



C/2023/869

8.12.2023

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om överföring av straffrättsliga förfaranden

(COM(2023) 185 final – 2023/0093 (COD))

(C/2023/869)

Föredragande: **Vasco DE MELLO**

Remiss	Europeiska kommissionen, 20.9.2023
Rättslig grund	Artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Ansvarig sektion	Sektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna
Antagande av sektionen	5.9.2023
Antagande vid plenarsessionen	20.9.2023
Plenarsession nr	581
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	209/0/6

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Syftet med detta förslag till förordning är att komma till rätta med bristerna i systemet med en europeisk arresteringsorder genom att skapa ett gemensamt system för överföring av straffrättsliga förfaranden mellan medlemsstaterna för att på så sätt undvika dubbla straffrättsliga förfaranden för samma gärning och samma gärningsman i fler än en medlemsstat (principen *ne bis in idem*) samt förhindra eller minska risken för straffrihet på grund av att man avstår från lagföring.

1.2 I detta syfte fastställs en enhetlig uppsättning regler för samarbetet mellan medlemsstaterna när det gäller översändande och mottagande av ansökningar om överföring av straffrättsliga förfaranden.

1.3 Förslaget syftar också till att skapa ett gemensamt it-system som gör det möjligt att översända dylika handlingar.

1.4 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) välkomnar kommissionens initiativ i denna fråga.

1.5 När det gäller vissa aspekter av texten anser EESK dock att vissa punkter bör läggas till eller ändras.

1.6 I fråga om de berörda parternas grundläggande rättigheter efterlyser kommittén en uttrycklig hänvisning till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och andra rättsakter som syftar till att värna de grundläggande rättigheterna.

1.7 Kommittén vill understryka att det system som föreslås inte får användas för att ge misstänkta/tilltalade möjlighet att dra nytta av ett rättssystem som kan vara mer fördelaktigt för dem genom tillämpningen av förfaranderegler.

1.8 Vi välkomnar beslutet att införa gemensamma digitala verktyg för att påskynda förfarandena och anser att detta bör finansieras med EU-medel.

1.9 Som redan påpekats i tidigare yttranden bör dock möjligheten till kommunikation på papper behållas med hänsyn till dem som av olika skäl inte har tillgång till informationsteknik.

1.10 EESK anser att hela översättningsprocessen bör präglas av största möjliga noggrannhet. Användning av artificiell intelligens eller annan form av maskinöversättning utan mänsklig medverkan bör inte tillåtas.

1.11 Kommittén anser att förordningen bör innehålla bestämmelser som ger parterna rätt att överklaga till högre instans på grund av bristfällig översättning av rättegångshandlingarna.

1.12 Såsom påpekats i tidigare yttranden anser vi att utbildning i dessa frågor bör tillhandahållas för alla rättstillämpare samt andra relevanta yrkesgrupper, till exempel översättare.

1.13 EESK anser att det bör fastställas en metod för att lösa eventuella negativa behörighetskonflikter när denna förordning tillämpas.

1.14 Möjligheten för den ansökande myndigheten att, om överföringen beviljas, endast översända vissa men inte samtliga ärendehandlingar till den anmodade myndigheten bör tas bort.

1.15 På så sätt utesluts risken för godtycklighet, som annars skulle kunna uppstå om endast vissa ärendehandlingar behöver översändas.

2. Bakgrund

2.1 Nackdelen med ett område med fri rörlighet för personer, kapital, varor och tjänster är att detta också är ett område där brottslig verksamhet kan frodas över gränserna.

2.2 Sedan urminnes tider har människan delegerat ansvaret för att straffa dem som bryter mot lagen och begår brott till staten, till skillnad från att individen skipar rättvisa på egen hand och utmåtar straff i enlighet med talionsprincipen "öga för öga, tand för tand".

2.3 Utövandet av *ius puniendi*, det vill säga statens möjlighet att straffa dem som på dess territorium bryter mot samhällets lagar och begår brott eller som på ett främmande territorium begår brottsliga handlingar mot dess medborgare, är ett naturligt och centralt inslag i en stats suveräna makt.⁽¹⁾

2.4 Det handlar här om en suverän maktbefogenhet av sådan betydelse för staten att rätten att lagstifta på detta område uteslutande ges till parlamenten i de flesta konstitutioner.

