

SV

SV

SV



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 11.11.2009
KOM(2009)624 slutlig

GRÖNBOK

**om inhämtande av bevis som ska användas i straffrättsliga förfaranden från en
medlemsstat till en annan och om säkerställande av att sådana bevis tillåts i domstol**

GRÖNBOK

om inhämtande av bevis som ska användas i straffrättsliga förfaranden från en medlemsstat till en annan och om säkerställande av att sådana bevis tillåts i domstol

1. INLEDNING

Ett av Europeiska unionens mål är att bevara och utveckla unionen som ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, bland annat genom att underlätta och påskynda det straffrättsliga samarbetet mellan medlemsstaterna. Insatser mot den organiserade brottsligheten får inte hindras av skillnader mellan medlemsstaternas rättssystem eller av brister i det ömsesidiga erkännandet av rättsliga avgöranden. Därför är det särskilt viktigt att främja ett effektivt samarbete om bevisinhämtning i straffrättsliga förfaranden.

På området finns redan ett antal instrument som ger medlemsstaterna möjlighet att inhämta bevis i mål med anknytning till flera länder. Ett närmare samarbete på detta område är avgörande för effektiva utredningar och rättegångar i brottmål i EU, och kommissionen avser därför att vidta ytterligare åtgärder för att främja sådant samarbete. Syftet med grönboken är att samråda med medlemsstaterna och alla berörda parter om ett antal frågor som är av relevans i sammanhanget.

2. BAKGRUND

Sedan Amsterdamfördragets ikraftträdande har behovet av att underlätta inhämtandet av bevis i gränsöverskridande mål och främja möjligheterna att använda sådana bevis i domstolarna betonats i en rad texter.

I Europeiska rådets slutsatser från toppmötet i Tammerfors¹ angavs att principen om ömsesidigt erkännande bör vara en hörnsten i det rättsliga samarbetet. Det klargjordes också att ett ökat ömsesidigt erkännande av rättsliga avgöranden och domar samt en nödvändig tillnärmning av lagstiftningen skulle underlätta samarbetet mellan myndigheter och det rättsliga skyddet av enskildas rättigheter. Vidare fastslogs att principen om ömsesidigt erkännande också bör gälla för beslut som föregår en rättegång, särskilt för de beslut som skulle göra det möjligt för de behöriga myndigheterna att snabbt säkra bevismaterial och beslagta tillgångar som lätt kan flyttas, och att bevismaterial som lagligen inhämtats av en medlemsstats myndigheter bör godtas som bevis inför domstol i en annan medlemsstat, med beaktande av de normer som är tillämpliga där.

I åtgärdsprogrammet för genomförande av principen om ömsesidigt erkännande av domar i brottmål² anges att syftet med avgöranden som syftar till att öka bevis är att se till att bevisning kan företas i samband med sakprövning, undvika att bevismaterial försvinner samt underlätta verkställighet av husrannsakan och beslag så att bevisning snabbt kan säkras i samband med ett brottmål.

¹ Europeiska rådet 15–16 oktober 1999, ordförandeskapets slutsatser - SN 200/1/99 REV 1.

² Åtgärdsprogram för genomförande av principen om ömsesidigt erkännande av domar i brottmål (EGT C 12, 15.1.2001, s. 10).

I Haagprogrammet³ anges att en vidareutveckling av det rättsliga samarbetet i brottmål är nödvändig för en fullgod uppföljning av de utredningar som görs av medlemsstaternas och Europols brottsbekämpande myndigheter. Det konstateras vidare att det övergripande åtgärdsprogrammet för att genomföra principen om ömsesidigt erkännande av domar i brottmål, vilket omfattar rättsliga beslut i alla led av brottmålsprocesser eller beslut som på annat sätt är relevanta för sådana processer, exempelvis insamling av bevis och förfaranden för upptagande till prövning av bevis, bör kompletteras och att ytterligare uppmärksamhet bör ägnas åt andra förslag i det sammanhanget. I handlingsplanen för genomförande av Haagprogrammet⁴ förespråkas också ett förslag rörande miniminormer avseende bevisupptagning för ömsesidig tillåtlighet.

