

EUROPAPARLAMENTET

2004



2009

Plenarhandling

SLUTLIG VERSION
A6-0036/2005

9.2.2005

BETÄNKANDE

med ett förslag till Europaparlamentets rekommendation till rådet om straffrättens kvalitet och harmonisering i medlemsstaterna
(2005/2003(INI))

Utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor

Föredragande: António Costa

INNEHÅLL

	Sida
FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS REKOMMENDATION TILL RÅDET	3
MOTIVERING	8
FÖRSLAG TILL REKOMMENDATION TILL RÅDET OM STRAFFRÄTTENS KVALITET I EUROPEISKA UNIONEN B6-0234/2004	15
ÄRENDETS GÅNG	16

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS REKOMMENDATION TILL RÅDET

om straffrättens kvalitet och harmonisering i medlemsstaterna (2005/2003(INI))

Europaparlamentet utfärdar denna rekommendation

- med beaktande av det förslag till rekommendation till rådet som lagts fram av António Costa för PSE-gruppen om straffrättens kvalitet i Europeiska unionen (B6-0234/2004),
- med beaktande av den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna som antogs av FN:s generalförsamling med resolutionen 217 A (III) av den 10 december 1948, särskilt artiklarna 7, 8, 9, 10 och 11,
- med beaktande av den internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter som antogs av FN:s generalförsamling med resolutionen 2200 A (XXI) av den 16 december 1966 som trädde i kraft den 23 mars 1976, särskilt artiklarna 2, 7, 9, 10 och 14,
- med beaktande av Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna som antogs av Europarådet den 4 november 1950 och trädde i kraft den 3 september 1953, särskilt artiklarna 6 och 13,
- med beaktande av avdelning VI i Fördraget om Europeiska unionen, särskilt artiklarna 29, 31.1 c och 34.2 a och b,
- med beaktande av Fördraget om upprättandet av en konstitution för Europa, undertecknat av medlemsstaterna i Rom den 29 oktober 2004, särskilt artiklarna I-42 och III-260 (utvärderingssystem), III-270 och III-271 (straffrättsligt samarbete) och II-107 till II-110, som innehåller artiklarna 47–50 ur Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna,
- med beaktande av gemenskapens regelverk inom straffrätt, bland annat konventionen om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål¹, rådets rambeslut av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna², rådets rambeslut 2003/577/RIF av den 22 juli 2003 om verkställighet i Europeiska unionen av beslut om frysning av egendom eller bevismaterial³, förslaget till rådets rambeslut om ett europeiskt bevisupptagningsbeslut⁴ och förslaget till rådets rambeslut om vissa rättssäkerhetsgarantier i brottmål i Europeiska unionen (KOM(2004)0328),

¹ Rådets akt av den 29 maj 2000 om att i enlighet med artikel 34 i Fördraget om Europeiska unionen upprätta konventionen om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål mellan Europeiska unionens medlemsstater (EGT C 197, 12.7.2000, s. 1).

² EGT L 190, 18.7.2002, s. 1.

³ EUT L 196, 2.8.2003, s. 45.

⁴ Förslag till rådets rambeslut om ett europeiskt bevisupptagningsbeslut avseende föremål, handlingar eller uppgifter som skall företas i brottmål (KOM(2003)0688).

- med beaktande av de relevanta artiklarna i anslutningsfördraget som föreskriver möjligheten att skjuta upp tillämpningen av vissa bestämmelser för området med frihet, säkerhet och rättvisa om vissa krav inte uppfylls (vilket innebär att sådana krav först måste ha fastställts),
 - med beaktande av rekommendationen om det framtida området med frihet, säkerhet och rättvisa samt villkoren för att stärka dess legitimitet och effektivitet, som antogs av Europaparlamentet den 14 oktober 2004¹,
 - med beaktande av Haag-programmet som antogs av Europeiska rådet den 4-5 november 2004,
 - med beaktande av artikel 114.3 och artikel 83.5 i arbetsordningen,
 - med beaktande av rekommendationen från utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor (A6-0036/2005), och av följande skäl:
- A. I artiklarna II-107 till II-110 i Fördraget om upprättandet av en konstitution för Europa och i artiklarna 6 och 13 i Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna definieras omfattningen av den rätt till domstolsprövning som unionen och medlemsstaterna skall garantera EU-medborgarna i enlighet med sina respektive behörighetsområden.
- B. I denna rätt till domstolsprövning ingår rätten till ett effektivt rättsmedel, rätt till opartisk domstol, rätt till en rättvis rättegång, rätt att få sin sak prövad inom skälig tid och rätt till rättshjälp. I denna rätt ingår även fullständig respekt för de grundläggande rättigheterna för den som är misstänkt för en lagöverträdelse innan den rättsliga processen inleds, liksom rätten till värdig och human behandling för personer som dömts efter en sådan process i enlighet med de internationella normer som stadfästas av FN och genom Europeiska konventionen till förhindrande av tortyr.
- C. Skyddet av dessa rättigheter är än viktigare när det gäller brottmålsförfaranden där de grundläggande friheterna står på spel.
- D. I första hand tillkommer skyddet av rättigheterna varje enskild medlemsstat som skall säkerställa det i enlighet med sitt eget författningssystem och sina juridiska traditioner. Medlemsstaterna måste ta itu med de problem som behäftar de egna rättssystemen, särskilt sådana problem som identifierats av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Men för att verkligen åstadkomma ett europeiskt område med frihet, säkerhet och rättvisa krävs det att unionsmedborgarna får likvärdig behandling oavsett var de befinner sig inom unionen och att det ömsesidiga förtroendet stärks mellan medlemsstaterna, så att domar kan erkännas ömsesidigt och så att staterna även tillåter att deras egna medborgare ställs inför rätta i en annan medlemsstat.
- E. Härvidlag är det viktigt att rättspraxis vid EG-domstolen i Luxemburg och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna i Strasbourg beaktas, liksom det faktum att dessa domstolars rättspraxis bör vara enhetlig.

