



Förordning om överföring av straffrättsliga förfaranden

Justitiedepartementet

2023-05-09

Dokumentbeteckning

COM(2023) 185

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om överföring av straffrättsliga förfaranden

Sammanfattning

Överföring av straffrättsliga förfaranden innebär att ett förfarande – från förundersökning till rättegång – överförs från en stat till en annan. Detta sker redan idag men det saknas EU-gemensamma regler på området. För att effektivt bekämpa gränsöverskridande brottslighet och säkerställa att den bäst lämpade medlemsstaten utreder eller lagför ett brott behövs regler om överföring av straffrättsliga förfaranden. Förslaget syftar till att förbättra en effektiv och korrekt rättsskipning i EU samt att värna respekten för de grundläggande rättigheterna och öka effektiviteten och rättssäkerheten i samband med överföring av straffrättsliga förfaranden. Förslaget ska också möjliggöra överföring i rättsskipningens intresse där sådan möjlighet för närvarande saknas samt minska straffriheten.

Utgångspunkten är att lagföringen ska ske i den medlemsstat där den mest effektiva och korrekta rättsskipningen bedöms kunna ske i det enskilda fallet. Förslaget ska tillämpas på alla straffrättsliga förfaranden inom unionen från det att en misstänkt person identifierats, innehåller förfaranderegler såsom kriterier för i vilka fall ett straffrättsligt förfarande kan överföras, grunder för att avslå en ansökan om överföring, tidsfrister för att fatta beslut i frågan om överföring och fördelning av kostnaderna för förfarandet bland annat översättningskostnader. Vidare regleras rättsföljderna av en överföring. Förslaget innehåller också bestämmelser om misstänkta, tilltalade och brottsoffers rättigheter i samband med att ett straffrättsligt förfarande överförs. Slutligen regleras behöriga myndigheters användning av gränsöverskridande digital kommunikation för samarbetet.

Ett väl fungerande samarbete mellan medlemsstaterna om överföring av straffrättsliga förfaranden är ett viktigt komplement till det nuvarande straffrättsliga samarbetet. Att EU-gemensamma regler införs på området innebär bland annat ett mervärde i kampen mot den gränsöverskridande brottsligheten och för att motverka straffrihet. Regeringen välkomnar därför kommissionens förslag om ett nytt EU-instrument på området. Regeringen avser verka för att det nya instrumentet leder till en effektiv och rättssäker handläggning av lagföring av brott som har koppling till flera medlemsstater. Att förordningens tillämpningsområde och förfaranderegler blir ändamålsenliga bör eftersträvas. Det bör bevakas att reglerna om behörighet förbättrar möjligheterna till överföring. Likaså att ett tillräckligt skydd för enskildas grundläggande rättigheter uppnås samtidigt som effektiviteten i det straffrättsliga samarbetet beaktas. Att behöriga myndigheters kommunikation ska ske digitalt välkomnas. Regeringen ska konstruktivt verka för att medel används så effektivt som möjligt för de utgifter som ingår i uppgörelsen om EU:s långtidsbudget för 2021–2027.

Eventuella nya uppgifter och åtaganden som innebär kostnader ska finansieras genom omprioriteringar av medel inom beslutade ramar i den fleråriga budgetramen (MFF). Eventuellt ökade kostnader på statsbudgeten ska finansieras inom befintliga ramar inom berörda utgiftsområden.

Förslaget kommer att behandlas under Sveriges EU-ordförandeskap den 1 januari till och med den 30 juni 2023.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Den ökande gränsöverskridande brottsligheten leder allt oftare till att samma brottsliga gärning kan åtalas i flera medlemsstater. Att parallella lagföringsprocesser pågår samtidigt i olika medlemsstater är ofta ineffektivt och kan innebära dubbelarbete. Det kan också inverka negativt på enskilda individers grundläggande rättigheter, såsom förbudet mot att straffas två gånger för samma gärning. Det är även viktigt att straffrihet kan undvikas t.ex. när en europeisk arresteringsorder inte kan verkställas. Gemensamma regler för överföring av straffrättsliga förfaranden bidrar därför till att effektivt bekämpa den gränsöverskridande brottsligheten och motverka straffrihet.

