EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004 *2009*

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

22.9.2005

ARBEITSDOKUMENT

zur Umsetzung und Durchführung des Europäischen Haftbefehls durch die Mitgliedstaaten

(Bericht der Kommission auf der Grundlage von Artikel 34 des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten – KOM(2005)0063 und SEK(2005)0267)

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

Berichterstatterin: Adeline Hazan

Am 1. Oktober 1996 verfassten sieben europäische Untersuchungsbeamte den Appel de Genève (Aufruf von Genf), in dem sie zur Schaffung eines europäischen Rechtsraums aufriefen, in dem die Strafverfolgungsbehörden für laufende Verfahren nützliche Informationen sammeln und austauschen können, und dabei lediglich das Rechtsstaatsprinzip zu achten haben. Sie forderten die direkte Übermittlung der internationalen Ersuchen um Beweiserhebung ohne Einmischung der Exekutive und ohne Nutzung diplomatischer Kanäle.

Der Europäische Haftbefehl wurde durch den Rahmenbeschluss des Rates 2002/584/JI vom 13. Juni 2002[1] geschaffen. Er trat am 1. Januar 2004 in Kraft. Das Programm von Tampere[2] erhob die gegenseitige Anerkennung zum Dreh- und Angelpunkt der Schaffung eines Raumes der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts (RSFR). Dort wurde diese neuartige Maßnahme vorgesehen, durch die die Übergabe von gesuchten oder verurteilten Personen dank einer Reihe von weitreichenden Änderungen beschleunigt werden sollte: Vereinfachung der Verfahren, die zu rein justiziellen Verfahren umgestaltet wurden; gegenseitige Anerkennung der gerichtlichen Entscheidungen; direkter Kontakt zwischen den Justizbehörden der Mitgliedstaaten und sogar die Übergabe von eigenen Staatsangehörigen.

Was durch den Europäischen Haftbefehl erreicht werden soll, ist die Behebung von Defiziten beim klassischen Auslieferungsverfahren mit dem Ziel, die Fristen zu verkürzen, in denen Verdächtige zwischen den Mitgliedstaaten der Union übergeben werden und die Zahl der Fälle zu vermindern, in denen die Übergabe verweigert wird. So soll er die Gefahr verringern, dass ein Beschuldigter oder Verurteilter aus Gründen der „gerichtlichen Hoheit“ oder dadurch der Justiz entkommt, dass er die Lücken und die Langsamkeit des Auslieferungsverfahrens, die vor allem politische Gründe haben, nutzt. Die Auslieferungsregelung ist wohl oft zu langsam und zu komplex angesichts der Erfordernisse der Bekämpfung der internationalen Kriminalität (dies ist eine der Grundlage des Aufrufs von Genf).

Bei seiner Annahme einige Monate nach den Anschlägen vom 11. September 2001 konnte man den Eindruck gewinnen, dass es sich um eine Maßnahme handelte, die aus Dringlichkeitsgründen angenommen wurde. Zweifellos hat dieser dramatische Kontext zur Beschleunigung des Sensibilisierungs- und Entscheidungsprozesses geführt. Die Arbeit des Rates und des Parlaments auf Vorschlag der Kommission war aber seinerzeit bereits soweit fortgeschritten, dass eine relativ rasche Annahme dieser Maßnahme möglich war.

Im Februar 2005 hat die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat eine erste Bewertung der Durchführung des Europäischen Haftbefehls[3] vorgelegt. Neben den allgemeinen Kriterien, die üblicherweise zur Bewertung von Rahmenbeschlüssen herangezogen werden, konzentriert sie sich auf drei speziell den Haftbefehl betreffende Kriterien, und zwar: der justizielle Charakter des Verfahrens (d.h. seine „Entpolitisierung“), seine Effizienz und seine zügige Vollstreckung. Diese erste Bewertung ist notwendigerweise vorläufiger Natur und eingeschränkt (sie bezieht sich auf einen Zeitraum von weniger als

[1] Rahmenbeschluss des Rates 2002/584/JI vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten (2002/584/JI), ABl. L 190 vom 18.7.2002
[2] Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Tampere, 15.-16. Oktober 1999, Ziffern 35 und 37.
[3] Bericht der Kommission auf der Grundlage von Artikel 34 des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten – KOM(2005)0063 und SEK(2005)0267.

einem Jahr) und muss deshalb in regelmäßigen Abständen aktualisiert werden[1].

Die Bedeutung des Europäischen Haftbefehls für die Sicherheit der europäischen Bürger aber auch seine Auswirkungen auf die Bürgerrechte[2] erfordern nämlich eine eingehende und regelmäßige Bewertung. Es obliegt dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten, eine aktive Rolle bei dieser Bewertung zu spielen, um an ihre jeweilige Exekutive geeignete Empfehlungen zu richten. Dies ist Grund genug dafür, dass der Europäische Haftbefehl zum Gegenstand einer Sitzung der „Parlamentarischen Treffen" gemacht wird, an dem Mitglieder des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente *am 17. und 18. Oktober 2005 in Brüssel mit dem Thema „Freiheit und Sicherheit: Wie kann die parlamentarische Kontrolle der justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit in Europa verbessert werden?"* teilnehmen.

Nach der Empfehlung, die die PSE-Fraktion gemäß Artikel 114 der Geschäftsordnung an den Rat gerichtet hat[3], hat mich der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres beauftragt, eine Empfehlung nach Artikel 94 der Geschäftsordnung zu erarbeiten. Vor der förmlichen Vorlage derselben erschien es mir notwendig, in einem Arbeitsdokument den Stand der Durchführung des Europäischen Haftbefehls darzulegen und zu analysieren.

Da der Europäische Haftbefehl das erste Instrument der gegenseitigen Anerkennung ist, und wegen seines Wertes als Beispiel für den Fortgang und die Vertiefung der justiziellen Zusammenarbeit ist es von entscheidender Bedeutung, dass sowohl seine einwandfreie Umsetzung als auch seine ungehinderte Vollstreckung sichergestellt ist. Diese beiden Aspekte – Umsetzung und Durchführung – werden in diesem Arbeitsdokument beleuchtet. Dabei ging ich so vor, dass ich die von der Kommission vorgelegte Bewertung geprüft und sie durch verschiedene Informationen über die Lage in den Mitgliedstaaten ergänzt habe, wobei Entscheidungen der nationalen Verfassungsgerichte, Informationen aus den nationalen Parlamenten[4] sowie Kontakte mit NRO berücksichtigt wurden. Auf der Grundlage dieser Informationen habe ich mich auf die folgenden beiden Fragen konzentriert:

- *Führt die Anwendung des Europäischen Haftbefehls in der Praxis zu guten Ergebnissen?*
- *Erfolgte die Umsetzung des Rahmenbeschlusses durch die Mitgliedstaaten unter befriedigenden Bedingungen?*

1. Die Durchführung des Europäischen Haftbefehls ist ein klarer Fortschritt

Die Verbesserungen insgesamt, die er im Vergleich zur Auslieferungsregelung enthält, haben

[1] Von der Kommission für den Herbst 2005 angekündigte modifizierte Evaluierung unter Einschluss Italiens, dem letzten Staat, der den Rahmenbeschluss umgesetzt hat; die zweite Bewertung ist für Mitte 2006 vorgesehen, insbesondere auf der Grundlage der Zahlen für 2005, die die Mitgliedstaaten bis 1. Mai 2006 bekannt geben müssen; Fragebögen des Rates an die Mitgliedstaaten.

[2] Der notwendige Schutz der Grundrechte findet sich in den Erwägungen 12 und 13 der Präambel und in Artikel 1 des Rahmenbeschlusses, und die Verfahrensgarantien der betreffenden Person in den Artikeln 11 bis 14 und 26 bis 28.

[3] Entwurf einer Empfehlung an den Rat, eingereicht gemäß Artikel 114 Absatz 1 der Geschäftsordnung zur Bewertung des Europäischen Haftbefehls (B6-0455/2005).

[4] So wurde den nationalen Parlamenten über das Europäische Zentrum für parlamentarische Forschung und Dokumentation (CERDP) ein Fragebogen zugeleitet.

zu beträchtlichen Fortschritten geführt, was durch die Zahl der Übergaben sowie die Verkürzung der Fristen belegt wird.

1.1. Eine erste positive Bilanz sowohl hinsichtlich der Zahl der durchgeführten Übergaben ...

Trotz anfänglicher Verzögerungen bei der Durchführung und einer in einigen Mitgliedstaaten sehr langsamen Umsetzung[1] kommt der Europäische Haftbefehl nun zur Anwendung, und seine Auswirkungen sind wohl, wie auch die Analyse der Kommission, als positiv zu bezeichnen, wenn man die drei Kriterien der Effizienz, der Schnelligkeit und der Beschränkung der Einmischung der politischen Instanzen in die Entscheidungen anlegt.

Die Effizienz zeigt sich vorläufig[2] an 2.603 ausgestellten Haftbefehlen, 653 verhafteten Personen und 104 übergebenen Personen innerhalb weniger als ein Jahr seit Inkrafttreten. Nach Aussagen der Kommission hat „somit … der Haftbefehl … schrittweise das Verfahren der Auslieferung zwischen den Mitgliedstaaten abgelöst und scheint sogar schon häufiger zur Anwendung zu gelangen".

Auch ist die Übergabe von eigenen Staatsangehörigen, eine wichtige Neuerung des Rahmenbeschlusses im Vergleich zur klassischen Auslieferungsregelung, ebenfalls Realität geworden trotz der verfassungsrechtlichen Schwierigkeiten in einigen Mitgliedstaaten, die zweifellos vorübergehender Natur sind, und trotz der Tatsache, dass sich die Mehrheit der Staaten dafür entschieden hat, die Bedingung anzuwenden, nach der ihre eigenen Staatsangehörigen ihre Strafe im eigenen Hoheitsgebiet verbüßen müssen[3].

1.2. ... als auch hinsichtlich der Verkürzung der Fristen

Die Kommission weist darauf hin, dass „anders als für das Auslieferungsverfahren … für die Vollstreckung des Haftbefehls genaue Fristen [gelten] (Artikel 17 und 23). Insgesamt sind die Mitgliedstaaten ihren diesbezüglichen Verpflichtungen weitestgehend nachgekommen. In der Praxis haben die meisten Übergaben offensichtlich innerhalb der vorgesehenen Höchstfristen stattgefunden."

Seit dem Inkrafttreten des Rahmenbeschlusses ist der durchschnittliche für die Vollstreckung eines Haftbefehls notwendige Zeitraum von neun Monaten auf 43 Tage zurückgegangen. In mehr als der Hälfte der Fälle hat die betreffende Person ihrer Übergabe zugestimmt, und in dieser Situation beträgt die durchschnittliche Frist nur noch 13 Tage. Dies ist also ein unbestreitbarer Erfolg, und eines der zentralen Ziele des Europäischen Haftbefehls wurde erreicht.

Unter den zahlreichen möglichen Beispielen sei erwähnt, dass die italienische Justiz am 13. September 2005 innerhalb von 10 Tagen die Übergabe einer Person an die Behörden des Vereinigten Königreichs angeordnet hat, die in dem Verdacht stand, an dem Anschlag vom 21. Juli in London beteiligt gewesen zu sein.

---

[1] Insbesondere Italien, das das letzte Land war, das den Rahmenbeschluss 2005/584/JI umgesetzt hat, sogar erst nach den neuen Mitgliedstaaten, und weswegen es nicht in dieser Phase bei der Bewertung der Kommission berücksichtigt wurde.

[2] Daten vom September 2004.

[3] Artikel 4-6 und 5-3 des Rahmenbeschlusses. Ausnahmen sind: IE, SK, UK.

2. Es gibt aber weiterhin Probleme, die oft mit der gewählten Art der Umsetzung im Zusammenhang stehen und die die Effizienz des Europäischen Haftbefehls beeinträchtigen könnten

2.1. Diese Umsetzungsoptionen sind zuweilen fragwürdig oder widersprechen gar dem Rahmenbeschluss

Anhand der von der Kommission zusammengetragenen und analysierten Informationen ist davon auszugehen, dass gewisse von den Mitgliedstaaten ergriffene Umsetzungsmaßnahmen zu Problemen führen. Wegen ihrer Anzahl und ihrer unterschiedlichen Natur ist es unmöglich, sie hier im Einzelnen zu kommentieren: In dem Entwurf einer Empfehlung an den Rat werden sie spezifisch behandelt.

In mehreren Mitgliedstaaten besteht die Tendenz, Elemente der klassischen Auslieferungsregelung (Überprüfung des Vorliegens der beiderseitigen Strafbarkeit, Mehrfachmöglichkeiten der Verweigerung usw.) trotz ihrer Nachteile wieder aufzunehmen.

Einer der Unterschiede zwischen der früheren Auslieferungsregelung und dem Europäischen Haftbefehl besteht in der Tatsache, dass die betreffende Straftat im klassischen Auslieferungsverfahren in beiden Staaten strafbar und verfolgbar sein musste, einerseits nach dem Recht des Herkunftslands des beschuldigten Straftäters und andererseits nach dem Recht des Landes, in das er ausgeliefert werden sollte. Durch den Europäischen Haftbefehl wurden zahlreiche Vereinfachungen in dieser Hinsicht für die Fälle (32 an der Zahl) eingeführt, die in einer „Positivliste“ aufgeführt sind und für die die Prüfung der *beiderseitigen Strafbarkeit* nicht mehr erforderlich ist. Für die übrigen Straftatbestände bleibt es bei der beiderseitigen Strafbarkeit wie vor dem Europäischen Haftbefehl. Vor allem wegen unterschiedlicher Auslegungen und Übersetzungen der 32 in Artikel 2 Absatz 2 des Rahmenbeschlusses, durch den die Überprüfung der beiderseitigen Strafbarkeit abgeschafft wird, aufgeführten Straftaten haben einige Mitgliedstaaten beschlossen, das Prinzip der beiderseitigen Strafbarkeit in Fällen ganz oder teilweise aufrechtzuerhalten, in denen durch den Rahmenbeschluss diese Möglichkeit aber abgeschafft wurde[1].

Den im Rahmenbeschluss abschließend aufgezählten Gründen für die Verweigerung der Vollstreckung[2] haben bestimmte Mitgliedstaaten *zusätzliche Verweigerungsgründe* hinzugefügt, die dem Rahmenbeschluss widersprechen, wie etwa politische Gründe oder Gründe der Achtung der Grundrechte oder gar der nationalen Sicherheit.

Das System des Europäischen Haftbefehls wurde ursprünglich so gestaltet, dass es außerhalb der politischen Einflussnahme funktioniert, und dass so die Mängel der klassischen Auslieferungsregelung beseitigt würden. Die Entscheidung mehrerer Staaten, die *Entscheidungsbefugnis auf die Vollstreckungsbehörden* entweder ganz (DK) oder teilweise (DE, EE, LV, LT, FI, SE) zu übertragen, entspricht wohl nicht dem Rahmenbeschluss. So

[1] Artikel 2 Absatz 2 des Rahmenbeschlusses enthält eine Liste von 32 Straftaten, bei denen, „wenn sie im Ausstellungsmitgliedstaat nach der Ausgestaltung in dessen Recht mit einer Freiheitsstrafe oder einer freiheitsentziehenden Maßregel der Sicherung im Höchstmaß von mindestens drei Jahren bedroht sind, eine Übergabe aufgrund eines Europäischen Haftbefehls nach Maßgabe dieses Rahmenbeschlusses und *ohne Überprüfung des Vorliegens der beiderseitigen Strafbarkeit* erfolgt“.

[2] Drei Gründe für die verbindliche Nichtvollstreckung (Artikel 3) und sieben Gründe für die fakultative Nichtvollstreckung (Artikel 4).

liegt in Dänemark die ausschließliche Zuständigkeit für die Vollstreckung und Ausstellung eines Europäischen Haftbefehls beim Justizministerium, das als zuständige Justizbehörde benannt wurde. Dies birgt die Gefahr, dass die Ziele des Rahmenbeschlusses in Frage gestellt werden.

Mehrere Staaten haben die Anwendung des Europäischen Haftbefehls auf Straftaten, *die vor einem bestimmten Zeitpunkt begangen wurden*[1] ausgeschlossen, die somit weiterhin nach der Auslieferungsregelung behandelt werden müssen. Bestimmte Staaten (FR, IT, AT) taten dies im Einklang mit Artikel 32 des Rahmenbeschlusses, andere nicht (CZ, LU, SI). Daher könnten die Auslieferungsersuchen, die letztere Staaten stellen, von den anderen Mitgliedstaaten abgelehnt werden.

Neben den Mindeststrafandrohungen, die den Einsatz des Europäischen Haftbefehls – wie früher der Auslieferung – zulassen, gibt es weiterhin große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Strenge der angedrohten Strafen, solange es keine Mindestangleichung gibt. Diese Unterschiede wurden von den Juristen hervorgehoben, die sich besorgt über ihre Auswirkungen auf das Funktionieren des Europäischen Strafbefehls und ganz allgemein auf das gegenseitige Vertrauen geäußert haben, das für einen gemeinsamen Rechtsraum unverzichtbar ist.

2.2. Die praktischen Hindernisse im Zusammenhang mit den Anforderungen an die Formulierung, die Übersetzung und die Übermittlung

Die Informationen über die praktischen Hindernisse bei der Durchführung des Europäischen Haftbefehls sind noch sehr lückenhaft. Am häufigsten scheinen sie allerdings mit den Anforderungen an die Formulierung, die Übersetzung und die Übermittlung des Europäischen Haftbefehls im Zusammenhang zu stehen:

Die Justizbehörden und manchmal bestimmte Zentralbehörden stellen unterschiedliche Anforderungen an die Genauigkeit, mit der die Angaben in dem *Formular* gegeben werden müssen, und an die Anlagen, die ihm beizufügen sind, was zu Kontroversen zwischen den Behörden verschiedener Mitgliedstaaten führt. Manchmal führt das geltende nationale Recht die Justizbehörden dazu, Schriftstücke zu fordern, die nach dem Rahmenbeschluss nicht vorgesehen sind.

Dem Ausstellungsmitgliedstaat obliegt es, für die *Übersetzung* zu sorgen. Aber erst wenn der Aufenthaltsort der Person im Gebiet der Union festgestellt wurde, ist es möglich, die Sprache des Vollstreckungsmitgliedstaates festzustellen, in die der Haftbefehl übersetzt werden muss. Gewisse Vollstreckungsstaaten akzeptieren die Europäischen Haftbefehle nur in einer einzigen Sprache und fordern die Übersetzung in ihre Sprache innerhalb sehr kurzer Fristen (z.B. 48 Stunden), die vom Ausstellungsstaat nur schwer eingehalten werden können.

Was die *Übermittlung* der Europäischen Haftbefehle anbelangt, benutzen die neuen Mitgliedstaaten, die noch nicht am SIS teilnehmen, bis zu SIS II Interpol. Interpol bietet die Möglichkeit der Übermittlung einer gescannten Kopie des Haftbefehls; dies wird auch SIS II ermöglichen, sobald es verabschiedet und eingeführt ist. Einige Justizbehörden fordern aber das Original des Europäischen Haftbefehls, wogegen andere die gesicherte elektronische

[1] der nicht nach dem 7. August 2002 liegen darf.

Übermittlung für ausreichend erachten.