¹ P6_TA(2004)0022.

- F. Sedan Tammerfors-programmet godkändes (punkt 33) har principen om ömsesidigt erkännande av domstolsbeslut blivit grundläggande för det rättsliga samarbetet inom unionen.
- G. I Fördraget om upprättandet av en konstitution för Europa (artikel III-260) och Haag-programmet (framför allt punkt 3.2) erkänns vikten av en utvärdering medlemsstaterna emellan för att stärka det ömsesidiga förtroendet, vilket i likhet med införandet av substantiella och förfarandemässiga miniminormer liksom fastställandet av rimliga tidsfrister i sig är en nödvändig förutsättning för ömsesidigt erkännande.
- H. Utvärderingen av kvaliteten på rättskipningen inom EU bör även omfatta domarnas arbetsmetoder och medlemsstaternas olika system för rättskipning, vilket på intet vis står i motsättning till kravet att detta görs i full överensstämmelse med principen om den dömande maktens oavhängighet.
- I. För att utvärderingen skall vara enhetlig och objektiv krävs att den utgår från en gemensam referensram.
- J. För straffrättens kvalitet i Europa är det viktigt att fastställa de verktyg och tillvägagångssätt som är lämpligast för en sådan utvärdering liksom att stärka informationsutbytet och öka utbildningsmöjligheterna.
- K. De europeiska nätverk som på senare år upprättats inom EU, exempelvis sammanslutningen av de högsta förvaltningsdomstolarna i Europeiska unionen, nätverket för ordförande av överdomstolar, nätverket för överdomstolar och det europeiska nätverket för tillsynsmyndigheter för domstolsväsendet, är bevis på den växande insikten att det krävs samarbete för att förbättra kvaliteten på den rättskipning som erbjuds EU:s medborgare.
- L. Utbildning spelar en central roll för utvecklingen inom EU av en gemensam rättslig kultur och en kulturell värdegemenskap kring de grundläggande rättigheterna, inte minst genom den verksamhet som bedrivs inom ramen för det europeiska nätverket för rättslig utbildning.
- M. En förbättring av kvalitetsstandarderna för rättskipningen och av rättskipningens effektivitet, baserad på utvärdering, bör leda till att den straffrättsliga kvaliteten förbättras i sak och i form och till att tillämpningen får högre kvalitet, vilket i sig inte strider mot principen om rättsväsendets oavhängighet.
- N. En ömsesidig utvärderingsprocess kräver en konkret metod som tar hänsyn till processens inneboende komplexitet.
- O. Enligt Haag-programmet bör Fördraget om upprättandet av en konstitution för Europa antas som referensram och det förberedande arbetet inledas, så att de åtgärder som anges i konstitutionsfördraget kan genomföras så snart fördraget trätt i kraft.
- P. Den 18 januari 2005 anordnade utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor ett offentligt seminarium om att främja högre kvalitet på rättskipningen i Europa.
- Q. Europaparlamentet godkänner de riktlinjer som anges i Haagprogrammet om att förstärka det ömsesidigt förtroendet (punkt 3.2), särskilt genom att förbättra kvaliteten på rättskipningen

genom en utveckling av utvärderingsinstrumentet och genom att utnyttja det ovärderliga bidrag som nätverken av rättsliga organisationer och institutioner har att lämna.

R. I punkt 3.2 i Haag-programmet understryks att såväl den mångfald av strukturer och rättstraditioner som kännetecknar de nationella rättssystemen som domarkårens oberoende i den enskilda medlemsstaten måste respekteras, samtidigt som kvalitetsförbättringar i rättskipningen bör uppmuntras genom att ömsesidigt förtroende främjas.

