(Ekstern oversættelse)

EUROPA-PARLAMENTET

2004 *2009*

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

22.9.2005

ARBEJDSDOKUMENT

om medlemsstaternes gennemførelse og anvendelse af den europæiske arrestordre

(Beretning fra Kommissionen ifølge artikel 34 i Rådets rammeafgørelse af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne - KOM(2005)0063 og SEK(2005)0267)

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

Ordfører: Adeline Hazan

(Ekstern oversættelse)

Den 1. oktober 1996 fremsatte syv europæiske dommere "Genève-appellen", hvor de efterlyste "et europæisk retsområde, hvor dommere uden andre begrænsninger end retsstatsprincippet kan søge og udveksle oplysninger, som kan være nyttige for igangværende efterforskninger". De ønskede, at internationale retsanmodninger skulle kunne fremsendes direkte "uden indblanding fra den udøvende magt og uden anvendelse af de diplomatiske kanaler".

Den europæiske arrestordre blev indført ved Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13. juni 2002[1] og trådte i kraft den 1. januar 2004. Arrestordren udsprang af Tammerfors-programmet[2], som gjorde gensidig anerkendelse til en hjørnesten i oprettelsen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed og lagde op til indførelse af en nyskabende foranstaltning, der skulle fremskynde udlevering af efterlyste eller dømte personer ved hjælp af en række omfattende ændringer: forenkling af procedurer, som gøres rent retlige, gensidig anerkendelse af retsafgørelser, direkte kontakt mellem medlemsstaternes retlige myndigheder og overgivelse af egne statsborgere.

Formålet med den europæiske arrestordre er netop at afhjælpe manglerne i den traditionelle udleveringsprocedure og sikre hurtigere overgivelse og færre afvisninger af at overgive mistænkte mellem EU's medlemsstater. Den skal således gøre det muligt at mindske risikoen for, at en tiltalt eller dømt person unddrager sig straffuldbyrdelse på grund af "retlig suverænitet" eller ved at udnytte mangler og langsommelighed i udleveringsproceduren, navnlig af politiske grunde. Udleveringssystemet virker ofte langsommeligt og kompliceret i lyset af behovet for at bekæmpe international kriminalitet (hvilket var en af de direkte årsager til "Genève-appellen").

Det forhold, at arrestordren blev indført blot måneder efter attentaterne den 11. september 2001, kunne give indtryk af, at der var tale om en hasteforanstaltning. Den dramatiske kontekst bidrog utvivlsomt til forståelsen og beslutsomheden, men Rådets og Parlamentets arbejde på baggrund af Kommissionens forslag var faktisk allerede så langt fremme, at foranstaltningen kunne indføres forholdsvis hurtigt.

I februar 2005 forelagde Kommissionen Europa-Parlamentet og Rådet en første vurdering af gennemførelsen af den europæiske arrestordre[3]. Ud over de generelle kriterier, der normalt anvendes for at vurdere rammeafgørelser, anvender Kommissionen tre særlige kriterier for arrestordren: det forhold at den er et retligt instrument (dvs. at den er "afpolitiseret"), dens effektivitet og dens hurtighed. Denne første vurdering er nødvendigvis foreløbig og begrænset (den omhandler mindre end ét år) og skal derfor ajourføres med regelmæssige mellemrum[4].

---

[1] Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne (EFT L 190 af 18.7.2002).

[2] Konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Tammerfors den 15. og 16. oktober 1999, punkt 35 og 37.

[3] Beretning fra Kommissionen ifølge artikel 34 i Rådets rammeafgørelse af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne - KOM(2005)0063 og SEK(2005)0267 af 23.2.2005.

[4] Kommissionen har varslet, at den i efteråret 2005 vil fremlægge en ændret vurdering, som skal omfatte Italien, der som den sidste stat har gennemført rammeafgørelsen. Den anden vurdering skal efter planen foreligge midt i 2006 og navnlig bygge på taloplysninger for 2005, som medlemsstaterne skal fremsende inden 1. maj 2006. Rådet udsender spørgeskemaer til medlemsstaterne.