Det saknas gemensamma regler på EU-nivå för denna form av samarbete. För närvarande samarbetar medlemsstaterna utifrån olika rättsliga instrument. Den mest omfattande internationella rättsliga ramen för överföring av straffrättsliga förfaranden – den europeiska konventionen om överförande av lagföring i brottmål av den 15 maj 1972 – har bara ratificerats av 13 medlemsstater. De flesta medlemsstater använder artikel 21 i den

europiska konventionen av den 20 april 1959 om inbördes rättslig hjälp i brottmål men den bestämmelsen innehåller ingen närmare reglering av förfarandet för överföring. Andra rättsliga grunder för samarbete är nationella lagar, bilaterala eller multilaterala avtal samt ömsesidighetsprincipen.

Ett avtal mellan EU:s medlemsstater om överföring av straffrättsliga förfaranden undertecknades 1990, men på grund av bristande ratificering trädde det aldrig i kraft. I juli 2009 lade det svenska ordförandeskapet på 16 medlemsstaters vägnar fram ett initiativ till rådets rambeslut om överföring av straffrättsliga förfaranden. Förhandlingarna hann dock inte avslutas innan Lissabonfördraget, som ändrade beslutsordningen, trädde i kraft den 1 december 2009.

Behovet av en reglering av samarbetet om överföring av straffrättsliga förfaranden togs upp i det rumänska ordförandeskapets rapport från maj 2019 om det fortsatta arbetet på området ömsesidigt erkännande av straffrättsliga avgöranden. I december 2020 antog rådet slutsatser om en europeisk arresteringsorder. I dessa uppmanade rådet kommissionen att överväga om ett EU-instrument om överföring av lagföring var genomförbart och skulle tillföra ett mervärde. Eurojust och EJM har också lyft behovet av ett EU-instrument på området. Kommissionen har även finansierat ett forskningsprojekt om överförande av straffrättsliga förfaranden.

Kommissionen lade fram sitt förslag den 5 april 2023.

1.2 Förslagets innehåll

I förslaget fastställs reglerna för samarbetet om överföring av straffrättsliga förfaranden. Förslaget avser att förbättra en effektiv och korrekt rättskipning i EU. Det innehåller bestämmelser som syftar till att värna respekten för de grundläggande rättigheterna och att öka effektiviteten och rättssäkerheten vid överföring av straffrättsliga förfaranden. Förslaget ska också möjliggöra överföring i rättskipningens intresse där sådan möjlighet för närvarande saknas samt minska straffriheten.

1.2.1 Förordningens tillämpningsområde och behörighet

Förslaget tillämpas på alla överföringar av straffrättsliga förfaranden i EU från det att en person har identifierats som misstänkt. Alla skeden av straffrättsliga förfaranden från förundersökning till rättegång omfattas av förslaget liksom alla typer av brott. Behörighet för den anmodade statens domstolar föreskrivs i vissa fall. Sådan behörighet kan bara utövas vid en överföring av ett straffrättsligt förfarande när den ansökande medlemsstaten har ursprunglig behörighet att lagföra brottet. Förordningen föreskriver ingen skyldighet att ansöka om överföring av straffrättsliga förfaranden och innehåller inte heller någon skyldighet för de anmodade myndigheterna att lagföra ett brott.

Kriterier och förfaranden för att ansöka om och fatta beslut om överföring av straffrättsliga förfaranden fastställs i förslaget. Syftet är att förhindra onödiga parallella straffrättsliga förfaranden avseende samma sakförhållanden och samma person i två eller fler medlemsstater samt att undvika strafffrihet i de fall där överlämnande av en person enligt en europeisk arresteringsorder avslås.

