



C/2023/869

8.12.2023

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om overførsel af retsforfølgning i straffesager«

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

(C/2023/869)

Ordfører: **Vasco DE MELLO**

Anmodning om udtalelse	Kommissionen, 20.9.2023
Retsgrundlag	Artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.
Kompetence	Sektionen for Beskæftigelse, Sociale Spørgsmål og Unionsborgerskab
Vedtaget i sektionen	5.9.2023
Vedtaget på plenarforsamlingen	20.9.2023
Plenarforsamling nr.	581
Resultat af afstemningen (for/imod/hverken for eller imod)	209/0/6

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. Formålet med dette forslag til forordning er at afhjælpe manglerne i ordningen med den europæiske arrestordre ved at etablere fælles regler for overførsel af retsforfølgning i straffesager mellem medlemsstaterne og dermed undgå, at de samme personer retsforfølges to gange for samme handlinger i flere medlemsstater (*ne bis in idem*-princippet). Et andet formål er at forebygge og mindske tilfælde af straffrihed på grund af manglende retsforfølgning.

1.2. Med henblik herpå fastlægges der et ensartet sæt regler for medlemsstaternes samarbejde om overførsel og modtagelse af straffesager.

1.3. Desuden er sigtet med forslaget at oprette en fælles digital struktur, der gør det muligt at overføre sådanne sagsakter.

1.4. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) bifalder Kommissionens initiativ på dette område.

1.5. EØSU mener imidlertid, at der til visse aspekter af lovgivningsteksten bør foretages ændringer eller tilføjelser.

1.6. Med hensyn til de berørte parter grundlæggende rettigheder er EØSU således af den opfattelse, at der bør være en udtrykkelig henvisning til både den europæiske menneskerettighedskonvention og Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder samt til anden lovgivning, hvis formål er at beskytte grundlæggende rettigheder.

1.7. EØSU gør opmærksom på, at de foreslåede regler ikke må give mistænkte/tiltalte mulighed for på belejlig vis at vælge den mest fordelagtige retlige ordning gennem anvendelse af procedureregler.

1.8. EØSU bifalder beslutningen om at indføre fælles digitale værktøjer for at fremskynde processen og mener, at EU-midler bør anvendes til oprettelsen af disse værktøjer.

1.9. Som allerede påpeget i tidligere udtalelser bør der dog fortsat være en papirbaseret kommunikationskanal for at tage hensyn til dem, der af forskellige årsager ikke har adgang til IT-ressourcer.

1.10. EØSU mener, at hele oversættelsesprocessen bør gennemføres med den største præcision, og at det ikke bør være tilladt at anvende kunstig intelligens eller andre tekniske hjælpemidler uden menneskelig medvirken.

1.11. EØSU mener, at lovgivningen bør sikre parterne ret til at appellere til en højere retsinstans på grund af mangelfuld oversættelse af processkrifterne.

1.12. Som nævnt i tidligere udtalelser mener EØSU, at der bør være uddannelse for alle fagfolk, som arbejder på dette område, samt for andre interessenter som f.eks. oversættere.

1.13. EØSU er af den opfattelse, at der bør være bestemmelser om en metode til at løse negative kompetencekonflikter som følge af forordningens anvendelse.

1.14. EØSU understreger, at man bør fjerne den mulighed, at den anmodende myndighed kan nøjes med at sende en del af sagen og ikke hele sagen, hvis en overførsel accepteres.

1.15. På den måde udelukkes enhver risiko for vilkårlighed, som utvivlsomt vil kunne opstå, hvis kun dele af en sag overføres.

2. Baggrund

2.1. Ulempen ved et fælles område med fri bevægelighed for personer, kapital, varer og tjenesteydelser er, at det skaber et tværnationalt område for kriminelle aktiviteter.

2.2. Siden tidernes morgen har samfundet givet staten beføjelse til at straffe dem, der overtræder loven og begår forbrydelser, frem for at overlade det til private at udøve retfærdighed i form af gengældelse og udmåle straf efter princippet om »øje for øje, tand for tand«.

2.3. *Ius puniendi*, dvs. statens mulighed for at straffe dem, som på dens område overtræder lovgivningen og dermed begår forbrydelser, eller som på et udenlandsk område begår kriminelle handlinger mod det pågældende områdes statsborgere, er et selvfølgeligt og centralt kendetegn ved en stats suveræne beføjelser⁽¹⁾.