1. Europaparlamentet riktar följande rekommendation(er) till rådet:

- a) Rådet uppmanas att omedelbart inleda en EU-åtgärd så att unionsmedborgarna, oavsett var de befinner sig i unionen och oavsett de juridiska eller författningsmässiga ramarna i det land de befinner sig i, kan få rätt till domstolsprövning under förhållanden som både är likvärdiga och hela tiden förbättras kvalitetsmässigt, och därmed får större förtroende för rättskipningen.
- b) Rådet uppmanas att tillsammans med medlemsstaterna fastställa en **stadga om straffrättens kvalitet i Europa** som kan utgöra en gemensam referensram för samtliga medlemsstater och en garant för att utvärderingen blir enhetlig och objektiv. Stadgan bör utarbetas med hänsyn till de erfarenheter och det arbete som Europarådet och FN redan har gjort både nationellt och internationellt.
- c) Rådet uppmanas att i syfte att stärka det ömsesidiga förtroendet mellan de olika nationella rättssystemen utifrån respekten för den mångfald som dessa representerar, införa ett permanent system för ömsesidig utvärdering av straffrättens kvalitet med kvalitetsstadgan som objektiv referensram, med hänsyn till de erfarenheter som gjorts på andra områden där ömsesidig utvärdering redan förekommer (Schengen, terrorism, utvidgning ...) och i möjligaste mån föregripa det system som avses i artikel III-260 i konstitutionsfördraget. Målen med systemet bör vara att
 - upprätta en databas med komparativ statistik,
 - organisera åtgärder för riktmärkning,
 - sprida bästa praxis,
 - tillhandahålla uppgifter om karaktären och funktionen hos övriga medlemsstaters rättssystem,
 - offentliggöra en årlig rapport med utvärdering av rättskipningens kvalitet i Europa och med denna en rad rekommendationer till rådet och medlemsstaterna i syfte att lösa de problem som har identifierats.
- d) Rådet uppmanas att formalisera det ömsesidiga utvärderingssystemet (förfaranden, strukturer, indikatorer, rapporter osv.) genom ett eller flera beslut med stöd av artikel 31 i Fördraget om Europeiska unionen och i enlighet med principerna i Europadomstolens (Strasbourg) och EG-domstolens (Luxemburg) rättspraxis samt de riktlinjer som utarbetats av Europarådets kommission för effektiv rättskipning (CEPEJ).
- e) Rådet uppmanas att involvera sammanslutningar av domare och rättsinstanser, juridiska experter, personer som varit i kontakt med rättsväsendet och de nationella parlamenten, exempelvis genom att inrätta en övervakningskommitté för kvaliteten i rättskipningen, i enlighet med andan i artikel I-42.2 i konstitutionsfördraget och i enlighet med

subsidiaritetsprincipen. Utvärderingen skulle kunna ledas av Europaparlamentet och de nationella parlamenten tillsammans.

f) Rådet uppmanas att beakta att ett område med frihet, säkerhet och rättvisa som bygger på ömsesidigt förtroende inte kan upprättas utan att de nationella regelverken i någon mån förs närmare varandra. I fråga om den materiella straffrätten delar parlamentet rådets uppfattning att de överträdelser som uttryckligen nämns i konstitutionsfördraget bör prioriteras. När det gäller processrätten anser parlamentet att följande områden bör prioriteras:

- Insyn och öppenhet i rättsförvaltningen och fullständig respekt för en misstänkts grundläggande rättigheter innan en rättslig process inleds och rätt till en värdig och human behandling för personer som dömts efter en sådan process.
- Hantering och värdering av bevis.
- Överföring av interner för verkställighet av straff i den medlemsstat vederbörande är bosatt.
- Verkställighet av icke-frihetsberövande straff i den medlemsstat där vederbörande är bosatt.
- Verkställighetsåtgärder i den medlemsstat där vederbörande är bosatt.
- Minimirättigheter för interner i samtliga medlemsstater.
- Dom vid återfallsförbrytelse som redan omfattas av harmoniseringsåtgärder.
- System för att skydda uppgifter som lämnas av vittnen och offer.

Rådet uppmanas att beakta att utvärderingen även bör göras på grundval av dessa faktorer, så att initiativ på dessa områden kan tas eller drivas vidare på EU-nivå.

g) Rådet uppmanas att beakta att en följdriktig tillämpning av principen om ömsesidig utvärdering förutsätter att man med stöd av de europeiska nätverken för rättsliga organisationer och institutioner vidtar åtgärder för att främja vidareutbildningen av samtliga jurister verksamma inom rättsväsendet. Rådet bör därför inom ramen för budgetplanen för 2007–2013 och i enlighet med Haag-programmets bestämmelser (punkt 3.2 andra stycket) ge ekonomiskt stöd åt såväl de europeiska nätverken för rättsliga organisationer och institutioner som de utbytesprogram som på parlamentets initiativ upprättats mellan olika rättsliga myndigheter (främst genom punkt 18 05 01 03 i budgeten), liksom åt pilotprogram som gör det möjligt för aktörer eller organisationer i medlemsstaterna att samarbeta för att öka kvaliteten på rättskipningen.

h) Rådet uppmanas att uppmana kommissionen att redan nu föra in stadgan för straffrättens kvalitet i Europa, det ömsesidiga utvärderingssystemet och kompletterande harmoniseringsåtgärder för vissa straffrättsliga krav i den handlingsplan som kommissionen skall lägga fram 2005 enligt slutsatserna från Europeiska rådets möte i Haag. I detta avseende är parlamentet enligt med Europeiska rådet och rekommenderar kommissionen att använda bestämmelserna i Fördraget om upprättandet av en konstitution för Europa som referensram för handlingsplanen.

