(Ekstern oversættelse)

EUROPA-PARLAMENTET

2004 *2009*

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

22.9.2005

ARBEJDSDOKUMENT

om den europæiske arrestordres indvirkning på de grundlæggende rettigheder; hovedlinjer med henblik på en henstilling fra Rådet.

(Rapport fra Kommissionen baseret på artikel 34 i Rådets rammeafgørelse af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne - KOM (2005) 63 og SEK(2005)267))

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

Ordfører: Adeline Hazan

Dette arbejdsdokument omhandler den europæiske arrestordres indvirkning på de grundlæggende rettigheder. Der bliver ligeledes gjort rede for hovedlinjerne med henblik på henstillingen til Rådet på grundlag af forretningsordenens artikel 94.

1. Overholdelse af de grundlæggende rettigheder er afgørende for den gensidige tillid

Kan de berettigede bestræbelser på at gøre den europæiske arrestordre så effektiv som muligt ikke gå ud over beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder? Da formålet med arrestordren er at kunne pågribe og tilbageholde en eftersøgt person og sikre den pågældende persons overgivelse til domstolene i det land, der anmoder om udlevering, har den en direkte konsekvens for den pågældende persons fysiske frihed samt mere overordnet for alle EU-borgeres frihed.

1.1. Udsættelse af gennemførelsen af forfatningsretspraksis vedrørende især nationale statsborgere og de grundlæggende rettigheder

Visse medlemsstater har ment, at det var nødvendigt at revidere deres forfatning forud for gennemførelsen af den europæiske arrestordre, mens andre ikke har fundet det nødvendigt. Adskillige højesteretsdomstole i medlemsstaterne er i de seneste måneder blevet bedt om at udtale sig om gennemførelsen af arrestordren, navnlig højesteretten i Belgien, Tyskland, Finland, Grækenland, Polen og Ungarn og den franske kassationsret.

Indtil nu har to afgørelser, som begge vedrører anvendelsen af den europæiske arrestordre over for nationale statsborgere, påvist visse vanskeligheder. I Polen fastsatte højesteret i sin dom af 27. april 2005, at overgivelse af statsborgere ikke kunne finde sted uden en ændring af forfatningen. Domstolen fastsatte, at regeringen inden for en tidsfrist på 18 måneder skulle ændre forfatningen for at give mulighed for at overgive polske statsborgere, uden af den grund at udsætte anvendelsen af den europæiske arrestordre.

Forfatningsdomstolen i Den Tyske Forbundsrepublik erklærede i sin dom af 18. juli 2005, at den tyske lov vedrørende anvendelse af rammeafgørelsen er ugyldig. Domstolen vurderede i sin dom, at overgivelse af tyske statsborgere til en anden medlemsstat ikke ville være muligt før en ny lov vedrørende anvendelse af rammeafgørelsen er trådt i kraft, samtidig med at den bekræftede, at rammeafgørelsen kan fungere som retsgrundlag for overgivelse. I den mellemliggende periode skal de tyske myndigheder henholde sig til bestemmelserne vedrørende internationale udleveringer. Myndighederne kan derimod fortsat udstede europæiske arrestordrer, eftersom retsforskrifterne vedrørende udstedelse ikke blev ophævet.

Den belgiske voldgiftsdomstol behandler for øjeblikket et søgsmål om annullation af den belgiske lovgivning vedrørende den europæiske arrestordre. Dette søgsmål vedrører både retsgrundlaget og risikoen for forskelsbehandling i forbindelse med fravigelse af princippet om dobbelt strafbarhed. I Finland kan det forventes, at der foretages en forfatningsændring for at styrke retssikkerheden, selv om rammeafgørelsen allerede er gennemført i finsk lovgivning. I Tjekkiet er det sandsynligt, at forfatningsdomstolen vil få forelagt et søgsmål om forfatningsstridighed.

Som det tydeligt fremgår af den tyske situation, vil en fuldstændig og kohærent gennemførelse af den europæiske arrestordre om overgivelse mellem medlemsstaterne kræve en fortsat stor indsats. Det kan ikke undre, at flere af vanskelighederne vedrører det centrale spørgsmål om de grundlæggende rettigheder.

1.2 Hvilke muligheder er der for at afstå fra at fuldbyrde den europæiske arrestordre af hensyn til beskyttelse af de grundlæggende rettigheder?

I forhold til den klassiske udlevering er den retslige kontrol med den europæiske arrestordre gunstig for overholdelsen af de grundlæggende rettigheder, da den begrænser afsigelsen af vilkårlige domme. Der skal ligeledes mindes om, at rammeafgørelsen er mere præcis end den traditionelle udleveringsaftale, f.eks. hvad angår *ne bis in idem*-princippet, ret til advokatbistand eller retten til at trække den tid, en person har siddet varetægtsfængslet, fra domsudmålingen. Arrestordren medfører dermed også en styrkelse af retsstaten.

I rammeafgørelsens indledning, betragtning 12 og 13, samt i artikel 1, henvises der direkte til forpligtelsen til at overholde de grundlæggende rettigheder. Det fastsættes i artikel 1, stk. 3, at "denne rammeafgørelse indebærer ikke nogen ændring af pligten til at respektere de grundlæggende rettigheder og grundlæggende retsprincipper, således som de er defineret i artikel 6 i traktaten om Den Europæiske Union[1]". En individuel anvendelse af rammeafgørelsen vil kunne medføre forskelsbehandling af de personer, der tilbageholdes på baggrund af den europæiske arrestordre, alt afhængig af om dommeren i fuldbyrdelsesstaten skal foretage kontrol med, hvorvidt den europæiske arrestordre er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder. En sådan kontrol vil kunne være i strid med princippet om gensidig anerkendelse.

Den europæiske lovgivende myndighed ønskede med udgangspunkt i princippet om gensidig anerkendelse, at den juridiske kontrol med overholdelsen af de grundlæggende rettigheder skal påhvile udstedelsesstaten, mens dommeren i fuldbyrdelsesstaten fortsat er forpligtet til at afvise at anerkende eller fuldbyrde en europæisk arrestordre, som er i strid med de grundlæggende rettigheder.

Den positive henvisning til EU-traktatens artikel 6[2] er desværre ikke nok til at sikre en fuldstændig beskyttelse af de personlige rettigheder, sådan som den tyske forfatningsdomstol vurderede i forbindelse med tyske statsborgere.

De obligatoriske grunde til at afslå at fuldbyrde en europæisk arrestordre omfatter ikke en direkte henvisning til de tilfælde, hvor fuldbyrdelsesstaten er forpligtet i henhold til den europæiske menneskerettighedskonvention. Disse bestemmelser vil kunne rejse tvivl om en medlemsstats ansvar, såfremt der foreligger beviser for, at den pågældende person løber en reel risiko for at blive dårlig behandlet (tortur eller umenneskelig eller nedværdigende

[1] I artikel 6 i traktaten om Den Europæiske Union fastsættes det, at Unionen respekterer de grundlæggende rettigheder, således som de garanteres ved den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950, Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner.

[2] Samt til mekanismen i EU-traktatens artikel 7 (i tilfælde af grov og vedvarende overtrædelse af principperne i artikel 6), som anført i punkt 10 i rammeafgørelsens indledning.

behandling), men på trods af dette overgives til udstedelsesstaten.[1] Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har en tydelig retspraksis på dette område og understreger, at en stat, der er medlem af konventionen, under disse omstændigheder ikke må udlevere den pågældende person. Kommissionen vurderer, at der kun er en lille risiko herfor[2].

Rammeafgørelsen indeholder kun tre obligatoriske grunde til at afslå fuldbyrdelsen af en europæisk arrestordre (artikel 3), idet de syv øvrige er fakultative og overladt til medlemsstaternes vurdering (artikel 4). Disse tre obligatoriske grunde omfatter amnesti, tilfælde hvor den eftersøgte person er blevet endeligt dømt for de samme handlinger af en anden medlemsstat, samt tilfælde, hvor den eftersøgte person på grund af sin alder ikke kan gøres strafferetligt ansvarlig. Det er i den forbindelse beklageligt, at rammeafgørelsen ikke direkte omfatter forpligtelsen til ikke at overgive en person i de tilfælde, der fastsættes i artikel 3 i den europæiske menneskerettighedskonvention[3].

1.3. En styrkelse af evalueringen til gavn for den gensidige tillid

Overordnet set kræver en vellykket indførelse af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, som respekterer de mange forskellige kulturer og retssystemer, at der skabes en fælles referenceramme og oprettelse af en mekanisme til gensidig evaluering, som skal sikre, at EU-borgere behandles lige. I forfatningstraktaten blev der givet mulighed for en styrkelse af evalueringen som supplement til de foranstaltninger, der allerede er truffet siden indførelsen af Tampere-programmet[4].

En gensidig evaluering er nødvendig, hvis man ønsker at sikre en lige behandling af EU-borgere i hele Den Europæiske Union og styrke den gensidige tillid mellem medlemsstaterne, og derigennem fremme anvendelsen af princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser og navnlig en medlemsstats overgivelse af egne borgere til domstolen i en anden medlemsstat[5].

Derudover skal der indføres lovmæssige foranstaltninger, som skal ledsages af en styrkelse af de grundlæggende rettigheder i Europa[6]. Foranstaltninger, der styrker dialogen, udveksling af oplysninger og oprettelse af netværk mellem højesteretsdomstolene, retsorganer og jurister samt forskere skal fremmes, hvilket Parlamentet allerede har anbefalet. Tillid skabes ikke gennem lovgivning, men skal udvikles og plejes i praksis.

---

[1] I artikel 23, stk. 4, i rammeafgørelsen fastsættes det, at: "en overgivelse kan undtagelsesvis udsættes midlertidigt af tungtvejende humanitære grunde, f.eks. hvis der er vægtige grunde til at antage, at den klart ville bringe den eftersøgtes liv eller helbred i fare. Den europæiske arrestordre skal fuldbyrdes, så snart disse grunde ikke længere foreligger."

[2] "i en ordning baseret på gensidig tillid skulle en sådan situation være usædvanlig", KOM(2005)0063, s. 6.

[3] I artikel 2 i den europæiske menneskerettighedskonvention fastsættes det, at: "ingen må underkastes tortur og ej heller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf".

[4] Navnlig artikel III-260, hvori der fastsættes oprettelse af en mekanisme til gensidig evaluering af foranstaltninger vedrørende området med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

[5] Parlamentets henstilling til Rådet af 22. februar 2005 om kvalitet i retsplejen og harmonisering af medlemsstaternes straffelovgivning (P6_TA(2005)0030, 22.02.2005). Ordfører: Antonio Costa (2005/2003(INI).

[6] Beslutning om beskyttelse og fremme af de grundlæggende rettigheder: de nationale institutioner og EU-institutionernes rolle, herunder Det Europæiske Agentur for Grundlæggende Rettigheder (P6_TA-PROV(2005)0208, 11.05.2005). Ordfører: Kinga Gál (2005/2007(INI)).

Det fremtidige agentur for grundlæggende rettigheder skal bidrage hertil[1].

2. Hovedlinjer med henblik på henstillingen til Rådet

På baggrund af drøftelserne med vores kolleger fra de nationale parlamenter i Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender, som fandt sted på parlamentsmødet den 17.-18. oktober 2005, fremlægger jeg hermed følgende hovedlinjer, som senere vil udmønte sig i en række henstillinger, i overensstemmelse med forretningsordenens artikel 94:

- Det er beklageligt, at Europa-Parlamentets rolle i forbindelse med vedtagelsen og Domstolens kontrol er blevet begrænset, eftersom den europæiske arrestordre er et instrument under den tredje søjle baseret på EU-traktatens artikel 31 og 34. For at afhjælpe denne demokratiske mangel skal den "*overgangsordning*"*, der fastsættes i EU-traktatens artikel 42,* sættes i gang hurtigst muligt, hvilket er i tråd med tankegangen i forfatningstraktatens bestemmelser, som i øvrigt ikke har været genstand for hverken debat eller modstand under de nyligt afholdte ratificeringskampagner.

- Den europæiske arrestordre er et banebrydende instrument, som har stor signalværdi for udviklingen af det retlige samarbejde og styrkelsen af den gensidige tillid, og den har desuden en direkte indvirkning på borgernes friheder. Der skal derfor udarbejdes særlige bestemmelser for *evaluering*, som skal omfatte en udvidet evaluering af de vanskeligheder, som juristerne støder på i forbindelse med den daglige håndhævelse. Det vil ligeledes være hensigtsmæssigt, om der i de kommende evalueringer indføres en opdeling af de europæiske arrestordrer ud fra typen af overtrædelser. Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter skal med udgangspunkt i forfatningstraktatens artikel III-260 være tæt knyttet til evalueringsprocessen.

- Det er nødvendigt at stille de nødvendige ressourcer til rådighed for kontrollen med kvaliteten af *gennemførelsen i de nationale lovgivninger*, hvilket er en opgave, der påhviler Kommissionen i dens egenskab af traktaternes vogter. Kommissionen skal derfor have adgang til de ressourcer, der er nødvendige for at udføre denne opgave. Det er ligeledes vigtigt at undgå, at der foretages en lang række parallelle undersøgelser, selv om Rådet, da der er tale om en foranstaltning under den tredje søjle, vil kunne ønske at foretage sin egen undersøgelse. Det vigtigste er, at der frembringes præcise og troværdige oplysninger, som sammenfattes af Kommissionen og sendes til behandling i Europa-Parlamentet, Rådet og de nationale parlamenter.

- Gensidig tillid og minimumsharmonisering skal følges ad. Det er kun ønskeligt med en mere dynamisk harmonisering, som, uden derved at underkende eller forklejne forskellene mellem de nationale retssystemer, forstærker den fælles lovgivning, som skal ligge til grund for udviklingen af den gensidige tillid. Rådet er på nuværende tidspunkt alt for tilbageholdende med hensyn til harmonisering og baserer hele arbejdet med at indføre et europæisk retligt område på den gensidige tillid. Dette gør det ganske

[1] Parlamentet vil snarligt udtale sig om Rådets forslag til forordning og forslag til beslutning vedrørende oprettelse af Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder KOM(2005)0280 af 30.6.2005.

vist muligt at gøre fremskridt, men begrænser virkningerne, hvis det fælles lovgrundlag er for snævert.