2.4. Dette er en suveræn beføjelse af så stor betydning for staterne, at de fleste forfatninger forbeholder og giver parlamenterne enekompetence til at lovgive på dette område.

2.5. Statens udøvelse af *ius puniendi*, som i yderste konsekvens kan føre til en persons frihedsberøvelse, skal dog altid ledsages af et solidt sæt grundlæggende borgerrettigheder for at beskytte borgerne mod et eventuelt misbrug og vilkårlighed, som er karakteristisk for stater, der ikke respekterer retsstatsprincippet.

2.6. Som nævnt ovenfor skaber et indre marked en lang række udfordringer i forhold til at håndhæve strafferetten.

2.7. Et sådant tværnationalt område, hvor personer, kapital, varer og tjenester frit kan bevæge sig mellem lande, skaber uden en tilsvarende tværnational ordning for retsforfølgning af kriminelle muligheder for at udøve kriminelle aktiviteter i forskellige områder uden passende straf, eller der kan opstå reelle fristeder for kriminelle.

⁽¹⁾ Det skal bemærkes, at anvendelsen af udenlandsk ret på forbrydelser begået på et givet område altid har været et klart udtryk for tab af statslig suverænitet for dette områdes statsborgere. Et eksempel herpå er situationen i Kina i slutningen af det 19. århundrede, hvor europæerne tvang den kinesiske stat til at tillade, at statsborgere fra europæiske lande blev retsforfulgt i et privat forum og i henhold til lovgivningen i deres hjemlande.

2.8. Efterhånden som den europæiske integration udviklede sig, blev behovet for et større samarbejde inden for sikkerhed og strafferet mere presserende. I første omgang blev dette opnået gennem indgåelsen af forskellige aftaler mellem medlemsstaterne om udlevering og retligt samarbejde⁽²⁾, der kulminerede i, at spørgsmålet blev medtaget i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), både som en delt kompetence mellem EU og medlemsstaterne og ved at fastslå oprettelsen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, der dækker hele Den Europæiske Union⁽³⁾.

2.9. Det har således udviklet sig fra en form for mellemstatsligt samarbejde baseret på retligt samarbejde og udleveringsaftaler indgået mellem stater, hvor beslutningsbeføjelserne er delt mellem den udøvende og den dømmende magt, til en samarbejdsordning, hvor beslutningsbeføjelserne ligger hos de kompetente retslige myndigheder uden indblanding fra den udøvende magt, der — i modsætning til ved udlevering — slet ikke deltager i denne proces.

2.10. Hjørnestenen i dette paradigmeskift — der, som allerede nævnt, er nedfældet i TEUF — er princippet om gensidig anerkendelse af strafferetlige afgørelser⁽⁴⁾.

2.11. Der kan dog kun eksistere et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed i Den Europæiske Union, hvis der er balance mellem principperne om frihed, sikkerhed og retfærdighed. I modsat fald kan alle borgernes grundlæggende rettigheder, friheder og garantier risikere at blive undermineret af hensynet til en illusorisk og totalitær sikkerhed og retfærdighed.

2.12. Tillid til anvendelsen af princippet om gensidig anerkendelse kræver, at medlemsstaterne respekterer borgernes grundlæggende rettigheder på samme eller ensartet måde, så det sikres, at den kompetente myndighed i anerkendelsesstaten har tillid og tiltro til, at den anerkendte retsafgørelse vil blive fuldbyrdet.

2.13. Dette princip om gensidig anerkendelse blev første gang gennemført inden for strafferetten i den europæiske arrestordre⁽⁵⁾ og derefter i lignende lovgivning som f.eks. den europæiske efterforskningskendelse⁽⁶⁾.

2.14. Ordningen med den europæiske arrestordre stadfæster ikke blot princippet om gensidig anerkendelse, men respekterer også borgernes rettigheder, friheder og garantier⁽⁷⁾.

3. Generelle bemærkninger

3.1. Ligesom den europæiske arrestordre er dette forslag om at regulere den måde, hvorpå retsforfølgning i straffesager overføres fra en medlemsstat til en anden, et middel til mere effektivt og hurtigt at bekæmpe grænseoverskridende kriminalitet, herunder organiseret kriminalitet.

⁽²⁾ Se i den forbindelse den europæiske konvention om udlevering fra 1957, den europæiske konvention om gensidig retshjælp i straffesager af 20. april 1959, den europæiske konvention om overførsel af retsforfølgning i straffesager af 15. maj 1972, konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen og de mange multilaterale og bilaterale udleveringsaftaler, der er indgået mellem medlemsstaterne.