2. Europaparlamentet uppdrar åt talmannen att översända denna rekommendation till rådet och, för kännedom, till kommissionen, medlemsstaternas regeringar och parlament samt till Europarådet.

MOTIVERING

När det gäller behörighetsfördelningen mellan medlemsstaterna och Europeiska unionen utgör det ömsesidiga erkännandet, med respekt för den mångfald av rättsliga system som finns i de olika medlemsstaterna, en hörnsten i uppbyggnaden av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. I och med antagandet av Tammerfors-programmet 1999 blev det tydligt att en tillnärmning av de olika regelverken förutsätter att miniregler införs både för sakfrågor och förfaranden och att EU:s och medlemsstaternas insatser bör vara inriktade på att stärka det ömsesidiga förtroendet, vilket i sig är en förutsättning för ett ömsesidigt erkännande. Syftet med denna rekommendation är att dels föreslå praktiska vägar för att stärka det ömsesidiga förtroendet och därigenom stärka det ömsesidiga erkännandet (med hjälp av en stadga om straffrättens kvalitet och ett utvärderingssystem), dels undersöka vilka minsta harmoniseringsåtgärder som fortfarande måste vidtas som stöd för det ömsesidiga erkännandet.

För att komplettera uppgifterna från parlamentets ledamöter och samla in synpunkter från olika berörda parter som underlag vid utarbetandet av denna rekommendation håller utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor den 18 januari 2005 ett offentligt seminarium om att främja högre kvalitet på rättskipningen i Europa. Företrädare för nationella institutioner och EU-institutioner har bjudits in, liksom yrkesverksamma på det rättsliga området och de icke-statliga organisationer som berörs mest av frågan.

1. Inledning

Parlamentet fäster framför allt stor vikt vid verkställandet av hela artikel 29 i Fördraget om Europeiska unionen, där det anges att unionens mål skall vara ”att ge medborgarna en hög säkerhetsnivå inom ett område med frihet, säkerhet och rättvisa”.

I sin resolution om det framtida området med frihet, säkerhet och rättvisa av den 14 oktober 2004¹ förespråkade Europaparlamentet att man skulle ”uppmuntra, för att underlätta det ömsesidiga förtroendet, en kultur för grundläggande rättigheter inom unionen med tonvikt både på en kontinuerlig dialog mellan höga rättsinstanser, offentliga förvaltningar och yrkesverksamma jurister, och på utvecklandet av ett nätverk för utbyte av information och diskussion mellan domare, administrativa myndigheter och forskare”.

Denna kultur och dialog är i realiteten avgörande om man vill uppfylla de allt större krav på kvalitet som olika rättsutövare framfört under senare år. Dessa krav består av

- ett grundläggande *demokratiskt* krav, som bekräftas av ett antal internationella dokument, särskilt artikel 6 i Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna som behandlar rätten till en rättvis rättegång, och av den rättspraxis som följer därav,
- ett krav på en *fungerande* rättvisa, god förvaltning och sund finansiell förvaltning, vilket har blivit ett ämne i den offentliga debatten,

¹ P6_TA(2004)0022, [A6-0010/2004](#).

- ett krav på *effektivitet*, dels för medborgarnas skull, dels i ekonomiskt hänseende, eftersom en effektiv rättvisa är en konkurrensfaktor att ta hänsyn till inom ramen för Lissabonstrategins målsättningar.

Till dessa krav som gäller för samtliga medlemsstater bidrar skapandet av ett europeiskt område med frihet, säkerhet och rättvisa med följande aspekter:

- I samband med *utvidgningen* har en av de viktigaste beståndsdelarna för återuppbyggnaden av demokratiska system efter diktaturernas fall i kontinentens centrala och östra delar varit att upprätta oberoende och effektiva rättsväsenden i rättsstatens tjänst. Detta var en av de faktorer som vägdes in vid utvärderingen av Köpenhamnskriterierna inför dessa länders anslutning till unionen.
- Med det *ömsesidiga erkännandet av domstolsbeslut* har EU med sina 25 medlemsstater trätt in i en ny fas som kräver ett ökat ömsesidigt förtroende och därmed ett system för utvärdering, information och utbildning.

