KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 23.02.2005
KOM(2005) 63 endelig

BERETNING FRA KOMMISSIONEN

ifølge artikel 34 i Rådets rammeafgørelse af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne

{SEK(2005) 267}

1. METODE

I medfør af artikel 34 i Rådets rammeafgørelse af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne[1] fremlægger Kommissionen denne rapport, der vurderer anvendelsen af denne retsakt (herefter kaldet "rammeafgørelsen"). Denne vurdering er vigtig, da arrestordren er den første foranstaltning baseret på princippet om gensidig anerkendelse og derfor har symbolværdi.

De vurderingskriterier, som Kommissionen har lagt til grund for denne rapport, er på den ene side de generelle kriterier, der normalt anvendes for at vurdere gennemførelsen af rammeafgørelser (nyttevirkning, klarhed og retssikkerhed, fuld gennemførelse, overholdelse af fristen for gennemførelse)[2], og på den anden side de særlige kriterier for arrestordren, navnlig det forhold at det er et retligt instrument, dens effektivitet og dens hurtighed.

Kommissionen har ved udarbejdelsen af denne rapport væsentligst baseret sig på de nationale bestemmelser om gennemførelsen af arrestordren, således som meddelt af medlemsstaterne (artikel 34, stk. 2), samt yderligere oplysninger fremsendt af Rådet (artikel 34, stk. 3), herunder de foreliggende svar på spørgeskemaer, som Rådets formandskab har udsendt til medlemsstaterne[3].

Kommissionen har endvidere forsøgt at supplere sine oplysninger, på den ene side ved at bruge svarene på spørgeskemaet fra det europæiske retlige netværk om praksis indtil den 1. september 2004 vedrørende arrestordren, og på den anden side ved at opretholde en bilateral dialog med de nationale kontaktpunkter. Indholdet i denne rapport og bilaget er imidlertid påvirket af de mange forsinkelser og utilstrækkelige fremsendelser, oplysningernes uensartede kvalitet og den korte periode, undersøgelsen dækker.[4]

2. VURDERING

2.1. En overgivelse mellem medlemsstaterne, der i det væsentligste er baseret på en retslig procedure

2.1.1. Nu stort set gennemført i hele EU – efter en indledende forsinkelse

Arrestordren er blevet indført af 24 medlemsstater med en forsinkelse på indtil 8 måneder (CZ, DE). Kun halvdelen har overholdt den fastsatte frist (BE, DK, ES, IE, CY, LT, HU, PL, PT, SI, FI, SE, UK). Denne forsinkelse har givet overgangsvanskeligheder.

Pr. 1. november 2004 havde alle medlemsstaterne imidlertid gennemført rammeafgørelsen med undtagelse af Italien, hvor det parlamentariske arbejde fortsat pågår. Flere medlemsstater har måttet ændre deres forfatning i forbindelse med gennemførelsen. Alle har vedtaget en særlig lovgivning. Nogle lande (bl.a. DK og

---

1 EUT L 190 af 18.7.2002, s. 1.
2 KOM(2001) 771 af 13.12.2001, punkt 1.2.2.
3 COPEN 96 af 10.10.2003 og COPEN 94 af 26.7.2004.
4 SEK(2005)267

EE) har imidlertid for visse bestemmelsers vedkommende ikke gennemført bindende regler, hvilket ikke opfylder kravet om retssikkerhed.

I praksis var der pr. 1. januar 2004 otte medlemsstater, der indbyrdes anvendte arrestordren. På datoen for udvidelsen blev arrestordren anvendt i 16 medlemsstater, og pr. 14. januar 2005, datoen for ikrafttrædelsen i CZ, i 24.

I 2004 erstattede arrestordren gradvist udlevering mellem medlemsstaterne og ser ud til talmæssigt at have overgået denne. Kun få medlemsstater har taget sig den frihed at begrænse det tidsmæssige eller materielle anvendelsesområde. Hvad førstnævnte angår, har nogle gjort det i overensstemmelse med rammeafgørelsen straks efter at have vedtaget den, f.eks. ved at udelukke forhold fra før en given dato fra anvendelsesområdet (artikel 32, FR, IT, AT). Andre har imidlertid foretaget en sådan begrænsning uden at overholde rammeafgørelsen, hverken hvad angår proceduren (artikel 32, CZ, LU, SI), begrænsningens indhold (CZ, LU) eller ikrafttrædelses-datoen (CZ). De anmodninger om udlevering, de fortsat fremsender, risikerer derfor at blive afvist af de andre medlemsstater.

Også de medlemsstater, der har begrænset det materielle anvendelsesområde, hvad angår enten minimumstærskler for straf (artikel 2, NL, AT, PL; artikel 4, stk. 7, litra b), UK), eller visse kategorier af overtrædelser genindført (artikel 2, BE, PL, SI) eller løbet den risiko at genindføre (EE, EL, FR) en kontrol af dobbelt strafbarhed, har misligholdt deres forpligtelser. Gennemførelsen af listen med de 32 kategorier af overtrædelser, hvor princippet om dobbelt strafbarhed er ophævet, giver imidlertid ikke på nuværende tidspunkt anledning til store vanskeligheder. Det er beklageligt, at nogle medlemsstater har ment, at den ikke vedrørte forsøg på eller meddelagtighed i overtrædelser (artikel 2, EE, IE).

2.1.2. En overgivelse, der grundlæggende er en retslig procedure

Overgivelse af personer medlemsstaterne imellem ifølge rammeafgørelsens artikel 1, stk. 1, er en rent retslig procedure. Det fremgår f.eks. af det forhold, at et stort flertal af medlemsstaterne tillader **direkte kontakt mellem de judicielle myndigheder** i de forskellige faser af proceduren (artikel 9, stk. 1, artikel 15 og 23). Nogle medlems-stater har imidlertid udpeget et særligt organ som kompetent judiciel myndighed for alle aspekter (artikel 6, DK) eller nogle aspekter (EE, LV, LT, FI, SE).

Ifølge rammeafgørelsen kan medlemsstaterne overdrage en **central myndighed** eneretten til fremsendelse, men kun få medlemsstater har valgt denne løsning (artikel 7, EE, IE, HU, MT, UK). De tilfælde, hvor de beslutningsmæssige beføjelser, der er overdraget de centrale myndigheder, er mere vidtrækkende end blot at bistå ifølge rammeafgørelsen, skal imidlertid beklages (EE, IE).

2.1.3. En gradvis overlapning med den eksterne udleveringsordning

Overgivelse af personer imellem medlemsstaterne foregår nu i alt væsentligt inden for rammerne af arrestordren, men det går langsommere med at få koblet EU's regler på de internationale (artikel 21, MT, artikel 28, LT).

Ikke alle medlemsstater har anmeldt deres nye ordning til Europarådet (artikel 28 i den europæiske konvention om udlevering af lovovertrædere af 13. december 1957). Det forventes imidlertid snart at ske.[5]

2.2. En mere effektiv og hurtig procedure, der overholder de grundlæggende garantier

2.2.1. Bedre accepterede overgivelser

Rammeafgørelsen sikrer større effektivitet og begrænser mulighederne for at afslå overgivelse medlemsstaterne imellem, hvorved man undgår politisk betingede afgørelser. Generelt er de opstillede rammer blevet overholdt. Arrestordrens effektivitet kan foreløbig måles ved de 2 603 udstedte arrestordrer, de 653 arresterede personer og de 104 personer, der indtil september 2004 var blevet overgivet. Endvidere skal det bemærkes, at antallet af afslåede fuldbyrdelser i forhold til det samlede antal udstedte arrestordrer indtil nu er beskedent. Det samlede billede vil vise en bedring af disse foreløbige tal, der kun er baseret på erklæringer fra omkring tyve medlemsstater.