⁽³⁾ Se artikel 3, stk. 2, og artikel 4, stk. 2, litra j, samt afsnit V, navnlig artikel 67 og 82, i TEUF.

⁽⁴⁾ Princippet om gensidig anerkendelse af strafferetlige afgørelser, der er nedfældet i artikel 67, stk. 3, i TEUF, skal i sidste ende forstås som anerkendelse af en retsafgørelse, der er truffet af en kompetent myndighed i en medlemsstat, af en anden kompetent myndighed i en anden medlemsstat, hvis virkninger i anerkendelsesstaten forventes at svare til de virkninger, som en afgørelse truffet af en kompetent national myndighed ville have (se Manuel Monteiro Guedes, *Do mandado de detenção europeu*, s. 65, Almedina, Coimbra, 2006). Princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser strider mod princippet om dobbelt strafbarhed, som er kendetegnende for udleveringsaftaler, og det betyder, at udlevering kun kan finde sted, hvis de handlinger, som den mistænkte eller tiltalte er anklaget for, udgør en strafbar handling i henhold til lovgivningen i enten den anmodende stat eller den anmodede stat.

⁽⁵⁾ Om den europæiske arrestordre, se Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne (EUT L 190 af 18.7.2002, s. 1), som ændret ved Rådets rammeafgørelse 2009/299/RIA af 26. februar 2009 om ændring af rammeafgørelse 2002/584/RIA, rammeafgørelse 2005/214/RIA, rammeafgørelse 2006/783/RIA, rammeafgørelse 2008/909/RIA og rammeafgørelse 2008/947/RIA samt styrkelse af personers proceduremæssige rettigheder og fremme af anvendelsen af princippet om gensidig anerkendelse i forbindelse med afgørelser afsagt, uden at den pågældende selv var til stede under retssagen (EUT L 81 af 27.3.2009, s. 24).

⁽⁶⁾ Om den europæiske efterforskningskendelse, se Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/41/EU af 3. april 2014 om den europæiske efterforskningskendelse i straffesager (EUT L 130 af 1.5.2014, s. 1).

⁽⁷⁾ Dette fremgår fuldt ud af listen over grunde til afslag på den europæiske arrestordre, som den kompetente myndighed i anerkendelseslandet kan påberåbe sig, grænserne for selve arrestordrens anvendelse og endelig fastsættelsen af de proceduremæssige rettigheder for mistænkte/tiltalte.

3.2. I modsætning til ordningen med den europæiske arrestordre ønsker Kommissionen dog med dette forslag at oprette et fælles instrument for retligt samarbejde, der har direkte virkning i hele Den Europæiske Union.

3.3. Denne nye forordning har til formål at afhjælpe manglerne i ordningen med den europæiske arrestordre samt at forbedre og gøre den europæiske strafferetspleje mere effektiv, f.eks. ved undgå at samme handlinger, der involverer samme parter, retsforfølges flere gange i mere end en medlemsstat, samt at forebygge og mindske tilfælde af straffrihed på grund af manglende retsforfølgning.

3.4. Dette kan dog ikke opnås uden dyb respekt for de grundlæggende og individuelle rettigheder under hele proceduren, navnlig for de mest sårbare personer, personer med handicap og børn.

3.5. Dette forslag til forordning har desuden til formål at øge retssikkerheden i forbindelse med overførsel af retsforfølgning mellem medlemsstaterne.

3.6. EØSU anser alle initiativer til bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet i medlemsstaterne, navnlig organiseret kriminalitet, for at være vigtige ⁽⁸⁾.

3.7. Eksistensen af kriminelle organisationer, der opererer på Den Europæiske Unions område, og hvis aktiviteter er ekstremt skadelige for de europæiske samfund, kræver en stærk fælles indsats. I modsat fald vil det føre til straffrihed, hvilket bestemt ikke er ønskeligt.

3.8. Selv om der i dette spørgsmål er delt kompetence mellem medlemsstaterne og Den Europæiske Union ⁽⁹⁾, opfatter EØSU Kommissionens valg af lovgivningsinstrument til dette forslag — en forordning — som et dristigt valg, da det for medlemsstaterne er et yderst følsomt emne, eftersom der er tale om en kompetence, der er uløseligt forbundet med statens suverænitet som beskrevet ovenfor.