2. Rätt till domstolsprövning i hela Europa

I artiklarna II-107 till II-110 i Fördraget om upprättandet av en konstitution för Europa (artiklarna 47–50 i stadgan om de grundläggande rättigheterna) och artiklarna 6 och 13 i Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna definieras räckvidden av den rätt till domstolsprövning som unionen och medlemsstaterna skall garantera de europeiska medborgarna i enlighet med sina respektive behörighetsområden. I rätten till domstolsprövning ingår rätten till ett effektivt rättsmedel, rätt till opartisk domstol, rätt till en rättvis rättegång, rätt att få sin sak prövad inom skälig tid och rätt till rättshjälp. I denna rätt ingår även fullständig respekt för de grundläggande rättigheterna för den som är misstänkt för en lagöverträdelse innan den rättsliga processen inleds, liksom rätten till värdig och human behandling för personer som dömts efter en sådan process. Det säger sig självt att skyddet av dessa rättigheter är än viktigare när det gäller brottmål där de grundläggande friheterna står på spel.

I första hand tillkommer skyddet av rättigheterna varje enskild medlemsstat som skall säkerställa det i enlighet med sitt eget författningssystem och sina juridiska traditioner. Ett verkligt europeiskt område med frihet, säkerhet och rättvisa kräver samtidigt

- å ena sidan att unionsmedborgarna får likvärdig behandling oavsett var de befinner sig inom unionen,
- å andra sidan att det ömsesidiga förtroendet stärks mellan medlemsstaterna, så att domar kan erkännas ömsesidigt och så att staterna även tillåter att deras egna medborgare ställs inför rätta i en annan medlemsstat.

I utkastet till konstitutionellt fördrag (artikel III-260) och i Haag-programmet (punkt 3.2) bekräftas just vikten av utvärdering för att stärka det ömsesidiga förtroendet och erkännandet.

Frågan om att utvärdera rättskipningens kvalitet väcker också ett allt större intresse i olika internationella forum (Europarådet¹, Världsbanken m.fl.).

Det är viktigt att redan nu ta fram praktiska verktyg för denna utvärdering inom Europeiska unionen och att stärka informationsutbytet och utbildningsmöjligheterna för att gynna straffrättens kvalitet i Europa.

Europeiska rådet har med Haag-programmet fastställt de strategiska riktlinjerna för de fem närmaste åren och uppmanat kommissionen att lägga fram en handlingsplan 2005, med de konkreta åtgärder som krävs för att praktiskt verkställa programmet.

Domstolarnas (Strasbourg och Luxemburg) rättspraxis utgör redan i dag en gemensam referensmall för medlemsstaterna, men det ömsesidiga förtroendet skulle säkert öka om medlemsstaterna ömsesidigt kunde utvärdera varandra när de gemensamma indikatorerna väl har fastställts, vilket redan sker inom andra delar av området med frihet, säkerhet och rättvisa. Om en sådan utvärdering visade sig positiv skulle en lämplig rättslig grund kunna vara ett europeiskt rambeslut, exempelvis baserat på artikel 31.1. c i Fördraget om Europeiska unionen.

3. Stärkt ömsesidigt förtroende

För att åstadkomma ett verkligt område med frihet, säkerhet och rättvisa utifrån en rättskultur som bygger på många olika rättssystem där kvalitetskraven är höga, krävs det först att en gemensam referensram fastställs och att ett gemensamt utvärderingssystem antas. Detta är väsentligt för att öka det ömsesidiga förtroendet och därmed förverkliga principen om ömsesidigt erkännande.

3.1 Stadga om straffrättens kvalitet

Enhetlig rättstillämpning i unionen och garantier för att samtliga medborgare får fullt tillträde till området med frihet, säkerhet och rättvisa (oavsett i vilken medlemsstat de befinner sig) är beroende av om det verkligen finns tillgång till ett rättssystem av hög kvalitet (se punkt 3.2 i Haag-programmet).

På det internationella planet är medlemsstaterna för övrigt redan ålagda att garantera en straffrätt av hög kvalitet, bland annat i enlighet med artikel 6 i Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna.

Föredraganden föreslår att en principförklaring antas i form av en stadga om straffrättens kvalitet i Europa som bör fungera som rättesnöre vid utvärderingen av hur rättssystemen inom EU fungerar. På denna grundval skall sedan användbara uppgifter om de olika rättssystemen sammanställas, framför allt när det gäller efterlevnaden av principen om domstolarnas oavhängighet och uppfyllandet av krav på rättvisa processer, men även uppgifter om hur brottmålsrättegångar går till, däribland villkoren för påföljdernas verkställighet.

Målet bör vara att se till att en likvärdig rättsverkan uppnås i de olika medlemsstaterna genom att inrätta krav på resultat, till exempel i fråga om domstolarnas handläggningstider².