I sitt meddelande ”Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst”⁵ föreslår kommissionen bland annat att det inrättas ett övergripande system för bevisinhämtning i gränsöverskridande mål. Enligt meddelandet skulle detta kräva att alla befintliga rättsakter på området ersätts av ett enda nytt instrument. Detta instrument, som skulle erkännas och tillämpas automatiskt i hela EU, kommer att främja ett snabbt och effektivt samarbete mellan medlemsstaterna. Det skulle också fastställa verkställighetsfrister och så långt som möjligt begränsa grunderna för vägran. Instrumentet skulle kunna inbegripa bestämmelser om elektronisk bevisning och ett europeiskt beslut om hämtning av personer till domstolsförhandling, utformat med hänsyn till de möjligheter som videokonferenstekniken erbjuder. Dessutom skulle minimiprinciper för att underlätta ömsesidig tillgång till bevisning mellan medlemsstater, även vetenskaplig dokumentation, kunna inkluderas.

3. GÄLLANDE BESTÄMMELSER OM BEVISINHÄMTNING I STRAFFRÄTTSLIGA FÖRFARANDEN

De befintliga bestämmelserna om bevisinhämtning i straffrättsliga förfaranden i EU är av två olika typer. Å ena sidan finns det instrument baserade på principen om ömsesidig rättslig hjälp. Till dessa hör Europeiska konventionen om inbördes rättshjälp i brottmål⁶, kompletterad av Schengenkonventionen⁷ och konventionen om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål mellan Europeiska unionens medlemsstater⁸ samt protokollet till den senare. Å andra sidan finns det instrument som grundar sig på principen om ömsesidigt erkännande, i första hand rambeslutet om en europeisk bevisinhämtningsorder⁹. Instrumenten om ömsesidig

³ Haagprogrammet för stärkt frihet, säkerhet och rättvisa i Europeiska unionen (EUT C 53, 3.3.2005, s. 1).

⁴ Rådets och kommissionens handlingsplan för genomförande av Haagprogrammet för ett stärkt område med frihet, säkerhet och rättvisa (EUT C 198, 12.8.2005, s. 1).

⁵ Meddelande från kommissionen till europaparlamentet och rådet: Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst – KOM(2009) 262.

⁶ Europeisk konvention av den 20 april 1959 om ömsesidig rättshjälp i brottmål.

⁷ Konvention av den 19 juni 1990 om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 mellan regeringarna i Beneluxstaterna, Förbundsrepubliken Tyskland och Franska republiken om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna (EGT L 239, 22.9.2000, s. 19).

⁸ Konvention av den 29 maj 2000 om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål mellan Europeiska unionens medlemsstater (EGT C 197, 12.7.2000, s. 1).

⁹ Rådets rambeslut 2008/978/RIF av den 18 december 2008 om en europeisk bevisinhämtningsorder för att inhämta föremål, handlingar eller uppgifter som ska användas i straffrättsliga förfaranden (EUT L 350, 30.12.2008, s. 72). Ett annat relevant instrument som grundar sig på principen om ömsesidigt erkännande är rådets rambeslut 2003/577/RIF av den 22 juli 2003 om verkställighet i Europeiska unionen av beslut om frysning av egendom eller bevismaterial (EUT L 196, 2.8.2003, s. 45). Tillämpningsområdet för detta instrument är begränsat till frysning av bevismaterial som finns i en

rättslig hjälp och deras protokoll omfattar, utöver ömsesidig rättslig hjälp i allmänhet, även bestämmelser om särskilda former av ömsesidig rättslig hjälp, såsom användning av hemlig teleavlyssning och teleövervakning eller videokonferenser. Framställningar om ömsesidig rättslig hjälp ska, generellt sett, översändas direkt mellan den utfärdande och den verkställande myndigheten. Såvida inte den verkställande myndigheten har ett giltigt skäl att vägra, ska framställan verkställas utan dröjsmål och om möjligt inom de tidsfrister som angivits av den utfärdande myndigheten. För att säkerställa att bevis som inhämtats tillåts av berörda domstolar, ska myndigheterna i den anmodade staten följa de formaliteter och förfaranden som angivits av myndigheterna i den framställande staten, förutsatt att de inte strider mot grundläggande rättsprinciper i den anmodade staten.

I rambeslutet om en europeisk bevisinhämtningsorder tillämpas principen om ömsesidigt erkännande med avseende på inhämtande av bevis som ska användas i straffrättsliga förfaranden. En europeisk bevisinhämtningsorder kan användas för att inhämta bevis som redan finns och som är direkt tillgänglig i form av föremål, handlingar eller uppgifter¹⁰. Den ska utfärdas på ett standardformulär och översättas till ett officiellt språk i den verkställande staten. Myndigheterna i den utfärdande staten måste anse att bevisen under motsvarande förhållanden skulle ha inhämtats även enligt nationell lagstiftning och att inhämtandet av de begärda bevisen är nödvändigt och proportionerligt med hänsyn till förfarandena i fråga. Ordern ska erkännas och verkställas inom en fast tidsfrist, såvida det inte föreligger grund för vägran. Verkställigheten av en europeisk bevisinhämtningsorder ska inte bli föremål för kontroll av dubbel straffbarhet, om det inte är nödvändigt att genomföra husrannsakan eller beslag eller om brottet är belagt med fängelse eller frihetsberövande straff på upp till minst tre år i den utfärdande medlemsstaten och finns upptaget på en brottsförteckning i rambeslutet. För att säkerställa att de bevis som inhämtats godtas, är myndigheterna i den verkställande staten skyldiga att följa de formaliteter och förfaranden som myndigheterna i den utfärdande staten anger, förutsatt att de inte står i strid med grundläggande rättsprinciper i den verkställande staten.

4. FRAMTIDSUTSIKTER

4.1. Bevisinhämtning

Som påpekats ovan består de nuvarande bestämmelserna om bevisinhämtning i straffrättsliga förfaranden i EU av en rad parallella instrument som bygger på olika principer, nämligen principen om ömsesidig rättslig hjälp respektive principen om ömsesidigt erkännande. Detta försvårar tillämpningen av bestämmelserna och kan bidra till förvirring bland rättstillämparna. Det kan också leda till situationer där rättstillämpare inte använder sig av det instrument som lämpar sig bäst med hänsyn till den bevisning som begärs. I slutändan kan dessa faktorer vara till hinder för ett effektivt gränsöverskridande samarbete. Vidare kan instrument som grundar

annan medlemsstat. Den efterföljande överföringen av bevismaterial mellan de berörda medlemsstaterna skulle regleras av instrument om ömsesidig rättslig hjälp eller rambeslutet om en europeisk bevisinhämtningsorder.

¹⁰ På grund av dess begränsade tillämpningsområde får en europeisk bevisinhämtningsorder inte utfärdas i syfte att exempelvis intervjua misstänkta eller vittnen, eller inhämta information i realtid, till exempel genom hemlig teleavlyssning och teleövervakning eller övervakning av bankkonton, eftersom dessa typer av bevisning – även om de är direkt tillgängliga – ännu inte existerar. Inte heller kan en europeisk bevisinhämtningsorder utfärdas i syfte att exempelvis analysera befintliga föremål, handlingar eller uppgifter eller få fram till exempel DNA eller fingeravtryck, eftersom dessa typer av bevisning – även om de redan finns – inte är direkt tillgängliga utan ytterligare utredning eller undersökning.

sig på ömsesidig rättslig hjälp uppfattas som långsamma och ineffektiva, eftersom de inte föreskriver att standardformulär ska användas i samband med en framställan om inhämtande av bevis i en annan medlemsstat eller fastställer tidsfrister för verkställighet av en framställan. Instrument som grundar sig på ömsesidigt erkännande kan också uppfattas som otillfredsställande, eftersom de endast omfattar vissa specifika typer av bevis och föreskriver ett stort antal grunder för att vägra verkställa framställan.