2.5 Statens utövande av *ius puniendi*, som när principen tillämpas fullt ut kan leda till att en medborgare frihetsberövas, måste dock alltid åtföljas av en uttömmande förteckning över medborgarnas grundläggande rättigheter som syftar till att skydda dem mot eventuellt maktmissbruk och godtyckliga beslut, något som är mycket kännetecknande för stater som inte respekterar rättsstatsprincipen.

2.6 Som nämnts ovan innebär den inre marknaden många utmaningar när det gäller tillämpningen av straffrätten.

2.7 Förekomsten av detta gränsöverskridande område, med fri rörlighet för personer, kapital, varor och tjänster mellan medlemsstaterna, kan leda till att brottslig verksamhet utövas på olika territorier utan straff och bidra till att det skapas verkliga frizoner för brottslingar om inte lagföringen av brottslingar också är gränsöverskridande.

(1) Det bör noteras att tillämpningen av utländsk rätt på brott som begåtts på ett visst territorium alltid har varit ett tydligt uttryck för en stats förlorade suveränitet gentemot medborgarna från det territoriet – till exempel situationen i Kina i slutet av 1800-talet, då européer tvingade den kinesiska staten att tillåta att dessa stater medborgare åtalades i privata domstolar i enlighet med lagarna i deras ursprungsländer.

2.8 I takt med att den europeiska integrationen framskridit har behovet av ett ökat samarbete på området säkerhet och straffrätt blivit allt viktigare. Detta samarbete inleddes först genom att medlemsstaterna ingick en rad avtal om utlämning och rättsligt samarbete⁽²⁾ och mynnade slutligen ut i att denna fråga fördes in i själva fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), både som en delad befogenhet mellan unionen och medlemsstaterna och genom inrättandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i hela Europeiska unionen⁽³⁾.

2.9 Det mellanstatliga samarbetet har således utvecklats från att först ha byggt på avtal om rättsligt samarbete och utlämning som ingåtts mellan stater, där rätten att fatta beslut delades mellan den verkställande och den dömande makten, till ett system för samarbete där de behöriga rättsliga myndigheterna har befogenhet att fatta beslut utan inblandning av den verkställande makten, som inte har något inflytande över detta förfarande till skillnad från vad som är fallet vid förfarandet för utlämning.

2.10 Detta paradigmskifte som har rättslig förankring i EUF-fördraget, vilket redan nämnts, bygger först och främst på principen om ömsesidigt erkännande av brottnömsdomar⁽⁴⁾.

2.11 Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i Europeiska unionen kan dock endast existera om det råder balans mellan principerna om frihet, säkerhet och rättvisa. I annat fall kan varje medborgares grundläggande rättigheter, friheter och garantier gå förlorade med hänvisning till principerna om säkerhet och rättvisa som i själva verket är skenbar och totalitär.

2.12 För att skapa förtroende för tillämpningen av principen om ömsesidigt erkännande måste medlemsstaterna respektera medborgarnas grundläggande rättigheter på samma eller likvärdigt sätt så att den behöriga myndigheten i den erkännande staten upplevs vara förtroendeingivande och pålitlig när den erkända domen verkställs.

2.13 Denna princip om ömsesidigt erkännande genomfördes i praktiken först på det straffrättsliga området genom den europeiska arresteringsordern⁽⁵⁾ och därefter i andra rättsakter av liknande slag, till exempel den europeiska utredningsordern⁽⁶⁾.

2.14 Systemet med en europeisk arresteringsorder bygger på principen om ömsesidigt erkännande, men respekterar även medborgarnas rättigheter, friheter och garantier⁽⁷⁾.

3. Allmänna kommentarer

3.1 I likhet med den europeiska arresteringsordern är detta förslag, som syftar till att reglera överföringen av straffrättsliga förfaranden från en medlemsstat till en annan, ett sätt att bekämpa gränsöverskridande brottslighet, särskilt organiserad brottslighet, på ett effektivare och snabbare sätt.

⁽²⁾ I detta avseende hänvisar vi till 1957 års europeiska utlämningskonvention, den europeiska konventionen om inbördes rättshjälp i brottmål av den 20 april 1959, den europeiska konventionen om överförande av lagföring i brottmål av den 15 maj 1972, konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och de många multilaterala och bilaterala utlämningsavtal som ingåtts mellan unionens medlemsstater.

⁽³⁾ Se artiklarna 3.2 och 4.2 j samt avdelning V, särskilt artiklarna 67 och 82, i EUF-fördraget.