3.9. EØSU mener dog, at den valgte løsning er den rigtige, eftersom det er den eneste måde, at målet om at standardisere procedurerne i alle medlemsstater kan nås ⁽¹⁰⁾.

3.10. Som der står i begrundelsen til lovgivningsforslaget, er det kun ved hjælp af fælles regler for overførsel af retsforfølgning i straffesager, at man effektivt kan bekæmpe grænseoverskridende kriminalitet.

3.11. EØSU er af den opfattelse, at borgernes grundlæggende rettigheder, både set fra mistænkte/tiltaltes side og ofrenes side, beskyttes i forslaget til forordning i kraft af såvel rækken af standardgrunde til at give afslag på overførsel som mistænkte/tiltaltes og ofrenes ret til at blive hørt og til at appellere.

3.12. EØSU mener dog, at forslaget til forordning bør indeholde en udtrykkelig henvisning til både den europæiske menneskerettighedskonvention og Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder samt anden lovgivning, der har til formål at beskytte grundlæggende rettigheder ⁽¹¹⁾.

⁽⁸⁾ I sin udtalelse om »meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Digitalisering af retsvæsenet i Den Europæiske Union — En værktøjskasse fuld af muligheder« (COM(2020) 710 final) (EUT C 286 af 16.7.2021, s. 88) anfører EØSU, at digitaliseringen af retsvæsenet er et vigtigt redskab til at sikre et ægte samarbejde mellem medlemsstaternes myndigheder om bekæmpelse af kriminelle aktiviteter, som er til stor skade for det europæiske område.

⁽⁹⁾ Se artikel 4, stk. 2, litra j, i TEUF.

⁽¹⁰⁾ Dette kunne føre til en føderaliseringsproces, hvor man nøje bør respektere nationale følelser.

⁽¹¹⁾ Det er vigtigt at fastlægge begreberne vedrørende de grundlæggende rettigheder, der skal forsvares, uanset at artikel 51 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder pålægger medlemsstaterne at respektere disse rettigheder, når de gennemfører EU-retten, hvad enten der er tale om primær ret eller afledt ret.

3.13. EØSU gør opmærksom på, at muligheden for at overføre retsforfølgning i straffesager fra stater, hvor legalitetsprincippet finder anvendelse⁽¹²⁾, til stater, hvor princippet om hensigtsmæssighed⁽¹³⁾ finder anvendelse, kan være en faktor, der favoriserer lovovertræderne ved at gøre det muligt for dem at opnå en gunstigere straf, hvilket igen kan være skadeligt i lyset af målene med denne lovgivning⁽¹⁴⁾.

3.14. EØSU anser det for yderst positivt, at der anvendes digitale procedurer til at overføre sagerne mellem medlemsstaternes retslige myndigheder.

3.15. Men muligheden for at anvende papirbaseret kommunikation bør bibeholdes, og det bør sikres, at oplysningerne er tilgængelige for alle, navnlig for de mest sårbare personer⁽¹⁵⁾.

3.16. EØSU understreger dog, at det med henblik herpå ikke er tilstrækkeligt at sikre en fælles anvendelse med fælles regler. Der bør oprettes en stærk infrastruktur på EU-plan, som er fælles for alle medlemsstater, og som er interoperabel med de forskellige systemer, medlemsstaterne anvender.

3.17. Som allerede påpeget i tidligere udtalelser⁽¹⁶⁾ mener EØSU, at disse investeringer bør finansieres med EU-midler.

3.18. Som allerede nævnt i andre udtalelser⁽¹⁷⁾, mener EØSU, at det for at sikre en korrekt anvendelse af denne lovgivning er nødvendigt at uddanne fagfolk, både på dette område og med hensyn til anvendelsen af hele det digitale system, der skal understøtte overførslen af sager mellem medlemsstaterne.

3.19. En sådan uddannelse bør omfatte hensyn til mistænkte/tiltaltes, vidners og sårbare ofres særlige forhold og behov.

3.20. Selv om uddannelsen navnlig bør være rettet mod dommere og anklagere, er det efter EØSU's mening vigtigt at styrke uddannelsen af andre nøgleaktører i retsvæsenet, herunder advokater, oversættere og andre⁽¹⁸⁾.

3.21. EØSU understreger, at oversættelse af al dokumentation, der fremsendes i sagen, bør være så præcis og pålidelig som muligt.