Den ansökande myndigheten kan ansöka om överföring av ett straffrättsligt förfarande om det anses nödvändigt och lämpligt och ett eller flera av i förslaget angivna kriterier är tillämpliga, till exempel att brottet huvudsakligen begåtts i den anmodade staten. Förteckningen över kriterierna för överföring är inte uttömmande och vilken medlemsstat som är bäst lämpad att lagföra ett brott får bedömas i varje enskilt fall.

I förslaget finns en uttömmande förteckning över obligatoriska och icke-obligatoriska skäl för att avslå en ansökan om överföring av straffrättsliga förfaranden. Obligatoriska skäl för avslag avser situationer där lagföring inte skulle vara möjlig i den anmodade staten, till exempel för att gärningen inte är ett brott i den staten. Icke-obligatoriska skäl för avslag omfattar andra situationer som kan utgöra hinder för överföring till exempel att det inte skulle vara till gagn för en effektiv och korrekt rättskipning.

Förslaget innehåller vidare regler om hur ansökan ska framställas, översättningskrav för ansökan och andra dokument samt en tidsfrist inom vilken den anmodade staten måste fatta beslut i frågan om överföring. Ansökan om överföring kan återkallas till dess att den anmodade myndigheten fattat beslut i frågan.

Här finns även regler om den misstänktes, tilltalades och brottsoffrets rättigheter och intressen vid överföring av straffrättsliga förfaranden. Dessa ges bland annat möjlighet att ansöka om att ett straffrättsligt förfarande ska överföras. Den ansökande myndigheten ska också informera misstänkta eller tilltalade personer om en planerad överföring och ge dem möjlighet att yttra sig, förutom i vissa fall till exempel om det skulle riskera att undergräva behovet av utredningssekretess. Detsamma gäller för brottsoffer som är bosatta i den ansökande staten. Varken en ansökan eller ett yttrande är dock bindande för de behöriga myndigheterna. I den anmodade staten ska det finnas rättsmedel mot ett beslut om att ett straffrättsligt förfarande ska överföras.

Direkt kommunikation mellan behöriga myndigheter förutses men det finns även en möjlighet att utse en centralmyndighet. Förslaget innehåller regler om samråd mellan behöriga myndigheter samt med Eurojust och EJM. Reglerna syftar till att säkerställa ett effektivt samarbete. Kommunikationen mellan behöriga myndigheter samt med centrala myndigheter och med Eurojust ska ske elektroniskt genom ett decentraliserat it-system.

Vad gäller kostnaderna för överföringen av ett straffrättslig förfarande föreskrivs att varje medlemsstat ansvarar för sina egna kostnader men en annan kostnadsfördelning ska kunna föreslås vid stora eller exceptionella översättningskostnader.

1.2.3 Effekterna av överföringen

När den anmodade staten övertar det straffrättsliga förfarandet ska det avslutas eller vilandeförklaras i den ansökande staten. Det får fortsättas eller återupptas i den ansökande staten endast om den anmodade staten avbryter förfarandet och det inte strider mot förbudet att straffas två gånger för samma gärning. Den anmodade staten ska informera den ansökande staten om varje avgörande i det straffrättsliga förfarandet som övertas.

