EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004 *2009*

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

22.9.2005

ARBEITSDOKUMENT

zu den Auswirkungen des Europäischen Haftbefehls auf die Grundrechte; erste Leitlinien im Hinblick auf eine Empfehlung an den Rat

(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) 63 und SEK(2005)267)

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

Berichterstatterin: Adeline Hazan

Dieses Arbeitsdokument befasst sich mit den Auswirkungen des Europäischen Haftbefehls auf die Grundrechte; außerdem werden darin erste Leitlinien im Hinblick auf die Empfehlung an den Rat auf der Grundlage von Artikel 94 der Geschäftsordnung formuliert.

1. Die Achtung der Grundrechte, Schlüsselelement des gegenseitigen Vertrauens

Besteht durch das legitime Streben nach maximaler Effizienz des Europäischen Haftbefehls nicht die Gefahr, dass der Schutz der Grundrechte gefährdet wird? Da mit Hilfe des Europäischen Haftbefehls Personen festgenommen, inhaftiert und den Justizbehörden des Antrag stellenden Landes übergeben werden, wirkt er sich direkt auf die physische Freiheit dieser Personen und generell auf die Freiheiten jedes Einzelnen in der Union aus.

1.1. Eine an die verfassungsrechtliche Rechtsprechung geknüpfte Umsetzung, die vor allem die nationalen Bürger und die Grundrechte betrifft

Einige Mitgliedstaaten waren der Auffassung, sie müssten ihre Verfassung vor der Umsetzung des Europäischen Haftbefehls überarbeiten, andere hielten dies nicht für nötig. In mehreren Mitgliedstaaten wurden in den vergangenen Monaten die obersten Gerichtshöfe aufgefordert, sich zur Umsetzung des Europäischen Haftbefehls zu äußern, vor allem die obersten Gerichte von Belgien, Deutschland, Finnland, Griechenland, Polen und Ungarn sowie das Französische Kassationsgericht.

Noch werfen zwei Beschlüsse, die beide insbesondere die Anwendung des Europäischen Haftbefehls auf die eigenen Staatsangehörigen betreffen, Probleme auf. In Polen hat der Gerichtshof in seinem Urteil vom 27. April 2005 festgestellt, dass die Übergabe eigener Staatsangehöriger nicht ohne Überarbeitung der Verfassung erfolgen kann. Das Gericht hat der Regierung eine Frist von 18 Monaten eingeräumt, um die Verfassung dahingehend zu überarbeiten, dass die Übergabe polnischer Bürger ermöglicht wird, ohne jedoch die Anwendung des Europäischen Haftbefehls auszusetzen.

In Deutschland hat das Verfassungsgericht durch sein Urteil vom 18. Juli 2005 das deutsche Gesetz zur Anwendung des Rahmenbeschlusses für null und nichtig erklärt. In seinem Urteil hat das Gericht zwar bestätigt, dass der Rahmenbeschluss als Rechtsgrundlage für eine Übergabe dienen kann, vertrat jedoch die Auffassung, dass die Übergabe deutscher Staatsangehöriger an einen anderen Mitgliedstaat bis zum Inkrafttreten eines neuen Gesetzes betreffend die Anwendung des Rahmenbeschlusses nicht mehr möglich sei. Während dieses Zeitraums müssen die deutschen Behörden die für die Auslieferung geltenden Bestimmungen anwenden und können keine „Übergaben“ mehr vornehmen. Sie können jedoch weiterhin Europäische Haftbefehle erlassen, da die rechtlichen Bestimmungen für die Ausstellung nicht aufgehoben wurden.

Das belgische Schiedsgericht ist derzeit mit einer Klage auf Aufhebung der belgischen Rechtsvorschriften betreffend den Europäischen Haftbefehl befasst, die sich sowohl auf die Rechtsgrundlage als auch auf die Gefahren der Diskriminierung in Fällen bezieht, in denen vom Grundsatz des Vorliegens der beiderseitigen Strafbarkeit abgewichen wird. In Finnland könnte eine Verfassungsänderung in Erwägung gezogen werden, obwohl der Rahmenbeschluss bereits umgesetzt worden ist, um die Rechtssicherheit zu stärken. Eine

Klage auf Verfassungswidrigkeit könnte beim tschechischen Verfassungsgericht eingebracht werden.