Som framgår av meddelandet ”Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst” skulle den effektivaste lösningen på de ovannämnda problemen vara att ersätta det nuvarande systemet för inhämtande av bevis i straffrättsliga förfaranden med ett enda instrument som baserar sig på principen om ömsesidigt erkännande och omfattar alla typer bevis. Jämfört med tillämpningsområdet för rambeslutet om en europeisk bevisinhämtningsorder, skulle detta nya instrument även omfatta bevis som – även om de är direkt tillgängliga – ännu inte finns, till exempel utsagor från misstänkta eller vittnen, eller information som inhämtats i realtid, till exempel teleavlyssning och teleövervakning eller övervakning av bankkonton. Instrumentet skulle också omfatta bevis som – även om de redan existerar – inte är direkt tillgängliga utan kräver ytterligare utredning eller undersökning, till exempel analyser av befintliga föremål, handlingar eller uppgifter, DNA-prover eller fingeravtryck. Det här samrådet syftar till att avgöra om en sådan åtgärd skulle leda till en lämplig lösning på problemet.

Det bör också undersökas om det vore lämpligt att inkludera specifika bestämmelser för särskilda typer av bevis i instrumentet. En sådan lösning har använts i det nuvarande instrumentet om ömsesidig rättslig hjälp som, utöver de generella bestämmelserna som är tillämpliga på alla typer av bevis, innehåller detaljerade bestämmelser om framställningar om särskilda former av ömsesidig rättslig hjälp, till exempel teleavlyssning och teleövervakning eller förhör via videokonferens.

Dessutom är det viktigt att undersöka om det vore lämpligt att låta det som är typiskt för instrumenten om ömsesidigt erkännande (till exempel användningen av ”order” i stället för framställningar om rättslig hjälp, standardformulär för utfärdande av ordern, fasta tidsfrister för verkställighet av ordern och direktkontakt mellan de behöriga myndigheterna) omfatta alla typer av bevis. Som exempel är det kanske mindre lämpligt att införa standardformulär för hörande av vittnen eller fasta tidsfrister för upprättandet av en gemensam utredningsgrupp. Det kan också vara så att de grunder för vägran som föreskrivs i instrumenten om ömsesidigt erkännande inte längre behövs i samband med bevisning som kan inhämtas utan tvångsmedel.

Slutligen bör det undersökas om det skulle vara lämpligt att komplettera befintliga eller framtida instrument med andra åtgärder än lagstiftning. Sådana åtgärder kunde inbegripa initiativ för att öka kännedomen om instrumenten bland rättstillämpare, till exempel genom att utforma riktlinjer eller erbjuda rättstillämpare fortbildning om tillämpningen av instrumenten. Även initiativ som syftar till att säkerställa en korrekt tillämpning av instrumentet kunde ingå, till exempel inrättandet av övervaknings- och utvärderingssystem.

4.2. Godtagande av bevis

Som påpekats ovan innehåller de befintliga instrumenten om inhämtande av bevis i straffrättsliga förfaranden redan bestämmelser som ska garantera att bevis som inhämtats i en annan medlemsstat kan användas i domstol, det vill säga undvika att bevis inte tillåts eller att de tillmätts ett lägre bevisvärde i straffrättsliga förfaranden på grund av hur de har samlats in i en annan medlemsstat. Dessa bestämmelser tar dock endast indirekt upp frågan om bevisens

tillåtlighet, eftersom de inte fastställer några gemensamma normer för inhämtande av bevis. Det finns därför en risk för att de befintliga bestämmelserna om bevisinhämtning i straffrättsliga förfaranden endast kommer att fungera effektivt mellan medlemsstater med likartade nationella normer för bevisinhämtning.