⁽⁴⁾ Principen om ömsesidigt erkännande av brottnömsdomar, i enlighet med artikel 67.3 i EUF-fördraget, handlar till syvende och sist om att en dom som avkunnats av en behörig myndighet i en medlemsstat erkänns av en annan behörig myndighet i en annan medlemsstat och vars påföljd i den erkännande staten förväntas motsvara den påföljd som skulle ha fastställts av den nationella behöriga myndigheten. (Manuel Monteiro Guedes, "Do mandado de detenção europeu", s. 65, Almedina, Coimbra, 2006). Principen om ömsesidigt erkännande av domar strider mot principen om dubbel straffbarhet som är kännetecknande för utlämningsavtal och som innebär att de gärningar som den misstänkte eller tilltalade anklagas för ska anses utgöra ett brott enligt såväl den ansökande som den anmodade statens lagstiftning.

⁽⁵⁾ För mer information om den europeiska arresteringsordern hänvisar vi till rådets rambeslut 2002/584/RIF av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna – Uttalanden från vissa medlemsstater vid antagandet av rambeslutet (EGT L 190, 18.7.2002, s. 1), ändrat genom rådets rambeslut 2009/299/RIF av den 26 februari 2009 om ändring av rambeslutet 2002/584/RIF, 2005/214/RIF, 2006/783/RIF, 2008/909/RIF och 2008/947/RIF och om stärkande av medborgarnas processuella rättigheter och främjande av tillämpningen av principen om ömsesidigt erkännande på ett avgörande när den berörda personen inte var personligen närvarande vid förhandlingen (EUT L 81, 27.3.2009, s. 24).

⁽⁶⁾ För mer information om den europeiska utredningsordern hänvisar vi till Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/41/EU av den 3 april 2014 om en europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området (EUT L 130, 1.5.2014, s. 1).

⁽⁷⁾ Detta framgår helt klart av förteckningen över de skäl för att avslå en europeisk arresteringsorder som kan åberopas av den behöriga myndigheten i den erkännande staten, av begränsningarna av tillämpningen av själva arresteringsordern och slutligen av fastställandet av den misstänktes/tilltalades processuella rättigheter.

3.2 Till skillnad från systemet med en europeisk arresteringsorder vill dock kommissionen med detta förslag skapa ett enda instrument för rättsligt samarbete för hela Europeiska unionen som ska tillämpas omedelbart.

3.3 Syftet med denna nya förordning är att komma till rätta med bristerna i systemet med en europeisk arresteringsorder och göra straffrätten inom EU effektivare och mer optimal, till exempel genom att undvika dubbla förfaranden för samma gärning och med samma gärningsmän i fler än en medlemsstat. Syftet är också att förhindra eller minska risken för straffrihet med anledning av att man avstår från lagföring.

3.4 Detta mål kan dock inte uppnås om man inte visar djup respekt för individens grundläggande rättigheter under hela förfarandet, framför allt när det handlar om de mest utsatta samhällsgrupperna, personer med funktionsnedsättning och barn.

3.5 Förslaget till förordning syftar också till att öka rättssäkerheten vid överföringen av rättsliga förfaranden mellan medlemsstaterna.

3.6 Kommittén anser att alla initiativ som syftar till att bekämpa gränsöverskridande brottslighet i medlemsstaterna, särskilt organiserad brottslighet, är viktiga ⁽⁸⁾.

3.7 Förekomsten av kriminella organisationer som är verksamma på Europeiska unionens territorium och vars verksamhet är ytterst skadlig för vårt samhälle måste leda till en kraftfull och gemensam motreaktion. I annat fall kommer situationer med straffrihet att uppstå, vilket inte är önskvärt.

3.8 Även om medlemsstaterna och EU har delad behörighet i denna fråga ⁽⁹⁾ anser EESK att kommissionens val av rättsakt för detta förslag – en förordning – är ett djärvt beslut. Denna fråga är ytterst känslig för medlemsstaterna, eftersom det handlar om en behörighet som är direkt kopplad till statens suveränitet, vilket vi redogör för ovan.

3.9 Vi anser likväl att detta val är det mest korrekta, eftersom det endast är på detta sätt som målet att standardisera förfarandena i alla medlemsstater kan uppnås ⁽¹⁰⁾.