Wie die Situation in Deutschland veranschaulicht, wird die integrale und kohärente Umsetzung des Europäischen Haftbefehls zwischen den Mitgliedstaaten noch zahlreiche Anstrengungen erfordern. Im Grunde ist es nicht überraschend, dass eine Reihe dieser Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der zentralen Frage der Grundrechte auftreten.

1.2. Welche Möglichkeiten gibt es, den Europäischen Haftbefehl aus Gründen des Schutzes der Grundrechte nicht umzusetzen?

Die justizielle Kontrolle des Europäischen Haftbefehls ist gegenüber der herkömmlichen Auslieferung vor allem ein Faktor, der die Achtung der Grundrechte begünstigt, weil sie die Möglichkeiten zur Willkür beschränkt. Außerdem kann man erneut darauf hinweisen, dass der Rahmenbeschluss präziser ist als die herkömmliche Auslieferung, z.B. in Bezug auf den Grundsatz *ne bis in idem*, das Recht auf Rechtsbeistand oder das Recht auf Abzug der bereits geleisteten Haftdauer von der Länge der Haftstrafe; sie stellt somit auch einen Fortschritt des Rechtsstaats dar.

In den Erwägungen 12 und 13 der Präambel und in Artikel 1 des Rahmenbeschlusses wird ausdrücklich auf die Verpflichtung Bezug genommen, die Grundrechte zu achten. Vor allem in Artikel 1 Absatz 3 ist Folgendes vorgesehen: „Dieser Rahmenbeschluss berührt nicht die Pflicht, die Grundrechte und die allgemeinen Rechtsgrundsätze, wie sie in Artikel 6 des Vertrags über die Europäische Union niedergelegt sind, zu achten.“[1] Eine nicht einheitliche Anwendung des Rahmenbeschlusses könnte zu Diskriminierungen von Personen führen, die auf der Grundlage des Europäischen Haftbefehls festgenommen wurden, je nachdem, ob der Richter des vollstreckenden Staates die Übereinstimmung des Europäischen Haftbefehls mit den Grundrechten überprüfen muss oder nicht. Eine derartige Kontrolle könnte gegen den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung verstoßen.

Die Absicht des europäischen Gesetzgebers, ausgehend vom Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens, war es, die gerichtliche Überprüfung der Achtung der Grundrechte im ausstellenden Staat zu konzentrieren, wobei der Richter des vollstreckenden Staats weiterhin verpflichtet ist, die Anerkennung oder Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls, der gegen die Grundrechte verstößt, zu verweigern.

Die positive Bezugnahme auf Artikel 6 VEU[2] könnte leider nicht ausreichen, um den vollständigen Schutz der Rechte von Personen zu gewährleisten, wie das deutsche Verfassungsgericht im Hinblick auf deutsche Staatsangehörige ausführte.

Unter den verbindlichen Gründen für eine Weigerung, einen Europäischen Haftbefehl zu vollstrecken, sind nicht ausdrücklich jene Fälle vorgesehen, für die der vollstreckende Staat gemäß der Europäischen Menschenrechtskonvention zuständig ist. Diese Bestimmungen

[1] Artikel 6 des Vertrags über die Europäische Union fordert zur Achtung der Grundrechte auf, wie sie in der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sowie in den allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen gewährleistet sind.

[2] und auf die Mechanismen des Artikels 7 VEU (schwere und anhaltende Verletzung der in Artikel 6 genannten Grundsätze), wie sie in Erwägung 10 der Präambel des Rahmenbeschlusses genannt werden.

könnten die Zuständigkeit eines Mitgliedstaats in Frage stellen, wenn es Beweise dafür gibt, dass die betreffende Person tatsächlich Gefahr läuft, misshandelt zu werden (vor allem durch Folter und unmenschliche oder entwürdigende Behandlung), und falls sie trotzdem dem ausstellenden Staat übergeben wird[1]. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ist diesbezüglich klar und unterstreicht, dass die Verpflichtung, die Person unter diesen Umständen nicht zu übergeben, bei dem der Konvention angehörenden Staat liegt. In ihrer Bewertung erachtet die Kommission dieses Risiko als gering[2].