3.22. Det er vigtigt, at medlemsstaterne sikrer pålidelige oversættelser af dokumenterne i de enkelte sager.

3.23. EØSU mener, at forslaget til forordning bør indeholde en bestemmelse om, at oversættelser ikke må være maskinoversættelser eller udarbejdet ved hjælp af IT-baserede midler eller kunstig intelligens.

3.24. Oversættelser, der laves uden menneskeligt input, kan føre til fejlagtige konklusioner og dermed til mangelfuld rettergang og forkerte afgørelser.

⁽¹²⁾ I juridisk teori defineres legalitetsprincippet i straffesager som den retlige forpligtelse for retslige myndighed til at retsforfølge uden mulighed for at fastsætte straf gennem forhandling med mistænkte/tiltalte.

⁽¹³⁾ I modsætning til legalitetsprincippet giver princippet om hensigtsmæssighed den retslige myndighed, der behandler straffesagen, mulighed for at forhandle omfanget af den straf, der skal pålægges, med mistænkte/tiltalte, idet rettens rolle er begrænset til at kontrahere den indgåede aftale.

⁽¹⁴⁾ Dette forslag til forordning må ikke blive et redskab, der gør det muligt for mistænkte/tiltalte at »mildne« de tvangsmidler, som de er underlagt i efterforskningsfasen, eller omfanget af den straf, de kan idømmes.

⁽¹⁵⁾ Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om digitalisering af retligt samarbejde og adgang til domstolsprøvelse i grænseoverskridende civil-, handels- og strafferetlige sager og om ændring af visse retsakter inden for retligt samarbejde (COM(2021) 759 final — 2021/0394 (COD)) og om Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af Rådets direktiv 2003/8/EF, Rådets rammeafgørelse 2002/465/RIA, 2002/584/RIA, 2003/577/RIA, 2005/214/RIA, 2006/783/RIA, 2008/909/RIA, 2008/947/RIA, 2009/829/RIA og 2009/948/RIA og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/41/EU for så vidt angår digitalisering af det retlige samarbejde (COM(2021) 760 final — 2021/0395 (COD)) (EUT C 323 af 26.8.2022, s. 77).

⁽¹⁶⁾ EUT C 286 af 16.7.2021, s. 88).

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

⁽¹⁸⁾ Se i den forbindelse »Sikring af retsvæsenets funktion i EU — strategi for uddannelse af retsvæsenets aktører i EU 2021-2024« (COM (2020) 713).

- 3.25. EØSU understreger, at omkostningerne til oversættelse af de dokumenter, der indgår i sagen, kan føre til, at oversættelsen bliver af en ringere standard, hvilket svækker rettighederne og garantierne for sagens parter.
- 3.26. EØSU mener, at mistænkte/tiltalte samt ofre bør have ret til at anfægte/appellere spørgsmål, der vedrører oversættelsen af sagen.
- 3.27. Endelig skal der fremsættes to afsluttende bemærkninger:
- 3.28. Forslaget til forordning anviser ikke nogen løsning i tilfælde af en negativ kompetencekonflikt.
- 3.28.1. Hvis den retslige myndighed i den anmodede medlemsstat nægter at acceptere overførslen af retsforfølgningen, kan man med andre ord risikere, at retsforfølgningen ikke kan fortsætte, fordi myndighederne i de to berørte medlemsstater mener, at de ikke har kompetence til at føre straffesagen.
- 3.28.1.1. EØSU mener, at der i disse tilfælde bør være en bestemmelse om en retslig procedure til at løse disse konflikter, hvilket kan være at give Den Europæiske Unions Domstol kompetence til at afgøre sådanne konflikter.
- 3.28.2. Endelig mener EØSU, at den anmodende myndighed, efter accept af overførslen af retsforfølgning i en straffesag, bør fremsende alle originale sagsakter samt oversættelsen heraf eller en kopi heraf.
- 3.28.2.1. EØSU mener således, at henvisningen til muligheden for kun at fremsende »(...) de relevante dele (...)« af sagen bør fjernes, da dette bringer mistænkte/tiltaltes ret til forsvar og ofrenes rettigheder i fare.
- 3.28.2.2. Dette hindrer fristelsen til på et vilkårligt grundlag at fremsende sagsakter, der kan være mere fordelagtige for den ene eller den anden af de involverede parter.

Bruxelles, den 20. september 2023.

Oliver RÖPKE
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg
