



**EUROPEISKA
UNIONENS RÅD**

**Bryssel den 25 februari 2014
(OR. en)**

6943/14

**COPEN 68
EUROJUST 46
EJN 34**

FÖLJENOT

| | |
|----------------|--|
| från: | Jordi AYET PUIGARNAU, direktör, för Europeiska kommissionens generalsekreterare |
| mottagen den: | 5 februari 2014 |
| till: | Uwe CORSEPIUS, generalsekreterare för Europeiska unionens råd |
| Komm. dok. nr: | COM(2014) 57 final |
| Ärende: | RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET om medlemsstaternas genomförande av rambesluten 2008/909/RIF, 2008/947/RIF och 2009/829/RIF om ömsesidigt erkännande av domar avseende fängelse eller andra frihetsberövande åtgärder, om övervakningsbeslut och alternativa påföljder samt om övervakningsåtgärder som ett alternativ till tillfälligt frihetsberövande |

För delegationerna bifogas dokument – COM(2014) 57 final.

Bilaga: COM(2014) 57 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 5.2.2014
COM(2014) 57 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om medlemsstaternas genomförande av rambesluten 2008/909/RIF, 2008/947/RIF och 2009/829/RIF om ömsesidigt erkännande av domar avseende fängelse eller andra frihetsberövande åtgärder, om övervakningsbeslut och alternativa påföljder samt om övervakningsåtgärder som ett alternativ till tillfälligt frihetsberövande

{SWD(2014) 34 final}

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

| | | |
|------|--|----|
| 1. | Inledning | 3 |
| 2. | Bakgrunden till rambesluten: ett samstämt och komplementärt lagstiftningspaket..... | 4 |
| 3. | Lägesrapport om genomförandet samt konsekvenserna av underlåtenhet att införliva rambesluten | 5 |
| 4. | Preliminär granskning av inkommen genomförandelagstiftning | 6 |
| 4.1. | Den berörda personens roll vid en överföringsprocess | 7 |
| 4.2. | Principen om ömsesidigt förtroende: i princip ingen påföljdsanpassning | 7 |
| 4.3. | Följdbeslut: skillnader i påföljdens verkställande..... | 8 |
| 4.4. | Skyldighet att bevilja överföring, såvida inga vägransgrunder föreligger | 9 |
| 4.5. | Tidsfrister | 9 |
| 4.6. | Kopplingen mellan rambesluten och en europeisk arresteringsorder | 10 |
| 4.7. | Förklaringar när det gäller övergångsbestämmelse..... | 10 |
| 5. | En ny rättsmiljö som möjliggör att tredje pelarens lagstiftning tillämpas i praktiken | 11 |
| 6. | Slutsats | 11 |

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om medlemsstaternas genomförande av rambesluten 2008/909/RIF, 2008/947/RIF och 2009/829/RIF om ömsesidigt erkännande av domar avseende fängelse eller andra frihetsberövande åtgärder, om övervakningsbeslut och alternativa påföljder samt om övervakningsåtgärder som ett alternativ till tillfälligt frihetsberövande

1. INLEDNING

Inom ramen för ett gemensamt europeiskt rättsligt område baserat på ett ömsesidigt förtroende har EU vidtagit åtgärder för att säkerställa att personer som är föremål för straffrättsliga förfaranden behandlas lika, oavsett om de är bosatta i rättegångsstaten eller inte. Detta är särskilt viktigt med tanke på det stora antalet EU-medborgare som är frihetsberövade i andra medlemsstater.

Det är mot denna bakgrund som EU under 2008 respektive 2009 antagit följande tre komplementära rambeslut, vars respektive tidsfrister för införlivande har löpt ut:

- Rådets rambeslut 2008/909/RIF¹ om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på brottmålsdomar avseende fängelse eller andra frihetsberövande åtgärder (*rambeslutet om överföring av fångar*), som skulle ha införlivats senast den 5 december 2011. Detta beslut innebär dels att det blir möjligt för en medlemsstat att verkställa en fängelsedom som i en annan medlemsstat utdömts mot en person som uppehåller sig i den förstnämnda medlemsstaten, dels att ett system fastställs för hur dömda personer ska kunna föras tillbaka till den medlemsstat där personen är medborgare eller har sin hemvist (eller till annan medlemsstat till vilken personen har nära anknytning) för att avtjäna sitt fängelsestraff där.
- Rådets rambeslut 2008/947/RIF² om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande av beslut avseende övervakning och alternativa påföljder (*rambeslutet om övervakning och alternativa påföljder*), som skulle ha införlivats senast den 6 december 2011. Detta beslut gäller flera olika alternativ till frihetsberövande samt åtgärder för att underlätta förtida frigivning (t.ex. en skyldighet att inte besöka vissa ställen, att utföra samhällstjänst eller anvisningar rörande bostad, utbildning eller förvärvsverksamhet). Ett beslut om övervakning eller annan alternativ påföljd kan verkställas i en annan medlemsstat, så länge som den dömde samtycker till detta.
- Rådets rambeslut 2009/829/RIF³ om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande av beslut om övervakningsåtgärder som ett alternativ till tillfälligt frihetsberövande (*rambeslutet om en europeisk övervakningsorder*), som skulle ha införlivats senast den 1 december 2012. Detta beslut rör tillfällig frigivning under perioden före en rättegång. Genom beslutet kan övervakningsåtgärder

¹ Rådets rambeslut 2008/909/RIF av den 27 november 2008 (EUT L 327, 5.12.2008, s. 27).

² Rådets rambeslut 2008/947/RIF av den 27 november 2008 (EUT L 337, 16.12.2008, s. 102).

³ Rådets rambeslut 2009/829/RIF av den 23 oktober 2009 (EUT L 294, 11.11.2009, s. 20).

som inte omfattar frihetsberövande (t.ex. en skyldighet att stanna kvar på anvisad ort eller en skyldighet att vid bestämda tidpunkter anmäla sig hos en viss myndighet) överförs från den medlemsstat där en person misstänks ha begått ett brott, men där personen i fråga inte är bosatt, till den medlemsstat där vederbörande har sin hemvist. På så sätt kommer en brottsmisstänkt att kunna bli föremål för en övervakningsåtgärd i sitt hemland till dess att rättegången äger rum i den andra medlemsstaten, i stället för att sitta frihetsberövad fram till rättegången.

En utvärdering av det stora antal remissvar som inkommit på den grönbok om EU:s straffrättsliga lagstiftning om frihetsberövande som kommissionen offentliggjorde i juni 2011⁴ visar att högsta prioritet bör läggas vid att rambesluten genomförs korrekt och inom föreskriven tid.

Denna rapport har därför det dubbla syftet att dels ge en lägesbeskrivning av rambeslutens genomförande mot bakgrund av kommissionens befogenheter att från och med den 1 december 2014⁵ inleda överträdelseförfaranden, dels göra en preliminär bedömning av de nationella genomförandebestämmelser som hittills kommit in till kommissionen.

2. BAKGRUNDEN TILL RAMBESLUTEN: ETT SAMSTÄMT OCH KOMPLEMENTÄRT LAGSTIFTNINGSPAKET

Varje år åtalas eller döms tiotusentals EU-medborgare för brott i en annan EU-medlemsstat. Brottmålsdomstolar frihetsberövar ofta brottsmisstänkta personer som inte är bosatta i medlemsstaten eftersom man fruktar att de annars inte inställer sig till rättegång. En brottsmisstänkt person som är bosatt permanent i landet skulle i samma situation komma undan med mildare övervakningsåtgärder, som t.ex. skyldighet att anmäla sig hos polisen eller reseförbud.

Rambesluten ska ses som ett lagstiftningspaket med samstämda och komplementära bestämmelser när det gäller frihetsberövande av EU-medborgare i en annan medlemsstat och kan komma att leda till färre frihetsberövanden före rättegång och underlätta gränsöverskridande social återanpassning av personer som dömts till fängelse. Det finns operativa kopplingar mellan de tre rambesluten, men också mellan dessa rambeslut och rambeslutet om en europeisk arresteringsorder⁶.

Ett korrekt genomförande av rambeslutet om en europeisk övervakningsorder från samtliga medlemsstaters sida kommer att innebära att brottsmisstänkta personer som är föremål för en europeisk arresteringsorder smidigt och snabbt kan föras tillbaka till den medlemsstat där de har sin hemvist medan de väntar på rättegång i en annan medlemsstat. På så sätt undviker man långa frihetsberövanden utomlands i väntan på rättegång efter att en europeisk arresteringsorder verkställts och innan själva rättegången inleds. Dessutom innebär ett korrekt genomförande av rambeslutet om

⁴ KOM(2011) 327 slutlig: http://ec.europa.eu/justice/newsroom/criminal/opinion/110614_en.htm.

⁵ Det datum då övergångsperioden löper ut, i enlighet med protokoll nr 36 till Lissabonfördraget (se avsnitt 5).

⁶ Rådets rambeslut 2002/584/RIF av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna (rambeslutet om en europeisk arresteringsorder), EGT L 190, 18.7.2002, s. 1.

övervakning och alternativa påföljder att domare blir mer benägna att utdöma en alternativ påföljd som kan verkställas utomlands i stället för ett fängelsestraff, eftersom de kan känna sig säkra på att den dömda kommer att övervakas ordentligt i den andra medlemsstaten.

En koppling finns även mellan rambeslutet om en europeisk övervakningsorder och rambeslutet om övervakning och alternativa påföljder. När en brottsmisstänkt i väntan på rättegång väl har förts tillbaka till sitt hemland i enlighet med rambeslutet om en europeisk övervakningsorder och har visat att han/hon respekterar de villkor som gäller under tiden fram till rättegång kommer domaren av naturliga skäl att vara mer benägen att utdöma en alternativ påföljd (i stället för ett fängelsestraff) som kan verkställas utomlands efter avslutad rättegång.

Även i artikel 25 i rambeslutet om överföring av fångar görs det en koppling till rambeslutet om en europeisk arresteringsorder. Denna artikel, jämförd med bestämmelserna i artiklarna 4.6 och 5.3 i rambeslutet om en europeisk arresteringsorder, innebär att en medlemsstat kan vägra att lämna ut en person som är medborgare, bosatt eller uppehåller sig i den medlemsstaten om medlemsstaten åtar sig att verkställa fängelsestraffet i enlighet med rambeslutet om överföring av fångar.

För att detta lagstiftningspaket ska kunna nå sin fulla potential krävs det att rambesluten införlivas på ett korrekt sätt i den nationella lagstiftningen.

3. LÄGESRAPPORT OM GENOMFÖRANDET SAMT KONSEKVENSERNA AV UNDERLÅTENHET ATT INFÖRLIVA RAMBESLUTEN

I skrivande stund har 10, 14 respektive 16 medlemsstater ännu inte införlivat rambesluten efter att mer än 2 respektive 1 år gått sedan sista datum för genomförande. Underrättelse om nationella genomförandebestämmelser har inkommit till kommissionen endast från följande medlemsstater:

- *Rambeslutet om överföring av fångar*: från **DK, FI, IT, LU och UK** inom tidsfristen, och från **AT, BE, CZ, FR, HR, HU, LV, MT, NL, PL, RO, SI och SK** efter att tidsfristen löpt ut.
- *Rambeslutet om övervakning och alternativa påföljder*: från **DK och FI** inom tidsfristen, och från **AT, BE, BG, CZ, HR, HU, LV, NL, PL, RO, SI och SK** efter att tidsfristen löpt ut.
- *Rambeslutet om en europeisk övervakningsorder*: från **DK, FI, LV och PL** inom tidsfristen, och från **AT, CZ, HR, HU, NL, RO, SI och SK** efter att tidsfristen löpt ut.

Ingen underrättelse har inkommit från följande medlemsstater:⁷

- *Rambeslutet om överföring av fångar*: **BG, CY, DE, EE, EL, ES, IE, LT, PT och SE**.

⁷

Några medlemsstater har informerat kommissionen om att de inlett en process för att stifta relevanta lagar på nationell nivå. Före december 2013 hade dock ingen av dessa medlemsstater varken antagit någon sådan lagstiftning eller inkommit med någon underrättelse till kommissionen.

- *Rambeslutet om övervakning och alternativa påföljder*: **CY, DE, EE, EL, ES, FR, IE, IT, LT, LU, MT, PT, SE och UK.**
- *Rambeslutet om en europeisk övervakningsorder*: **BE, BG, CY, DE, EE, EL, ES, FR, IE, IT, LT, LU, MT, PT, SE och UK.**

En översikt över den aktuella situationen när det gäller rambeslutens genomförande återfinns i tabellform i det arbetsdokument från kommissionens avdelningar som bifogas denna rapport. Även en tabell över de förklaringar som medlemsstaterna lämnat i detta ärende presenteras där.

Rambeslut måste genomföras av medlemsstaterna, i likhet med varje annan del av EU:s regelverk. Ett rambeslut är till sin natur bindande för medlemsstaterna när det gäller det resultat som man vill nå, men de nationella myndigheterna kan själva välja på vilket sätt de vill genomföra beslutet. Ett rambeslut får inga direkta verkningar. Principen om konform tolkning är dock bindande i samband med rambeslut som antas i enlighet med avdelning VI i det tidigare EU-fördraget.⁸

Att vissa medlemsstater underlåter att genomföra rambesluten skapar stora problem. De medlemsstater som har genomfört rambesluten korrekt kan inte dra nytta av rambeslutens samarbetsfördelar i förbindelserna med de medlemsstater som inte har genomfört besluten i tid. Principen om ett ömsesidigt erkännande, som utgör en hörnsten i samarbetet mellan rättsliga myndigheter, förutsätter ett ömsesidigt införlivande eftersom principen inte fungerar om rättsinstrumenten inte genomförts på ett korrekt sätt i båda berörda medlemsstater. En konsekvens av detta blir att i samarbetet med en medlemsstat som inte genomfört besluten i tid blir även de medlemsstater som faktiskt gjort detta tvungna att fortsätta tillämpa relevanta Europarådskonventioner när det gäller överföring av fångar eller domar till andra medlemsstater.

4. PRELIMINÄR GRANSKNING AV INKOMMEN GENOMFÖRANDELAGSTIFTNING

Vid expertmöten som hållits med medlemsstaterna har det framkommit att vissa frågor och rättsliga bestämmelser behöver ses över ytterligare. Detta bekräftades även av den preliminära analys som gjorts av den nationella genomförandelagstiftning som kommissionen hittills fått underrättelse om.

Denna rapport fokuserar därför på valda artiklar som utgör kärnan i rambesluten mot bakgrund av deras syfte. Eftersom denna rapport rör alla tre rambesluten har artiklarna grupperats ämnesvis.

Eftersom det här endast rör sig om en preliminär granskning är det för tidigt att dra några generella slutsatser om kvaliteten på genomförandet. Många medlemsstater har ju heller ännu inte fullgjort sin skyldighet att införliva rambesluten i nationell lagstiftning.

Medlemsstaternas erfarenhet av hur rambesluten tillämpas i praktiken är dessutom än så länge ganska blygsam. I skrivande stund har begränsad information om rambeslutens tillämpning i praktiken inkommit till kommissionen från tre

⁸

Se EG-domstolens dom av den 16 juni 2005 i mål C-105/03, Pupino.

medlemsstater (BE, FI och NL). Enligt dessa begränsade uppgifter tillämpas redan rambeslutet om överföring av fångar, men inga överföringar har ännu ägt rum i enlighet med rambeslutet om övervakning och alternativa påföljder eller rambeslutet om en europeisk övervakningsorder.

Ansträngningarna från de medlemsstaters sida som har genomfört rambesluten bör lyftas fram, och de kommentarer som rör dessa medlemsstater bör ses i ljuset av kommissionens strävan att bistå vid genomförandeprocessen.

4.1. Den berörda personens roll vid en överföringsprocess

(Artikel 6 i rambeslutet om överföring av fångar, artikel 5 i rambeslutet om övervakning och alternativa påföljder samt artikel 9 i rambeslutet om en europeisk övervakningsorder)

Social återanpassning utgör en grundprincip för rambesluten, och medlemsstaternas genomförandebestämmelser måste därför säkerställa att samråd hålls med den berörda personen i samband med ett beslut om överföring.

Artikel 6 i rambeslutet om överföring av fångar ger dock möjlighet att under vissa förhållanden överföra en dömd person utan dennes samtycke. Eftersom detta är en ny aspekt jämfört med Europarådets konvention från 1983⁹, är det viktigt att medlemsstaterna har införlivat denna bestämmelse på ett korrekt sätt. Genomförandebestämmelserna ska ge möjlighet att överföra en dömd person utan dennes samtycke endast under de tre specifika omständigheter som anges i denna artikel. Som ett minimikrav ska det finnas bestämmelser som säkerställer att den dömda personens inställning beaktas (om denne fortfarande befinner sig i den utfärdande medlemsstaten), att den dömda personen informeras, att samråd hålls mellan behöriga myndigheter och att myndigheterna i den utfärdande medlemsstaten ges möjlighet att avge ett motiverat yttrande.

En preliminär granskning av medlemsstaternas genomförandebestämmelser visar att det inte alltid uttryckligen anges att den dömda personen ska informeras eller ges möjlighet att avge ett yttrande, som ska beaktas.

I enlighet med rambeslutet om övervakning och alternativa påföljder krävs det alltid ett samtycke från den dömda personen, såvida inte denne har återvänt till den verkställande medlemsstaten när ett sådant samtycke skulle ha inhämtats. Detta är viktigt, eftersom detta rambeslut således inte kan tillämpas mot den berörda personens vilja. Skälet till detta är att detta rambeslut endast ska tillämpas om den dömda personen redan har frigetts i den utfärdande medlemsstaten och önskar återvända som en fri person till sitt hemland och är beredd att samarbeta med övervakningsmyndigheterna. Detta gäller även för rambeslutet om en europeisk övervakningsorder, som ska tillämpas innan rättegång har hållits, dvs. då den berörda personen fortfarande är att betrakta som oskyldig.

Kommissionen kommer att granska om medlemsstaterna i sina genomförandebestämmelser på ett korrekt sätt har inkluderat ett effektivt förfarande som innebär att den dömda personen ges en roll i överföringsprocessen.

⁹ 1997 års tilläggsprotokoll till denna konvention medger överföring av fångar utan deras samtycke under vissa begränsade förutsättningar. Detta protokoll har dock inte ratificerats av alla medlemsstater.

4.2. Principen om ömsesidigt förtroende: i princip ingen påföljdsanpassning

(Artikel 8 i rambeslutet om överföring av fångar, artikel 9 i rambeslutet om övervakning och alternativa påföljder samt artikel 13 i rambeslutet om en europeisk övervakningsorder)

Det är viktigt att hitta rätt balans mellan respekten för den ursprungligen utdömda påföljden och medlemsstaternas rättsliga traditioner, så att man undviker konflikter som skulle kunna inverka negativt på rambeslutets funktion. Eftersom rambesluten baseras på ett ömsesidigt förtroende för övriga medlemsstaters rättsväsende ska den dom som meddelats i den utfärdande medlemsstaten respekteras och i princip inte bli föremål för någon ändring eller anpassning. Endast i de fall där påföljdens längd eller form inte är förenlig med den verkställande medlemsstatens nationella lagstiftning (t.ex. ett lagstadgat maximistraff) får påföljden anpassas. En anpassad påföljd måste dock i möjligaste mån överensstämma med den ursprungliga påföljden. En anpassning får inte innebära ett strängare straff än det som utdömdes i den utfärdande medlemsstaten när det gäller form eller längd.

Ett par medlemsstater har utökat möjligheterna att anpassa en påföljd genom att införa vissa särskilda villkor (PL och LV). Detta ger den verkställande medlemsstaten möjlighet att avgöra om den påföljd som utdömts i den utfärdande staten motsvarar den påföljd som normalt sett skulle ha utdömts för samma brott i den verkställande staten, något som strider mot rambeslutets syfte och anda.

När det gäller icke-frihetsberövande påföljder säkerställer rambeslutet om övervakning och alternativa påföljder att en alternativ påföljd kan överföras även om denna typ av påföljd inte skulle ha utdömts för ett liknande brott i den verkställande medlemsstaten. Med tanke på att medlemsstaterna åtminstone måste tillhandahålla övervakningsåtgärderna och de alternativa påföljderna, i enlighet med artikel 4.1 i detta rambeslut, blir en positiv bieffekt att alternativ till frihetsberövande påföljder kommer att främjas och harmoniseras i de olika medlemsstaterna. En preliminär granskning av medlemsstaternas lagstiftning ger vid handen att vissa medlemsstater inte har infört samtliga obligatoriska åtgärder (BG och PL).

Detta gäller även rambeslutet om en europeisk övervakningsorder, som innebär att medlemsstaterna måste se till att åtminstone de sex obligatoriska åtgärder som anges i artikel 8.1 införs. Endast Ungern har sett till att det blivit möjligt att överföra tre övervakningsåtgärder.

4.3. Följdbeslut: skillnader i påföljdens verkställande

(Artikel 17 i rambeslutet om överföring av fångar, artikel 14 i rambeslutet om övervakning och alternativa påföljder samt artikel 18 i rambeslutet om en europeisk övervakningsorder)

Hur lång tid som den dömda personen verkligen kommer att sitta frihetsberövad beror i mångt och mycket på vilka bestämmelser om förtida och villkorlig frigivning som finns i den verkställande staten. Skillnaderna mellan medlemsstaterna emellan i detta hänseende är betydande. I vissa medlemsstater frigges en dömd person efter två tredjedelar av strafftiden och i andra efter en tredjedel.

Artikel 17 i rambeslutet om överföring av fångar föreskriver att verkställigheten av en påföljd, inklusive grunderna för förtida eller villkorlig frigivning, i princip ska regleras enligt den lagstiftning som gäller i den verkställande staten. Den verkställande medlemsstaten måste dock på begäran underrätta den medlemsstat som utdömt den ursprungliga påföljden om de bestämmelser som gäller i den verkställande staten när det gäller förtida eller villkorlig frigivning. Om den utfärdande staten fruktar att en överföring skulle kunna leda till vad man anser vara en förtida frigivning kan denna stat besluta att inte överföra den berörda personen och att återkalla intyget. Det är därför viktigt att medlemsstaterna genomför denna skyldighet att på begäran tillhandahålla sådan information före en överföring och en påföljds verkställighet, något som dock inte skett när det gäller vissa medlemsstaters genomförandebestämmelser.

Kommissionen kommer att främja ett utbyte av information när det gäller förtida eller villkorlig frigivning med hjälp av databaser i samarbete med medlemsstaterna och berörda aktörer.

4.4. Skyldighet att bevilja överföring, såvida inga vägransgrunder föreligger

(Artikel 9 i rambeslutet om överföring av fångar, artikel 11 i rambeslutet om övervakning och alternativa påföljder samt artikel 15 i rambeslutet om en europeisk övervakningsorder)

En av nyheterna i rambesluten är att det införs en principiell skyldighet att bevilja en begäran om överföring. Detta grundar sig på principen om ömsesidigt erkännande, som är den princip som rambesluten baserar sig på och som återspeglas i den bestämmelse som är gemensam för rambesluten och som innebär att den verkställande staten *måste* erkänna den dom som har översänts av den utfärdande staten. En överföring kan förvägras endast under vissa begränsade omständigheter, nämligen om de vägransgrunder som anges i de olika rambesluten föreligger. Omvänt föreligger dock ingen skyldighet för den utfärdande staten att översända en dom (se artikel 4.5 i rambeslutet om överföring av fångar).

En preliminär analys av medlemsstaternas genomförandebestämmelser visar att det råder stora skillnader när det gäller införlivandet av vägransgrunderna. Några medlemsstater har inte genomfört samtliga vägransgrunder i enlighet med rambesluten (HU, LU, NL, DK och LV), medan andra har lagt till extra vägransgrunder (AT, BE och DK). Några medlemsstater har på ett korrekt sätt införlivat vägransgrunderna såsom varande fakultativa för den behöriga myndigheten (FI, LV och BG), medan andra har införlivat dem som obligatoriska (AT, IT, MT och SK). För en tredje grupp medlemsstater har införlivandet resulterat i en blandning av fakultativa och obligatoriska vägransgrunder (BE, DK, HU, LU, NL och PL).

Att införa extra vägransgrunder och göra dem obligatoriska tycks strida mot såväl den bokstavliga lydelsen som andemeningen i rambesluten.

När det gäller frågan huruvida det bör vara frivilligt att tillämpa vägransgrunderna för de behöriga myndigheter som fattar beslut om erkännande och verkställighet av en dom anges det klart och tydligt i rambesluten att behörig myndighet "får" vägra erkänna domen och verkställa påföljden om någon av vägransgrunderna föreligger.

En sådan formulering signalerar att behörig myndighet bör ha rätt att från fall till fall fatta beslut om huruvida en grund för vägran ska anses föreligga eller inte, med hänsyn tagen till den strävan efter återanpassning i samhället som är en grundläggande aspekt i alla tre rambesluten. Vägransgrunderna bör därför tillämpas på fakultativ basis av behörig myndighet.

Detta ligger i linje med rambeslutens andemening, dvs. att en överföring måste medföra ökade möjligheter till social återanpassning och ska kunna ske på uttrycklig begäran från en misstänkt eller dömd person. Att göra det obligatoriskt att vägra en sådan överföring på grund av att någon av vägransgrunderna föreligger torde normalt sett inte ligga i den dömdes eget intresse.

4.5. Tidsfrister

(Artikel 12 i rambeslutet om överföring av fångar, artikel 12 i rambeslutet om övervakning och alternativa påföljder samt artikel 12 i rambeslutet om en europeisk övervakningsorder)

Genom rambesluten fastställs ett nytt, enklare och effektivare system för överföring av domar för att underlätta och påskynda det rättsliga samarbetet. I rambesluten anges därför de tidsfrister som ska gälla vid en överföring.

Tidsfristerna ska tillämpas av medlemsstaterna på ett sådant sätt att det slutliga beslutet, inklusive ett överklagandeförfarande, som regel ska ha uppnåtts inom fastställd tidsgräns. Ett överskridande av tidsgränsen får endast ske i undantagsfall.

Trots att det råder enighet om att samtliga medlemsstater ska se till att en dömd person omfattas av de juridiska rättigheter och rättsmedel som föreskrivs i den nationella lagstiftningen har AT, HU och LV i sina genomförandebestämmelser inte infört någon tidsgräns för domstolens avgörande vid överprövning av beslut om överföring.

Medlemsstaterna bör se till att införandet av rättsmedel i det egna systemet inte äventyrar respekten för de tidsfrister som anges i rambesluten.¹⁰

4.6. Kopplingen mellan rambesluten och en europeisk arresteringsorder

(Artikel 25 i rambeslutet om överföring av fångar och artikel 21 i rambeslutet om en europeisk övervakningsorder)

I enlighet med artikel 25 i rambeslutet om överföring av fångar och artiklarna 4.6 och 5.3 i rambeslutet om en europeisk arresteringsorder kan en medlemsstat vägra att lämna ut en person som är föremål för en europeisk arresteringsorder (eller lämna ut en person under förutsättning att personen ska återsändas till denna medlemsstat) om personen i fråga är medborgare, bosatt eller uppehåller sig i denna medlemsstat och om denna medlemsstat åtar sig att själv verkställa fängelsestraffet i enlighet med rambeslutet om överföring av fångar.

Ett antal medlemsstater har i sin genomförandelagstiftning inte angett att deras nationella bestämmelser för införlivande av rambeslutet om överföring av fångar bör

¹⁰ Se EU-domstolens dom av den 30 maj 2013 i mål C-168/13 PPU, Jeremy F. mot Premier ministre.

tillämpas i ovan nämnda situationer (DK, HU, LU, LV, MT och SK). Endast AT ger utrymme för en sådan möjlighet när en begäran om utlämnande gäller en österrikisk medborgare. I stället för att respektera skyldigheten att verkställa en påföljd i enlighet med det beslut som fattats i den utfärdande staten har NL förbehållit sig rätten att göra en bedömning om huruvida den utdömda frihetsberövande påföljden motsvarar den påföljd som skulle ha utdömts i Nederländerna för samma brott. Detta torde strida mot såväl den bokstavliga lydelsen som andemeningen i rambesluten.

I enlighet med artikel 21 i rambeslutet om en europeisk övervakningsorder är det möjligt att utfärda en europeisk arresteringsorder för att få en person utlämnad för att denne ska ställas inför rätta eller för att denne ska utlämnas på grund av att villkoren för den europeiska övervakningsordern inte uppfylls. Inte alla medlemsstater har genomfört artikel 21 (HU, LV och PL).

Detta är beklagligt med tanke på att det sätt som den europeiska övervakningsordern är utformad på gör att den skulle kunna utgöra ett mycket ändamålsenligt verktyg för att göra det möjligt för personer som väntar på rättegång för förhållandevis lindriga brott att återvända hem. Det är mot denna bakgrund som det i artikel 21 i rambeslutet om en europeisk övervakningsorder uttryckligen anges att det krav som normalt gäller för en europeisk arresteringsorder, nämligen att ett brott för vilket en europeisk arresteringsorder ska kunna utfärdas ska ha ett straffvärde på minst tolv månaders frihetsberövande¹¹, inte gäller för en europeisk övervakningsorder.

4.7. Förklaringar när det gäller övergångsbestämmelser

(Artikel 28 i rambeslutet om överföring av fångar)

I enlighet med artikel 28 i rambeslutet om överföring av fångar kan medlemsstaterna i samband med att rådet antar detta beslut avge en förklaring där de anger att de i de fall då en lagakraftvunnen dom utfärdats före ett visst datum (senast den 5 december 2011) kommer att fortsätta tillämpa befintliga rättsliga instrument om överföring av dömda personer. Datum för antagande av detta rambeslut var den 27 november 2008.

Enligt uppgifter som har sänts till kommissionen har fyra medlemsstater (IE, MT, NL och PL) avgett en sådan förklaring. Enligt de senaste uppgifterna som kommissionen har tagit del av har IE, MT och PL gjort detta först efter det att rambeslutet antogs, dvs. efter den 27 november 2008. Kommissionen anser att dessa förklaringar måste anses ogiltiga och att de berörda medlemsstaterna ska lyfta bort tidsbegränsningen i fråga från sin befintliga eller föreslagna genomförandelagstiftning.

5. EN NY RÄTSMILJÖ SOM MÖJLIGGÖR ATT TREDJE PELARENS LAGSTIFTNING TILLÄMPAS I PRAKTIKEN

De rambeslut som har antagits inom ramen för den s.k. tredje pelaren har stötts enhälligt av samtliga medlemsstater, som har åtagit sig att genomföra dem inom tidsfristen för ett införlivande.

¹¹ Se artikel 2.1 i rambeslutet om en europeisk arresteringsorder.

Medlemsstaterna har således skapat en rättsordning som är bindande för dem precis som inom andra områden inom EU-rätten, även om det inte finns några sanktionsmekanismer förrän övergångsperioden löpt ut i enlighet med protokoll nr 36 till Lissabonfördraget.

Det råder enighet om att verkställbarheten för EU-lagstiftningen, inklusive åtgärder som vidtas under den tredje pelaren, inte får skilja sig åt mellan medlemsstaterna beroende på vilken nivå man nått när det gäller att genomföra lagstiftningen i det nationella rättssystemet, eftersom det skulle äventyra ett effektivt rättsligt samarbete.

Per den 1 december 2014 kommer EU-domstolen att ha full behörighet när det gäller polissamarbete och straffrättsligt samarbete i brottmål, inklusive när det gäller förhandsavgöranden om hur lagstiftningen ska tolkas. Såväl kommissionen som medlemsstaterna kommer att kunna inleda överträdelseförfaranden mot medlemsstater som inte har genomfört EU-lagstiftningen eller som gjort det på ett inkorrekt sätt.

Dessa nya möjligheter kommer att bli särskilt relevanta för de viktigaste delarna av den lagstiftning som infördes före Lissabonfördraget på det straffrättsliga området, dit kommissionen anser att de tre rambesluten hör.

6. SLUTSATS

Trots de lovvärda ansträngningar som hittills gjorts av vissa medlemsstater är genomförandenivån för dessa tre viktiga rättsakter långt ifrån tillfredsställande.

Målsättningen att skapa ett område med frihet, säkerhet och rättvisa för alla EU-medborgare i enlighet med artikel 3 i EU-fördraget kan inte nås om medlemsstaterna inte på ett korrekt sätt genomför de instrument som de alla har kommit överens om.

Rambeslut som införlivas delvis och ofullständigt utgör ett hinder för att principen om ömsesidigt erkännande ska kunna tillämpas på det straffrättsliga området. Dessutom går det stick i stäv med EU-medborgarnas legitima förväntningar eftersom de går miste om ett värdefullt verktyg för att mildra de negativa konsekvenserna för deras livstillvaro om de blir misstänkta eller lagförda för ett brott i en annan medlemsstat, i synnerhet för de medborgare som är föremål för en europeisk arresteringsorder innan rättegång har hållits. Detta gör också att man inte kan uppfylla rambeslutens syfte, nämligen att se till att rättvisa skipas samtidigt som man förbättrar förutsättningarna för att återanpassa misstänkta och tilltalade i samhället.

Slutligen är förseningen när det gäller genomförandet att beklaga eftersom rambesluten har potential att leda till att färre fängelsedomar utdöms för brott begångna av personer som inte är bosatta i medlemsstaten där påföljden utdöms. Detta skulle inte bara minska överbeläggningen i fängelserna och därmed förbättra förhållandena där, utan även – som en följd av detta – möjliggöra betydande besparingar i medlemsstaternas budgeterade fängelseutgifter.

Med tanke på kommissionens befogenheter att inleda överträdelseförfaranden från och med den 1 december 2014 är det ytterst viktigt att alla medlemsstater tar till sig innehållet i denna rapport och inkommer med all relevant information till

kommissionen, så att de uppfyller de skyldigheter som EU-fördraget ålägger dem. Kommissionen uppmanar dessutom de medlemsstater som har meddelat att de håller på att utarbeta relevant lagstiftning att snarast möjligt anta rättsakterna och underrätta kommissionen om dessa nationella åtgärder. De medlemsstater som ännu inte har vidtagit åtgärder för att fullt ut genomföra dessa rambeslut uppmanas att utan dröjsmål vidta sådana åtgärder. Kommissionen uppmanar dessutom de medlemsstater som inte har införlivat rambesluten på ett korrekt sätt att se över sina nationella genomförandebestämmelser och se till att de ligger i linje med bestämmelserna i rambesluten.