3.10 Såsom anges i motiveringen till detta förslag till förordning är det endast med hjälp av gemensamma regler för överföring av straffrättsliga förfaranden som gränsöverskridande brottslighet kan bekämpas på ett effektivt sätt.

3.11 EESK anser att förslaget till förordning medger ett korrekt skydd av medborgarnas grundläggande rättigheter, både ur den misstänktes/tilltalades och brottsoffrets synvinkel, dels eftersom förslaget innehåller en uttömmande förteckning över skälen för att avslå en ansökan om överföring, dels eftersom den misstänkte/ätalade och brottsoffret har rätt att bli hörda och överklaga.

3.12 Kommittén anser dock att förslaget till förordning bör innehålla en uttrycklig hänvisning till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och andra rättsakter som syftar till att värna de grundläggande rättigheterna ⁽¹¹⁾.

⁽⁸⁾ I sitt yttrande om Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Digitalisering av rättskipningen i Europeiska unionen – En verktygslåda med möjligheter (COM(2020) 710 final) (EUT C 286, 16.7.2021, s. 88) framhåller EESK att "digitaliseringen av rättskipningen är ett avgörande verktyg för att säkerställa verkligt samarbete mellan medlemsstaternas myndigheter i kampen mot brottslig verksamhet som allvarligt skadar det europeiska området".

⁽⁹⁾ Se artikel 4.2 j i EUF-fördraget.

⁽¹⁰⁾ Detta skulle kunna leda till en federaliseringsprocess inom vilken varje medlemsstats nationella tänkesätt måste respekteras.

⁽¹¹⁾ Det är viktigt att ange vilka aspekter av de grundläggande rättigheterna som ska värnas, även om artikel 51 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ålägger medlemsstaterna att respektera dessa rättigheter när medlemsstaterna tillämpar "[...] unionsrätten [...]", oavsett om det handlar om primärrätt eller sekundärrätt.

3.13 Vi vill uppmärksamma att möjligheten att överföra straffrättsliga förfaranden från stater som tillämpar legalitetsprincipen⁽¹²⁾ till stater som tillämpar opportunitetsprincipen⁽¹³⁾ skulle kunna gynna gärningspersonen genom att det utdöms ett straff som är förmånligare för honom eller henne. Detta skulle vara negativt med hänsyn till de mål som eftersträvas med denna förordning⁽¹⁴⁾.

3.14 För EESK är det ytterst positivt att ärenden överförs digitalt mellan medlemsstaternas rättsliga myndigheter.

3.15 Möjligheten att kunna kommunicera på papper bör dock behållas och det är viktigt att se till att informationen är tillgänglig för alla, särskilt för de mest utsatta i samhället⁽¹⁵⁾.

3.16 EESK vill dock framhålla att det i detta hänseende inte räcker med att skapa ett gemensamt it-system med gemensamma regler. Det måste skapas en kraftfull infrastruktur på unionsnivå som är gemensam för alla medlemsstater och driftskompatibel med avseende på de olika system som används av medlemsstaterna.

3.17 Såsom redan påpekats i tidigare yttranden⁽¹⁶⁾ anser kommittén att dessa investeringar bör finansieras med hjälp av medel från unionen.

3.18 Såsom redan framhållits i tidigare yttranden⁽¹⁷⁾ anser EESK att det är nödvändigt att tillhandahålla utbildning för rättstillämpare om detta område för att garantera att denna rättsakt tillämpas på ett korrekt sätt. Utbildningen bör också omfatta användningen av hela det digitala system som kommer att användas för överföringen av ärenden mellan medlemsstaterna.

3.19 Under utbildningen bör hänsyn tas till misstänkta/åtalade personers, vittnens och utsatta brottsoffers särskilda förhållanden och behov.

3.20 Utbildningen bör framför allt rikta sig till domare och åklagare, men vi anser att det är viktigt att ytterligare utbildning ges till andra viktiga aktörer i rättsprocessen, till exempel advokater, översättare m.fl⁽¹⁸⁾.

3.21 EESK betonar att översättningarna av alla handlingar som gäller de förfaranden som överförs bör vara så exakta och tillförlitliga som möjligt.

3.22 Det är viktigt att medlemsstaterna kan garantera att översättningen av alla domstolshandlingar är tillförlitlig.

3.23 Kommittén anser att det i förslaget till förordning bör införas ett förbud mot maskinöversättningar och översättningar med hjälp av it-hjälpmiddel eller artificiell intelligens.