¹ Se särskilt det arbete som gjorts av Europarådets kommission för effektiv rättskipning (CEPEJ): http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_co-operation/Operation_of_justice/Efficiency_of_justice/

² Man kan i det avseendet använda det arbete som gjorts av kommissionen för effektiv rättskipning (CEPEJ) som

Det offentliga seminarium som utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor anordnar den 18 januari 2005 blir ett första steg i denna riktning. När väl kravet på hög kvalitet på rättsväsendet har förts in i handlingsplanen bör kommissionen vidta nödvändiga åtgärder för att knyta alla berörda parter till arbetet med stadgan och genomförandet av utvärderingssystemet. För detta ändamål måste kommissionen utveckla en rad kriterier för bedömning av straffrättens kvalitet i de olika medlemsstaterna med hänsyn till Europarådets arbete och internationella normer, exempelvis FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning¹ och Europeiska konventionen till förhindrande av tortyr. Kvalitetsstadgan innebär inte något nytt regelverk. Den skall ses som en gemensam referensram som kan garantera en enhetlig och objektiv utvärdering.

3.2 System för ömsesidig utvärdering

3.2.1 Bakgrund

De senaste åren har en rad olika system för ömsesidig utvärdering införts på följande områden:

- i. Avtal om att avskaffa gränser (Schengen).
- ii. Kampen mot organiserad brottslighet (gemensam åtgärd av den 5 december 1997)².
- iii. Kampen mot terrorism (beslut av den 28 november 2002)³.
- iv. Ömsesidig rättshjälp i brottmål⁴.

Det kan även vara lämpligt att notera att rådet genom en gemensam åtgärd som antogs den 29 juni 1998⁵ införde ett system för utvärdering av hur gemenskapens regelverk inom rättsliga och inrikes frågor efterlevdes av de länder som då hade ansökt om medlemskap i unionen.

3.2.2 Fördraget om upprättandet av en konstitution för Europa

Denna rekommendation handlar om att inrätta ett system för utvärdering av rättssystemens kvalitet och föregriper i viss mån ett system av samma slag som avses i artikel III-260 i EU:s konstitution. Enligt denna artikel får rådet på förslag av kommissionen anta europeiska förordningar eller beslut med regler för opartisk utvärdering av medlemsstaternas genomförande av politiken för ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, ”särskilt för att främja en fullständig tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande”. Europaparlamentet och de nationella parlamenten skall endast informeras om innehållet i och resultatet av utvärderingen, men de nationella parlamenten kan medverka i utvärderingssystemet med stöd av artikel I-42.2 i utkastet till fördrag.

Föredraganden föreslår att det omedelbart inleds en utvärdering av rättskipningens kvalitet med hjälp av de nationella parlamenten och Europaparlamentet.

utgångspunkt (se även http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_co-operation/Operation_of_justice/Efficiency_of_justice/Documents/CEPEJ%202004%2019-REV%201%20Eng2.pdf).

¹ Antogs av generalförsamlingen den 10 december 1984 och trädde i kraft den 26 juni 1987.

² EGT L 344, 15.12.1997, s. 7.

³ EGT L 349, 24.12.2002, s. 1.

⁴ EGT C 216, 1.8.2001, s. 14.

⁵ EGT L 191, 7.7.1998, s. 8.

3.2.3 Haag-programmet

I punkt 3.2 i Haagprogrammet, som godkändes av Europeiska rådet den 4 och 5 november 2004, bekräftas vikten av ömsesidigt erkännande medlemsstaterna emellan och behovet av att garantera att alla medborgarna har tillgång till rättsväsenden av hög kvalitet. I programmet anges att genomförandet av principen om ömsesidigt erkännande till stor del är beroende av att det inrättas ett system för ömsesidig utvärdering av hur politiken för ett område med frihet, säkerhet och rättvisa genomförs.

3.2.4 Hur systemet skall fungera

Det föreslagna systemet för ömsesidig utvärdering skall vara helt förenligt med rättsinstansernas oavhängighet; systemets enda syfte är att främja god rättslig praxis inom EU:s hela territorium. Denna kultur med ömsesidig utvärdering bidrar till ökad solidaritet mellan medlemsstaterna och gör det möjligt att upptäcka skillnader mellan de nationella rättsväsendena så att samtliga medborgare kan omfattas av likvärdiga kvalitetskrav.

Europaparlamentet förväntar sig att kommissionen snarast lägger fram ett förslag för rådet med ett system för utvärdering. I förslaget skall bestämmelser fastställas för hur medlemsstaterna i samarbete med kommissionen skall utforma en objektiv och opartisk utvärdering av genomförandet av kriterierna i stadgan om straffrättens kvalitet i Europa. Det vore önskvärt att kunna räkna med att de europeiska nätverken för olika rättsliga organ och instanser medverkar, så att man både kan säkerställa rättsväsendets oavhängighet och ett lämpligt förhållande till de rättsliga aktörerna. Likaså bör Eurojust involveras, med tanke på organets särskilda inblick i hur det rättsliga samarbetet fungerar, liksom representativa organ från det civila samhället och frivilligorganisationer.

Målen med systemet bör vara att

- i. skapa en databas med komparativ statistik,
- ii. inleda åtgärder för riktmärkning,
- iii. sprida bästa praxis,
- iv. offentliggöra en årlig rapport med utvärdering av hur kvalitetsstadgan genomförs.