Efter att ett förfarande övertagits tillämpas den anmodade statens nationella lagstiftning. Utredningsåtgärder eller processhandlingar som genomförts i den ansökande staten och bevis som samlats in där, bör dock ha samma giltighet i den anmodade staten, förutom om det skulle strida mot grundläggande rättsprinciper. Också i fråga om påföljd för brottet tillämpas den anmodade statens lagstiftning. Om brottet begicks på den ansökande statens territorium får de anmodade myndigheterna dock ta hänsyn till det maximistraff som föreskrivs i den ansökande statens lagstiftning om det är till den tilltalades fördel. Detta syftar till att säkerställa efterlevnad av principen om rättssäkerhet och förutsebarhet för en misstänkt eller tilltalad.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Bestämmelser om överförande av lagföring finns i lagen (1976:19) om samarbete rörande lagföring för brott och förordningen (1978:108) om internationellt samarbete rörande lagföring för brott. Författningarna tillämpas i förhållande till de stater, inklusive 13 medlemsstater, som tillträtt 1972 års Europarådskonvention om överförande av lagföring. I övrigt tillämpas olika internationella konventioner och avtal. Den föreslagna förordningen om överföring av straffrättsliga förfaranden blir direkt tillämplig i Sverige. Vissa kompletterande bestämmelser kommer behöva antas för att samarbetet enligt förordningen ska fungera, till exempel utseende av behöriga myndigheter. Förordningen påverkar i övrigt inte existerande svenska författningar och bedöms vara förenlig med grundlagarna. Gentemot EU:s medlemsstater ersätter den föreslagna

förordningen motsvarande bestämmelser i författningarna om samarbete rörande lagföring för brott samt internationella avtal och konventioner på området.

2022/23:FPM83

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen har inte gjort någon konsekvensanalys av förslaget då det enligt kommissionen inte finns några realistiska alternativ och för att konsekvenserna för medborgare och företag är begränsade. Förslaget åtföljs av ett arbetsdokument där förslaget analyseras.

1.4.1 Budgetära konsekvenser

Av förslaget följer att bestämmelserna om elektronisk kommunikation mellan behöriga myndigheter genom det decentraliserade it-systemet som utvecklas inom ramen för förslaget till digitaliseringsförordningen skulle kunna påverka EU:s budget. Kostnader förväntas dock bli små eftersom endast mindre anpassningar i förhållande till den kommande digitaliseringsförordningen förväntas. Kostnaderna ska täckas av budgeten för programmet Rättsliga frågor.

På nationell nivå skulle engångskostnader för att utbilda bland annat åklagare och domare om de nya bestämmelserna kunna uppstå. Även vissa kostnader för installation och underhåll av det decentraliserade it-systemets åtkomstpunkter kan uppstå. Liksom kostnader för att anpassa nationella it-system så att de blir interoperabla med åtkomstpunkterna. Merparten av dessa finansiella investeringar bör dock redan ha gjorts i samband med digitaliseringen av andra unionsinstrument för straffrättsligt samarbete. De översättningskostnader som uppstår när ett straffrättsligt förfarande överförs kan enligt förslaget förväntas uppvägas något av de effektivitetsvinster och kostnadsbesparingar som den föreslagna förordningen medför. Om ökade kostnader på statsbudgeten skulle uppstå ska dessa finansieras inom befintliga ramar för berörda utgiftsområden.

1.4.2 Övriga konsekvenser

Förslaget väntas göra överföring av straffrättsliga förfaranden betydligt mer ändamålsenlig och rättssäker. Eftersom förslaget inrättar ett heltäckande förfarande för att ansöka och fatta beslut om överföring av straffrättsliga förfaranden bör antalet framgångsrika överföringar av straffrättsliga förfaranden öka. Detta förväntas bland annat bidra till kampen mot den gränsöverskridande brottsligheten.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Ett väl fungerande samarbete mellan medlemsstaterna om överföring av straffrättsliga förfaranden är ett viktigt komplement till det nuvarande straffrättsliga samarbetet. Att EU-gemensamma regler införs på området innebär bland annat ett mervärde i kampen mot den gränsöverskridande brottsligheten och för att motverka straffrihet. Regeringen välkomnar därför kommissionens förslag om ett nytt EU-instrument på området. Regeringen avser verka för att det nya instrumentet leder till en effektiv och rättssäker handläggning av lagföring av brott som har koppling till flera medlemsstater. Att förordningens tillämpningsområde och förfaranderegler blir ändamålsenliga bör eftersträvas. Det bör bevakas att reglerna om behörighet förbättrar möjligheterna till överföring. Likaså att ett tillräckligt skydd för enskildas grundläggande rättigheter uppnås samtidigt som effektiviteten i det straffrättsliga samarbetet beaktas. Att behöriga myndigheters kommunikation ska ske digitalt välkomnas. Regeringen ska konstruktivt verka för att medel används så effektivt som möjligt för de utgifter som ingår i uppgörelsen om EU:s långtidsbudget för 2021–2027.

Eventuella nya uppgifter och åtaganden som innebär kostnader ska finansieras genom omprioriteringar av medel inom beslutade ramar i den fleråriga budgetramen (MFF). Eventuellt ökade kostnader på statsbudgeten ska finansieras inom befintliga ramar inom berörda utgiftsområden.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaterna är generellt positiva till ett nytt instrument om överföring av straffrättsliga förfaranden.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet uppmanade i en resolution från den 15 december 2021 kommissionen att lägga fram ett lagstiftningsförslag om överföring av straffrättsliga förfaranden men parlamentets inställning till aktuellt förslag är ännu inte känd.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats. Synpunkter från berörda myndigheter, bland annat Åklagarmyndigheten har begärts in i annan ordning. Myndigheterna har till den 19 maj 2023 att inkomma med synpunkter.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden anges vara artikel 82.1 b och d i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). I artikeln regleras EU:s befogenhet att fastställa åtgärder för att underlätta samarbetet mellan rättsliga eller likvärdiga myndigheter i medlemsstaterna inom ramen för straffrättsliga förfaranden och för att förebygga och lösa behörighetskonflikter mellan medlemsstaterna. Beslut fattas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet enligt artikel 294 i EUF-fördraget, vilket innebär att rådet beslutar med kvalificerad majoritet och att Europaparlamentet är medbeslutande.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Med beaktande av att överföring av straffrättsliga förfaranden avser en gränsöverskridande problematik kan en rättslig ram på området inte i tillräcklig utsträckning och på bästa sätt uppnås av medlemsstaterna på egen hand. Det visar också den nuvarande fragmentariska regleringen. Såväl rådet som Europaparlamentet har också framhållit att utmaningarna kräver åtgärder över den nationella nivån och har uppmanat kommissionen att lägga fram ett lagförslag.

Förslaget innehåller regler om samarbetet mellan behöriga myndigheter för överföring av straffrättsliga förfaranden när detta gagnar en effektiv och korrekt rättskipning och förutsatt att fastställda kriterier respekteras. Enligt kommissionen har de alternativ som är minst ingripande för medlemsstaternas nationella straffrättsliga system valts. Förslaget är begränsat till straffrättsliga förfaranden men avser alla typer av brott. Förslaget förutser tillräckliga möjligheter att avslå en ansökan om överföring av ett straffrättsligt förfarande, särskilt om överföringen inte skulle gagna en effektiv och korrekt rättskipning. Någon skyldighet för den anmodade rättsliga myndigheten att lagföra ett brott införs inte. Domstolarnas fria bevisprövning påverkas inte heller av förordningen. Reglerna om behörighet i vissa fall för den anmodade statens domstolar är begränsade till fall där överföring av ett straffrättsligt förfarande sker. Enligt kommissionen går förslaget därmed inte utöver det minimum som krävs för att nå det uppsatta målet på EU-nivå och vad som är nödvändigt för det ändamålet.

Regeringen delar bedömningen att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget kommer att behandlas under Sveriges EU-ordförandeskap den 1 januari till och med den 30 juni 2023.

4.2 Fackuttryck/termer

Digitaliseringsförordning Se Förslag till Europaparlamentets och rådet 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

EJN Europeiska rättsliga nätverket

Eurojust Europeiska unionens byrå för straffrättsligt samarbete

Europeisk arresteringsorder Se Rådets rambeslut av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna, (2002/584/RIF)