som kräver återkoppling från rättstillämpare kan Eurojust, det europeiska rättsliga nätverket eller något annat relevant rättsligt nätverk bjudas in till möten i arbetsgruppen för straffrättsligt samarbete i ett tidigt skede från fall till fall, för att inom ramen för samrådsförfarandet ge värdefulla bidrag i god tid.
2. Arbetsgruppen för straffrättsligt samarbete bör fortsätta att arbeta enligt sin nuvarande metod, men bör med jämna mellanrum och med utgångspunkt i den konkreta bakgrunden bedöma om allmänna möten bör hållas oftare än en gång i halvåret.