En rapport bör utarbetas varje år. Såsom anges ovan bör de nationella parlamenten medverka i utvärderingsförfarandet och årsrapporten översändas till Europaparlamentet.

Det europeiska nätverket för juridisk utbildning bör medverka i behandlingen och spridningen av denna rapport, med hänsyn till vilken betydelse nätverket har för framväxandet av en gemensam juridisk kultur.

4. Tillnärmning av straffrätten

4.1 Viktiga krav

Inrättandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa som bygger på ett ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna kan endast genomföras om det sker en minsta tillnärmning av de nationella lagstiftningarna i enlighet med artikel 31.1 e i Fördraget om Europeiska unionen

(antagande av ”beslut om åtgärder som fastställer minimiregler avseende brottsrekvisit och påföljder på områdena organiserad brottslighet, terrorism och olaglig narkotikahandel”).

Även annan gränsöverskridande brottslighet borde omfattas av en sådan harmonisering. Den nuvarande formuleringen av artikel 31.1 e i Fördraget om Europeiska unionen är inte längre tillräcklig för att ge EU-medborgarna ett effektivt skydd eller garantera ett område med frihet, säkerhet och rättvisa.

När utkastet till upprättandet av en konstitution för Europa utarbetades tog man hänsyn till detta. Enligt villkoren i artikel III-271 skall antagandet av nämnda minimiregler utvidgas till att omfatta all grov gränsöverskridande brottslighet. Följande uppräknig görs: terrorism, människohandel och sexuellt utnyttjande av kvinnor och barn, olaglig narkotikahandel, olaglig handel med vapen, penningtvätt, korruption, förfalskning av betalningsmedel, IT-brottslighet och organiserad brottslighet.

I Haag-programmet fastställs att tillnärmning av straffrätten skall prioriteras för brott som uttryckligen anges i fördragen. Europeiska rådet skriver följande: ”Fördraget om upprättandet av en konstitution för Europa (nedan kallat ’det konstitutionella fördraget’) har tjänat som riktlinje för ambitionsnivån, men de befintliga fördragen ger den rättsliga grunden för rådets åtgärder till dess att det konstitutionella fördraget träder i kraft. De olika politikområdena har därför granskats i syfte att fastställa huruvida förberedande arbete eller studier redan nu kan påbörjas så att de åtgärder som föreskrivs i det konstitutionella fördraget kan vidtas så snart det träder i kraft.”

Europaparlamentet är enigt med Europeiska rådet och rekommenderar därför Europeiska kommissionen att använda bestämmelserna i Fördraget om upprättandet av en konstitution för Europa som referensram för den handlingsplan som skall läggas fram 2005.

Det är lämpligt att Europeiska kommissionen inleder det förberedande arbetet med en tillnärmning av straffrätten i fråga om de brott som anges i artikel III-271 i det konstitutionella fördraget så att motsvarande rättsakter kan antas så snart fördraget har trätt i kraft.

Europaparlamentet förbehåller sig rätten att göra en utvärdering av Haag-programmet efter halva tiden och att eventuellt fastställa nya prioriteringar enligt artikel III-271.1 tredje stycket.

4.2 Krav på förfaranden

Trots att konventionen om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål¹ har antagits anser Europaparlamentet att tillnärmningen av straffrätten fortfarande är uppenbart otillräcklig på vissa områden.

Parlamentet anser i synnerhet att ytterligare framsteg måste göras inom följande områden:

- i. Handläggning av bevis samt bevisvärdering.
- ii. Överföring av interner för verkställande av straff i den medlemsstat där vederbörande är bosatt.

¹ EGT C 326, 21.11.2001, s. 1.

- iii. Verkställighet av icke frihetsberövande straff i den medlemsstat där vederbörande är bosatt.
- iv. Verkställighetsåtgärder i den medlemsstat där vederbörande är bosatt.
- v. Minimirättigheter för interner i samtliga medlemsstater.
- vi. Dom vid återfallsförbrytelse som redan omfattas av harmoniseringsåtgärder.

Det är därför önskvärt att kommissionen så snart som möjligt lägger fram ett lagstiftningsförslag för rådet om det polisiära och straffrättsliga samarbetet på ovannämnda områden.

*
* *

Föredraganden lägger fram bifogade förslag till rekommendation för antagande av utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor, i enlighet med artikel 114.3 i arbetsordningen.