Antallet af obligatoriske grunde til at afslå fuldbyrdelse ifølge rammeafgørelsen ligger på 3-10, afhængig af hvilken medlemsstat der er tale om. Alle medlemsstaterne har gennemført de tre **obligatoriske grunde til at afslå fuldbyrdelse** med visse undtagelser (artikel 3, stk. 1, NL, UK) eller mangler (artikel 3, stk. 1, DK, IE, artikel 3, stk. 2, IE, UK). Det er meget forskelligt, hvordan medlemsstaterne har gennemført de fakultative grunde til fuldbyrdelse: nogle har kun gennemført en del af dem og overladt en større skønsbeføjelse til de judicielle myndigheder, andre har derimod gjort dem alle obligatoriske. Selv om det i princippet er muligt – med mindre retspraksis udvikler sig i anden retning[6] (artikel 4, stk. 3) – kan denne gennemførelse kritiseres, hvis det går så vidt, at de judicielle fuldbyrdende myndigheder pålægges selv at retsforfølge frem for at acceptere en arrestordre, når der allerede i den udstedende medlemsstat er indledt en retsforfølgning (artikel 4, stk. 2).

De forskellige nationale ordninger skyldes også, at ikke alle medlemsstater har valgt at lade fuldbyrdelsen af arrestordrer være betinget af opfyldelsen af de tre **særlige garantier** i rammeafgørelsen. Nogle af de medlemsstater, der imidlertid har gjort det, har opstillet yderligere betingelser (artikel 5, stk. 1, MT, UK, artikel 5, stk. 3, NL). Endvidere ser det i praksis ud til, at nogle myndigheder kræver tilsagn, der ikke fremgår af formularen, eller endda afviser overgivelse, hvis disse tilsagn ikke gives.

Overgivelse af egne statsborgere, der var en stor fornyelse i rammeafgørelsen, anvendes nu i praksis, bortset fra den foreskrevne undtagelse (artikel 33, AT). De fleste medlemsstater har imidlertid valgt over for deres egne statsborgere at lade betingelsen om fuldbyrdelse af straffen på deres eget område være gældende (artikel 4, stk. 6, artikel 5, stk. 3), dog med nogle undtagelser (IE, SK, UK). De fleste medlemsstater har valgt at give egne statsborgere og personer, der er bosat på deres område, samme behandling.

---

5 Council conclusions, 2-3.10.2003, point A/5

6 *Gozutok*(C-187/01) *og Brugge* (C-385/01), 11.2.2003.

Der er imidlertid fortsat vanskeligheder. Ifølge Kommissionens oplysninger ser det desværre ud til, at nogle judicielle myndigheder afslår at fuldbyrde arrestordrer vedrørende deres egne statsborgere, idet de henviser til deres kompetence (artikel 4, stk. 2, og stk. 7), uden at de dog selv foretager retsforfølgning. Endvidere har en medlemsstat indført en gensidighedsklausul og en klausul om omsætning af straf, der idømmes landets egne statsborgere (artikel 4, stk. 6, CZ). En anden har ligeledes valgt over for egne statsborgere at genindføre en systematisk kontrol af dobbelt strafbarhed og betinge overgivelse af en forsikring om, at straffen kan omsættes (artikel 5, stk. 3, NL). Denne betingelse, der findes i konventionen af 21. marts 1983 om overførelse af domfældte, findes ikke i rammeafgørelsen. Denne konvention kan i øvrigt kun tjene som retsgrundlag for fuldbyrdelse af en straf idømt i en anden medlemsstat, hvis sidstnævnte allerede har påbegyndt retsforfølgningen, hvilket normalt ikke er tilfældet, når der udstedes en arrestordre med henblik på fuldbyrdelse af en straf.