Som framgår av meddelandet ”Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst” skulle den bästa lösningen på detta problem vara att anta gemensamma normer för inhämtande av bevis i straffrättsliga förfaranden. Det här samrådet syftar också till att avgöra om detta är en lämplig väg att gå.

Om så är fallet är det också angeläget att undersöka om det skulle vara bäst att anta generella normer som omfattar alla typer av bevis, eller om mer specifika normer som är utformade med hänsyn till de olika typerna av bevis är att föredra. Med hänsyn till särdragen hos de olika typerna av bevis, skulle den förstnämnda lösningen begränsa sig till att man enas om generella principer, medan det andra alternativet skulle möjliggöra mer specifika tillnärmningsbestämmelser.

5. FRÅGOR TILL MEDLEMSSTATERNA OCH ALLA BERÖRDA AKTÖRER

För att kommissionen ska kunna bedöma vilken strategi som lämpar sig bäst ombeds medlemsstaterna och alla berörda aktörer att besvara följande frågor:

5.1. Bevisinhämtning

1. Skulle ni i princip välkomna att det nuvarande regelverket på området för inhämtande av bevis i straffrättsliga förfaranden ersätts av ett enda instrument som baserar sig på principen om ömsesidigt erkännande och som omfattar alla typer av bevis, inklusive sådana som ännu inte existerar eller som inte är direkt tillgängliga utan ytterligare utredning eller undersökning? Varför?
2. Skulle det enligt er uppfattning bli nödvändigt att i instrumentet inkludera särskilda bestämmelser för vissa typer av bevis? Om ja, vilka? Varför?
3. Anser ni att det skulle vara olämpligt att låta det som är typiskt för instrument om ömsesidigt erkännande omfatta alla typer av bevis, inklusive bevis som ännu inte existerar eller som inte är direkt tillgänglig utan ytterligare utredning eller undersökning? Om ja, vilka typer av bevis bör särbehandlas? Varför?
4. Skulle det enligt er mening vara bra att komplettera instrumentet med andra åtgärder än lagstiftning? Om ja, vilken typ av åtgärder? Varför?
5. Finns det andra frågor som bör tas upp? Vilka? Varför?

5.2. Godtagande av bevis

6. Skulle ni i princip välkomna ett införande av gemensamma normer för inhämtande av bevis? Varför?
7. Skulle ni föredra att man antar generella normer som gäller för alla typer av bevis, eller att man antar mer specifika normer som är utformade med hänsyn till de olika typerna av bevis? Varför?

8. Vilka gemensamma normer skulle ni ha i åtanke? Varför?
9. Finns det enligt er uppfattning några andra frågor som bör tas upp? Vilka? Varför?

6. SVARSFRIST

Medlemsstaterna och de berörda aktörerna ombeds att inkomma med sina svar på grönboken senast den 22 januari 2010. Svaren bör sändas till följande adress:

Post:

European Commission
Directorate General Justice, Freedom and Security
Attn: Mr Anders AAGAARD
MO59 03/096
B-1049 Bruxelles/Brussel
BELGIQUE/BELGIË

E-post:

JLS-CRIMINALJUSTICE@ec.europa.eu

Mottagna bidrag kommer att offentliggöras på Internet. Det är viktigt att läsa meddelandet av skydd av personuppgifter för det här samrådet. Där beskrivs hur era personuppgifter och ert bidrag kommer att behandlas. Branschorganisationer uppmanas att registrera sig i kommissionens register över intresseorganisationer (<http://ec.europa.eu/transparency/regrin>). Detta register upprättades inom ramen för det europeiska öppenhetsinitiativet i syfte att förse kommissionen och allmänheten med information om intresseorganisationernas mål, finansiering och strukturer.