Nur drei Gründe, aus denen die Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls abzulehnen ist, werden durch den Rahmenbeschluss verbindlich eingeführt (Artikel 3), die sieben weiteren werden dem Ermessen der Mitgliedstaaten überlassen (Artikel 4). Diese drei Gründe sind eine Amnestie, der Fall, dass die gesuchte Person wegen derselben Handlung rechtskräftig verurteilt worden ist, sowie der Fall, dass die Person aufgrund ihres Alters nicht strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden kann. Diesbezüglich ist zu bedauern, dass der Rahmenbeschluss nicht ausdrücklich die Verpflichtung umfasst, in den in Artikel 3 der EMRK[3] vorgesehenen Fällen Personen nicht zu übergeben.

1.3. Stärkung der Bewertung im Dienste des gegenseitigen Vertrauens

Allgemein gesprochen erfordert die Schaffung eines tatsächlichen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – damit dieser unter Achtung der Vielfalt der Kulturen und der Rechtssysteme seinen Zielen gerecht wird – die Einrichtung eines gemeinsamen Referenzrahmens sowie die Einsetzung eines Mechanismus zur gegenseitigen Bewertung, durch den gewährleistet werden soll, dass die europäischen Bürger auf vergleichbare Weise behandelt werden. Der Verfassungsvertrag eröffnete die Perspektive einer Stärkung der Bewertung durch die Ergänzung der Maßnahmen, die bereits seit Tampere[4] ergriffen worden waren.

Die gegenseitige Bewertung ist unerlässlich, wenn man eine vergleichbare Behandlung der europäischen Bürger in der gesamten Europäischen Union gewährleisten und das gegenseitige Vertrauen der Mitgliedstaaten untereinander stärken möchte, indem auf diese Weise die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Gerichtsbeschlüssen und insbesondere die Übergabe von Bürgern von ihrem eigenen Mitgliedstaat an ein Gericht eines anderen Mitgliedstaates erleichtert werden[5].

Über gesetzgebende Maßnahmen hinaus und in Anwendung dieser Maßnahmen ist eine

---

[1] Artikel 23 Absatz 4 des Rahmenbeschlusses besagt insbesondere: „Die Übergabe kann aus schwerwiegenden humanitären Gründen, z.B. wenn ernsthafte Gründe für die Annahme bestehen, dass die Vollstreckung offensichtlich eine Gefährdung für Leib oder Leben der gesuchten Person darstellt, ausnahmsweise ausgesetzt werden. Die Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls erfolgt, sobald diese Gründe nicht mehr gegeben sind."

[2] „... in einem auf dem gegenseitigen Vertrauen aufbauenden System [sollte dies] nur in Ausnahmefällen zutreffen [...]", KOM(2005)63 endg., S. 8.

[3] Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention besagt: „Niemand darf der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung unterworfen werden."

[4] Insbesondere sieht Artikel III-260 die Schaffung eines Mechanismus zur gegenseitigen Bewertung der Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts vor.

[5] Empfehlung des Europäischen Parlaments an den Rat zur Qualität der Strafjustiz und zur Harmonisierung des Strafrechts in den Mitgliedstaaten (P6_TA(2005)0030, 22.2.2005). Berichterstatter: Herr Antonio Costa (2005/2003(INI)).

Stärkung der gemeinsamen Kultur der Grundrechte in Europa anzustreben[1]. Maßnahmen zur Unterstützung des Dialogs, des Informationsaustausches und der Errichtung von Netzen zwischen obersten Gerichtshöfen, Justizorganen und Vertretern der Rechtsberufe sowie Forschern sind zu fördern, wie das Parlament bereits empfohlen hat. Vertrauen lässt sich nämlich nicht verordnen, sondern muss in der Praxis aufgebaut und gefestigt werden.

Die künftige Agentur für Grundrechte wird in diesem Zusammenhang eine Rolle spielen[2].

2. Erste Leitlinien im Hinblick auf die Empfehlung an den Rat

Im Hinblick auf die Debatte im Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres und auf die Aussprachen, die wir im Rahmen der parlamentarischen Treffen am 17./18. Oktober 2005 mit unseren Kollegen von den nationalen Parlamenten abhalten werden, schlage ich folgende erste Leitlinien vor, die die Grundlage für eine Reihe von Empfehlungen gemäß Artikel 94 der Geschäftsordnung des EP bilden sollen:

- Der Europäische Haftbefehl ist ein Instrument, das in den Bereich der dritten Säule auf der Grundlage der Artikel 31 und 34 des Vertrags über die Europäische Union fällt, und man kann daher nur bedauern, dass die Rolle des Europäischen Parlaments bei seiner Annahme wie auch die Kontrolle durch den Gerichtshof beschränkt wurden. Um diesem Demokratiedefizit entgegenzuwirken, muss die *in Artikel 42 VEU vorgesehene „Übergangsmöglichkeit"* so rasch wie möglich im Sinne der Bestimmungen des Verfassungsvertrags aktiviert werden, zu denen anzumerken ist, dass sie bei den jüngsten Ratifizierungskampagnen weder diskutiert noch abgelehnt wurden.

- Der Europäische Haftbefehl ist eine erneuernde Maßnahme mit Beispielwert für den Ausbau der justiziellen Zusammenarbeit und die Stärkung des gegenseitigen Vertrauens sowie mit direkten Auswirkungen auf die öffentlichen Freiheiten. Es sollten also spezifische Modalitäten zur *Bewertung* ausgearbeitet werden, einschließlich einer eingehenden Bewertung der Schwierigkeiten, auf die Personen, die Rechtsberufe ausüben, in der Praxis stoßen. Des Weiteren wäre es sehr hilfreich, in die nächsten Bewertungen eine Aufschlüsselung der Europäischen Haftbefehle nach Art des Vergehens aufzunehmen. Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente müssen auf der Grundlage von Artikel III-260 des Verfassungsvertrags eng in den Bewertungsprozess eingebunden werden.

- Es sind die Mittel sicherzustellen, die für die Überprüfung der Qualität der *Umsetzung* – diese Aufgabe kommt der Kommission als Hüterin der Verträge zu – erforderlich sind. Die Kommission muss daher über die hierfür erforderlichen Mittel verfügen. Im Übrigen müssen parallele Forschungen zu diesem Thema vermieden werden, auch wenn der Rat, da es sich um eine Maßnahme im Rahmen der dritten Säule handelt, versucht

[1] Entschließung zur Förderung und zum Schutz der Grundrechte: Die Rolle der nationalen und der europäischen Institutionen, einschließlich der Agentur für Grundrechte (P6_TA-PROV(2005)0208, 11.5.2005). Berichterstatterin: Frau Kinga Gál (2005/2007(INI)).

[2] Das Parlament wird sich demnächst zu dem Vorschlag für eine Verordnung und zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Grundrechte äußern (KOM(2005)280, 30.6.2005).

sein mag, seine eigene Untersuchung durchzuführen. Wichtig ist, über genaue und zuverlässige Angaben zu verfügen, die von der Kommission zusammengefasst und zur Prüfung an das Europäische Parlament, den Rat und die nationalen Parlamente übermittelt werden.

– Gegenseitige Anerkennung und minimale Harmonisierung müssen Hand in Hand gehen. Man kann sich nur eine stärkere Dynamik im Bereich der Harmonisierung wünschen, die, ohne die Unterschiede zwischen den nationalen Justizsystemen verkennen oder herunterzuspielen zu wollen, den gemeinsamen Gesetzeskorpus stärkt, auf dessen Grundlage die gegenseitige Anerkennung aufzubauen ist. Derzeit geht der Rat im Bereich der Harmonisierung viel zu zögerlich vor, wodurch die Last für die Schaffung des gemeinsamen Raums der Justiz auf der gegenseitigen Anerkennung liegt. Diese ermöglicht Fortschritte, ist jedoch in ihren Auswirkungen beschränkt, wenn die gemeinsame Rechtsgrundlage zu eng gesteckt ist.