FÖRSLAG TILL REKOMMENDATION TILL RÅDET OM STRAFFRÄTTENS KVALITET I EUROPEISKA UNIONEN B6-0234/2004

Europaparlamentet utfärdar denna rekommendation

- med beaktande av artikel 114.1 i arbetsordningen, och av följande skäl:
 - I artiklarna 47 till 50 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och artiklarna 6 och 13 i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna fastställs rätten till tillgång till rättsväsendet, en rätt som Europeiska unionen och dess medlemsstater skall garantera i enlighet med sina respektive befogenheter.
 - Denna rätt till rättsväsendet omfattar bland annat rätt till ett effektivt rättsförfarande, rätt att dömas av en opartisk domstol, rätt till en rättvis process, rätt att dömas inom en rimlig tid och rätt att få hjälp i samband med rättsförfarandet. Skyddet av dessa rättigheter är än viktigare när det gäller brottmål.
 - I första hand tillkommer skyddet av rättigheterna varje enskild medlemsstat som skall säkerställa det i enlighet med sitt eget författningssystem och sina juridiska traditioner. Men ett land som anslutit sig till Europeiska unionen måste se till att unionsmedborgarna får likvärdig behandling var de än befinner sig inom EU och dessutom stärka det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaterna för att möjliggöra ömsesidigt erkännande av domar, samt slutligen tillåta att landets egna medborgare ställs inför rätta i en domstol i en annan medlemsstat.
 - I utkastet till konstitutionellt fördrag (artikel III-260) och Haag-programmet (punkt 3.2) erkänns vikten av inbördes utvärdering mellan medlemsstaterna för att stärka det ömsesidiga förtroendet. Det är viktigt att finna de verktyg och tillvägagångssätt som är lämpligast för en sådan utvärdering och för att öka informationsutbytet och utbildningsmöjligheterna till nytta för straffrättens kvalitet i Europa.
1. Europaparlamentet riktar följande rekommendationer till rådet:
 - Rådet uppmanas att med beaktande av de ömsesidiga utvärderingar som redan pågår inom ramen för de bestämmelser som rör terroristbekämpning och Schengensamarbetet fastställa indikatorer och förfaranden som gör det möjligt att inrätta ett system för ömsesidig utvärdering av straffrättens kvalitet inom Europeiska unionen.
 - Rådet uppmanas att föra över dessa indikatorer och förfaranden till ett eller flera beslut grundade på artikel 31 i Fördraget om Europeiska unionen, genom vilka de principer som gäller i Europadomstolens och EG-domstolens rättspraxis samt de riktlinjer kommissionen betonat för att effektivisera rättsväsendet i Europa genomförs.
 2. Europaparlamentet uppdrar åt talmannen att översända denna rekommendation till rådet, och, för kännedom, till kommissionen.

ÄRENDETS GÅNG

Titel	Betänkande med ett förslag till Europaparlamentets rekommendation till rådet om straffrättens kvalitet och harmonisering i medlemsstaterna			
Förfarandenummer	2005/2003(INI)			
Rekommendationsförslag som betänkandet baseras på	B6-0234/2004			
Grund i arbetsordningen	art. 114.3 och art. 83.5			
Ansvarigt utskott Tillkännagivande i kammaren	LIBE 13.9.2004			
Beslut att utarbeta ett betänkande	16.12.2004			
Rådgivande utskott Tillkännagivande i kammaren				
Inget yttrande avges Beslut				
Förstärkt samarbete Tillkännagivande i kammaren				
Annat/Andra rekommendationsförslag som återges i betänkandet				
Föredragande Utnämning	António Costa 13.9.2004			
Tidigare föredragande				
Behandling i utskott	24.11.2004	13.12.2004	18.1.2005	1.2.2005
Antagande	1.2.2005			
Slutmöstning: resultat	för: 37 emot: 4 nedlagda röster: 2			
Slutmöstning: närvarande ledamöter	Alexander Nuno Alvaro, Alfredo Antoniozzi, Johannes Blokland, Mario Borghezio, Mihael Brejc, Kathalijne Maria Buitenweg, Michael Cashman, Giusto Catania, Jean-Marie Cavada, Charlotte Cederschiöld, Carlos Coelho, António Costa, Agustín Díaz de Mera García Consuegra, Rosa Díez González, Antoine Duquesne, Kinga Gál, Patrick Gaubert, Adeline Hazan, Lívia Járóka, Timothy Kirkhope, Ewa Klant, Ole Krarup, Stavros Lambrinidis, Henrik Lax, Edith Mastenbroek, Jaime Mayor Oreja, Hartmut Nassauer, Bogdan Pęk, Martine Roure, Inger Segelström, Manfred Weber, Stefano Zappalà, Tatjana Ždanoka			
Slutmöstning: närvarande suppleanter	Frederika Brepoels, Panayiotis Demetriou, Gérard Deprez, Camiel Eurlings, Ignasi Guardans Cambó, Sophia in 't Veld, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Vincent Peillon, Herbert Reul, Marie-Line Reynaud, Jan Zahradil			
Slutmöstning: närvarande suppleanter (art. 178.2)				
Ingivande – A6-nummer	9.2.2005		A6-0036/2005	
Anmärkningar	...			

REKOMMENDATIONSFÖRSLAG SOM BETÄNKANDET BASERAS PÅ

B6-nummer	B6-0234/2004
Förslagsställare	
Titel	Straffrättens kvalitet och harmonisering i medlemsstaterna
Ansvarigt utskott	LIBE
Rådgivande utskott	
Tillkännagivande i kammaren	13.1.2005