(Ekstern oversættelse)

Den europæiske arrestordres betydning for EU-borgernes sikkerhed, men også dens indvirkning på borgernes friheder og rettigheder[1] nødvendiggør en grundig og regelmæssig vurdering. Det påhviler såvel Europa-Parlamentet som de nationale parlamenter at tage aktivt del i denne vurdering med henblik på at give nyttige anbefalinger til de respektive regeringer. Det er derfor helt berettiget at behandle den europæiske arrestordre på et af møderne ved den konference, der afholdes for medlemmer af Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter den 17. og 18. oktober i Bruxelles under temaet *"Frihed og sikkerhed: styrkelse af den parlamentariske kontrol med det retlige og politimæssige samarbejde i EU"*.

På baggrund af henstillingen til Rådet i overensstemmelse med forretningsordenens artikel 114, stk. 1[2], har Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender pålagt mig at udarbejde en henstilling i overensstemmelse med forretningsordenens artikel 94. Inden jeg formelt fremlægger denne henstilling, har jeg fundet det nødvendigt at beskrive og analysere den aktuelle situation vedrørende gennemførelsen af arrestordren i et arbejdsdokument.

Den europæiske arrestordre er det første instrument til gensidig anerkendelse og vil tjene som eksempel for videreførelsen og udbyggelsen af det retlige samarbejde, og det er derfor vigtigt at sikre, at den gennemføres korrekt og anvendes uden problemer. Disse to aspekter - gennemførelse og anvendelse - vil blive behandlet i dette arbejdsdokument. Jeg har undersøgt Kommissionens vurdering og suppleret den med forskellige oplysninger om situationen i medlemsstaterne, det være sig afgørelser fra de nationale forfatningsdomstole, oplysninger fra de nationale parlamenter[3] eller kontakter med ngo'er. Med udgangspunkt i disse oplysninger har jeg koncentreret mig om følgende to spørgsmål:

- *Giver den praktiske anvendelse af den europæiske arrestordre gode resultater eller ej?*
- *Har medlemsstaterne gennemført rammeafgørelsen under tilfredsstillende betingelser?*

1. Anvendelsen af den europæiske arrestordre giver klare fordele

De forbedringer, arrestordren har medført i forhold til udleveringssystemet, har sikret betydelige fremskridt med hensyn til at øge antallet af overleveringer og gøre behandlingstiden kortere.

1.1 Positive resultater med hensyn til antallet af overleveringer ...

Trods indledende forsinkelser og en meget langsom gennemførelse i visse medlemsstater[4] er den europæiske arrestordre nu operationel, og ifølge Kommissionens analyse ser den ud til at

[1] Den nødvendige beskyttelse af de grundlæggende rettigheder er fastsat i betragtning 12 og 13 i præamblen og i artikel 1 i rammeafgørelsen, og garantierne over for den pågældende person er fastsat i artikel 11-14 og 26-28.
[2] Forslag til henstilling til Rådet jf. forretningsordenens artikel 114, stk. 1, om evaluering af den europæiske arrestordre (B6-0455/2005).
[3] Via Det Europæiske Center for Parlamentarisk Forskning og Dokumentation (ECPRD) blev der sendt et spørgeskema til de nationale parlamenter.
[4] Især i Italien, som var det sidste land, der gennemførte rammeafgørelse 2005/584/RIA, også efter de nye medlemsstater. Italien er derfor ikke på nuværende tidspunkt omhandlet i Kommissionens vurdering.

have positive virkninger vurderet på de tre kriterier effektivitet, hurtighed og begrænsning af de politiske myndigheders involvering i beslutningerne.

Arrestordrens effektivitet kan foreløbig[1] måles ved, at der efter mindre end ét års anvendelse er udstedt 2.603 arrestordrer, arresteret 653 personer og overgivet 104 personer. Som Kommissionen påpeger, "erstattede arrestordren gradvist udlevering mellem medlemsstaterne og ser ud til talmæssigt at have overgået denne".

Overgivelse af egne statsborgere, der var en stor fornyelse i rammeafgørelsen i forhold til det traditionelle udleveringssystem, anvendes også i praksis, om end der i to medlemsstater er forfatningsmæssige problemer, formentlig af forbigående art, og selv om de fleste medlemsstater har valgt over for deres egne statsborgere at lade betingelsen om fuldbyrdelse af straffen på deres eget område være gældende[2].

1.2. ... og nedbringelse af behandlingstiden

Kommissionen siger følgende i sin beretning: "I modsætning til udleveringsproceduren er fuldbyrdelsen af arrestordren underlagt præcise frister (artikel 17 og 23). Medlemsstaterne har i det store og hele i høj grad opfyldt deres forpligtelser på dette område. I praksis ser de fleste overgivelser ud til at finde sted inden for de foreskrevne maksimumfrister."

Siden rammeafgørelsen trådte i kraft, er den gennemsnitlige tid, det tager at fuldbyrde en anmodning, faldet fra 9 måneder til 43 dage. I over halvdelen af sagerne samtykker personen i overgivelsen, hvorved den gennemsnitlige varighed falder til 13 dage. Der er tale om en klar succes, og et af de centrale mål med arrestordren er blevet opfyldt.

Blandt mange eksempler kan nævnes, at det italienske retsvæsen den 13. september 2005 traf afgørelse om, at en person, der var mistænkt for at være involveret i et attentatforsøg i London den 21. juli, skulle overgives til de britiske myndigheder inden 10 dage.

2. Men der er fortsat vanskeligheder, som ofte er forbundet med de valgte gennemførelsesbestemmelser, og som kan begrænse arrestordrens effektivitet

2.1. Gennemførelser, som er tvivlsomme eller endog i strid med rammeafgørelsen

En gennemgang af de oplysninger, Kommissionen har indsamlet og analyseret, viser, at nogle af medlemsstaternes gennemførelsesforanstaltninger giver anledning til vanskeligheder. Deres antal og forskellighed gør det umuligt at kommentere dem i detaljer her, men de vil blive behandlet specifikt i udkastet til henstilling til Rådet.

Flere medlemsstater har vist sig tilbøjelige til at genindføre elementer fra det traditionelle udleveringssystem (kontrol af dobbelt strafbarhed, flere grunde til at afslå fuldbyrdelse ...) trods de dermed forbundne ulemper.

En af forskellene mellem det gamle udleveringssystem og den europæiske arrestordre består i,

[1] Data fra september 2004.
[2] Rammeafgørelsens artikel 4, stk. 6, og artikel 5, stk. 3. Undtagelserne er: IE, SK, UK.

at det i den traditionelle procedure skal sikres, at forbrydelsen er strafbar i begge stater og kan føre til retsforfølgning både i henhold til loven i den mistænkte forbryders oprindelsesland og i henhold til loven i det land, han bedes udleveret til. Med den europæiske arrestordre sker der mange forenklinger i denne henseende, idet der findes en positivliste med 32 tilfælde, hvor det ikke længere er nødvendigt at kontrollere *dobbelt strafbarhed*. I forbindelse med andre typer forbrydelser gælder princippet om dobbelt strafbarhed stadig, ligesom før indførelsen af arrestordren. Nogle medlemsstater har valgt helt eller delvist at bevare princippet om dobbelt strafbarhed i tilfælde, hvor rammeafgørelsen fjerner denne mulighed[1], hvilket blandt andet skyldes, at de 32 lovovertrædelser, som er nævnt i rammeafgørelsens artikel 2, stk. 2, om ophævelse af kontrollen af dobbelt strafbarhed, fortolkes og oversættes forskelligt.

Ud over de grunde til at afslå fuldbyrdelse, som er fastsat i rammeafgørelsen[2], har nogle medlemsstater indført *yderligere afslagsgrunde*, som er i strid med rammeafgørelsen, såsom politiske grunde, hensynet til de grundlæggende rettigheder eller hensynet til den nationale sikkerhed.

Systemet med den europæiske arrestordre blev oprindelig udformet, så det kunne fungere uden nogen form for politisk indblanding og dermed afhjælpe manglerne i det traditionelle udleveringssystem. Flere medlemsstater har imidlertid valgt enten helt (DK) eller delvist (DE, EE, LV, LT, FI, SE) at overdrage beslutningsmæssige beføjelser til udøvende myndigheder, hvilket ikke synes at være i overensstemmelse med rammeafgørelsen. I Danmark er det således kun Justitsministeriet, der har beføjelser til at fuldbyrde og udstede arrestordrer, da det er udpeget som den kompetente retlige myndighed. Dette kan modvirke hensigten med rammeafgørelsen.

Flere stater har udelukket at anvende den europæiske arrestordre på handlinger, *der er begået før en bestemt dato*[3], og de skal derfor fortsat behandles efter udleveringssystemet. Nogle stater (FR, IT, AT) har gjort dette i overensstemmelse med rammeafgørelsens artikel 32, mens andre ikke har (CZ, LU, SI). Der er derfor en risiko for, at de sidstnævnte staters anmodninger om udlevering vedrørende sådanne handlinger kan blive afvist af de øvrige medlemsstater.

Ligesom under udleveringssystemet er der forskelle mellem medlemsstaterne både med hensyn til de minimumstærskler for straf, som giver ret til at udstede en europæisk arrestordre, og med hensyn til strafferammer, fordi der ikke er nogen minimumsharmonisering. Disse forskelle er blevet fremhævet af jurister, som er bekymrede for forskellenes indvirkning på arrestordrens anvendelse og mere generelt på den gensidige tillid, som er uundværlig i et fælles retligt område.

2.2. Praktiske problemer forbundet med kravene vedrørende udformning, oversættelse og fremsendelse

[1] Rammeafgørelsens artikel 2, stk. 2, indeholder en liste over 32 lovovertrædelser, der "som defineret i den udstedende medlemsstats lovgivning medfører fuldbyrdelse på grundlag af en europæisk arrestordre på de betingelser, der er fastsat i denne rammeafgørelse, *og uden kontrol af dobbelt strafbarhed*, hvis de i den udstedende medlemsstat kan straffes med frihedsstraf af en maksimal varighed på mindst tre år".

[2] Tre obligatoriske grunde til at afslå fuldbyrdelse (artikel 3) og syv fakultative grunde til at afslå fuldbyrdelse (artikel 4).

[3] Den pågældende dato må ikke ligge senere end den 7. august 2002.

(Ekstern oversættelse)

Oplysningerne om de praktiske problemer med gennemførelsen af den europæiske arrestordre er stadig meget spredte. De hyppigst forekommende synes imidlertid at være forbundet med kravene vedrørende udformning, oversættelse og fremsendelse af arrestordrerne:

De retlige myndigheder, og sommetider visse centrale myndigheder, stiller forskellige krav til, hvor præcise *formularens* oplysninger skal være, og hvilke dokumenter der skal vedlægges, hvilket giver anledning til diskussioner mellem medlemsstaternes myndigheder. Sommetider er det den gældende nationale lovgivning, der får de retlige myndigheder til at kræve dokumenter, som ikke er nævnt i rammeafgørelsen.

Det påhviler den medlemsstat, der udsender arrestordren, at *oversætte* den. Men først når personen er fundet på EU's område, kan man vide, hvilken stat der skal fuldbyrde arrestordren, og hvilket sprog den skal oversættes til. Nogle stater accepterer kun europæiske arrestordrer på et enkelt sprog, og nogle kræver en oversættelse til deres sprog med meget kort frist (f.eks. 48 timer), hvilket er svært at overholde for den udstedende medlemsstat.

De nye medlemsstater er endnu ikke del af SIS, så indtil SIS II er indført, benytter de Interpol til *fremsendelse* af arrestordrerne. Interpol giver mulighed for at sende en scannet kopi af arrestordren, og det vil SIS II også gøre, når det bliver vedtaget og indført. Men nogle retlige myndigheder kræver at få den originale arrestordre, mens andre er tilfredse med en krypteret elektronisk overførsel.