3.24 Översättningar som görs utan mänsklig medverkan kan leda till felaktiga slutsatser och därmed till undermåliga rättegångar och domar.

⁽¹²⁾ I den rättsliga doktrinen definieras legalitetsprincipen i straffrättsliga förfaranden som den rättsliga myndighetens rättsliga skyldighet att fullfölja talan utan möjlighet att fastställa påföljdens omfattning genom förhandling med den misstänkte/tilltalade.

⁽¹³⁾ Till skillnad från legalitetsprincipen är det enligt opportunitetsprincipen möjligt för den rättsliga myndighet som fullföljer det straffrättsliga förfarandet att förhandla med den misstänkte/tilltalade om omfattningen av den påföljd som ska utdömas, eftersom domstolen endast har till uppgift att godkänna det ingångna avtalet.

⁽¹⁴⁾ Detta förslag till förordning får inte användas som ett instrument för att den misstänkte/tilltalade ska få en lindrigare behandling, vare sig det gäller de tvångsåtgärder som han eller hon är föremål för under utredningsfasen eller omfattningen av den påföljd som han eller hon kan dömas till.

⁽¹⁵⁾ Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om digitalisering av rättsligt samarbete och tillgång till rättslig prövning i gränsöverskridande civilrättsliga, handelsrättsliga och straffrättsliga frågor och ändring av vissa rättsakter inom området för rättsligt samarbete (COM(2021) 759 final – 2021/0394 (COD)) – Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 2003/8/EG, rådets rambeslut 2002/465/RIF, 2002/584/RIF, 2003/577/RIF, 2005/214/RIF, 2006/783/RIF, 2008/909/RIF, 2008/947/RIF, 2009/829/RIF och 2009/948/RIF och Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/41/EU vad gäller digitalisering av rättsligt samarbete (COM(2021) 760 final – 2021/0395 (COD)) (EUT C 323, 26.8.2022, s. 77).

⁽¹⁶⁾ EUT C 286, 16.7.2021, s. 88.

⁽¹⁷⁾ EUT C 323, 26.8.2022, s. 77 och EUT C 286, 16.7.2021, s. 88.

⁽¹⁸⁾ På denna punkt hänvisar vi till "Att säkerställa rättvisa i EU – en strategi för europeisk rättslig utbildning 2021–2024" (COM(2020) 713 final).

3.25 Vi vill uppmärksamma att kostnaderna för översättning av de handlingar som ingår i förfarandet kan leda till översättningar av lägre kvalitet, vilket skulle innebära att rättigheterna och garantierna för parterna i målet försvagas.

3.26 EESK anser att den misstänkte/tilltalade, liksom brottsoffret, bör ges rätt att begära omprövning/överklaga om vederbörande ifrågasätter översättningen av ärendehandlingarna.

3.27 Slutligen vill kommittén framföra två avslutande kommentarer:

3.28 Förslaget till förordning innebär inte någon lösning på problemet med negativ behörighetskonflikt.

3.28.1 Med andra ord, om den rättsliga myndigheten i den anmodade staten inte accepterar att förfarandet översänds, kan detta innebära att lagföringen inte kommer att fullföljas eftersom myndigheterna i de två berörda medlemsstaterna kan anse att de inte är behöriga att fullfölja det straffrättsliga förfarandet.

3.28.1.1 I dessa fall anser vi att det bör föreskrivas ett rättsligt förfarande för att lösa sådana konflikter, till exempel genom att Europeiska unionens domstol ges behörighet att lösa sådana konflikter.

3.28.2 Slutligen anser EESK att den ansökande myndigheten, efter att ansökan om överföring av det straffrättsliga förfarandet beviljats, ska översända samtliga originalhandlingar i ärendet, tillsammans med en översättning, eller en kopia av dessa handlingar.

3.28.2.1 Kommittén anser därför att hänvisningen till att den ansökande myndigheten endast behöver översända "relevanta delar" av ärendehandlingarna bör strykas, eftersom detta annars skulle kunna äventyra den misstänktes/tilltalades rätt till försvar eller brottsoffrens rättigheter.

3.28.2.2 På så sätt undgår man frestelsen att godtyckligt översända ärendehandlingar som kan vara mer fördelaktiga för en av parterna.

Bryssel den 20 september 2023.

Oliver RÖPKE
*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*