Endelig må man beklage indførelsen af grunde, der ikke er foreskrevet i rammeafgørelsen. Den yderligere grund til at afslå fuldbyrdelse med henvisning til *ne bis in idem* i forhold til Den Internationale Straffedomstol, der giver nogle medlemsstater mulighed for at udfylde et hul i rammeafgørelsen, kommer ikke på tale her. Det samme gælder spørgsmålet om eksplicitte grunde til at afslå fuldbyrdelse med henvisning til krænkelse af de grundlæggende rettigheder (artikel 1, stk. 3) eller forskelsbehandling (betragtning 12 og 13), som totredjedele af medlemsstaterne har valgt udtrykkeligt at indføre i forskellige varianter. Uanset hvor legitime disse grunde måtte være – og selv om de ligger uden for rammeafgørelsen (EL, IE, CY) - må de kun undtagelsesvis påberåbes i EU. Endnu vigtigere er det at understrege, at der er indført andre grunde til at afslå fuldbyrdelse, som er i modstrid med rammeafgørelsen (artikel 3, DK, MT, NL, PT, UK), som f.eks. politiske grunde, hensynet til den nationale sikkerhed eller grunde, der medfører en undersøgelse af sagens realitet.

2.2.2. Hurtigere overgivelser

Den hurtighed, hvormed en arrestordre kan gennemføres, skyldes ikke kun, at der er tale om en rent retslig procedure, men også det ensartede formular, de mange muligheder for fremsendelse og tidsfrister for procedurens forløb. Medlemsstaterne har generelt gennemført disse punkter korrekt. Takket være rammeafgørelsens ikrafttrædelse er den gennemsnitlige tid, der medgår til fuldbyrdelse af en anmodning, faldet fra over 9 måneder til 43 dage ifølge et foreløbigt skøn. Disse tal omfatter ikke de talrige tilfælde, hvor personen samtykker i overgivelsen, hvorved den gennemsnitlige varighed falder til 13 dage.

Alle medlemsstaterne (undtagen MT og UK) har udtrykkeligt indført **det ensartede formular** og indført flere mulige **former for fremsendelse**. I den henseende udgør det en vanskelighed, at en indberetning fra Interpol ifølge rammeafgørelsen ikke kan betragtes som en anmodning om foreløbig arrestation, hvilket er tilfældet for en indberetning til SIS (artikel 9, stk. 3). Indtil der er indført et nyt Schengen-informationssystem (SIS II), kan medlemsstaterne afhjælpe situationen gennem en national bestemmelse.

Medlemsstaternes krav er meget forskellige på detailniveau, f.eks. hvad angår fristerne for modtagelse af arrestordrer efter en arrest (2-40 dage), oversættelse (fra

accept af kun et sprog til op til fire) og autenticitet (fra krav om original til blot en fax). Disse forskelle er i praksis grunden til forsinkelser eller manglende overgivelser.

Nogle medlemsstater har også indført krav, der ikke er foreskrevet i rammeafgørelsen, som f.eks. en forpligtelse til at vedlægge erklæringer eller dokumenter, som ikke er nævnt i formularen (artikel 8, stk. 1, CZ, MT), eller udstedelse af en specifik arrestordre for hver tiltale (IE). Disse vanskeligheder skulle imidlertid gradvist kunne fjernes takket være en ensretning af national praksis og et bedre kendskab til kravene i de andre ordninger. Men også takket være en fuldstændig ændring af de allerede eksisterende indberetninger, en udbygning af sikre fremsendelsesmuligheder (SIS II) og mere generelt en konsolidering af den gensidige tillid. Hvis medlemsstaterne i højere grad kunne acceptere andre sprog end deres egne, ville det også fremme arbejdet i det udvidede EU.

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.

I tilfælde af appel er der i nogle medlemsstater ikke nået enighed om at fastsætte frister for appelretterne (CZ, MT, PT, SK, UK), eller der er fastsat en maksimumfrist for proceduren, der ligger over normen på 60 dage (BE) eller loftet på 90 dage (FR). I den henseende skal det bemærkes, at en national appel ikke i sig selv udgør en særlig omstændighed (artikel 17, stk. 7). På nuværende tidspunkt er det sjældent med store forsinkelser, som Eurojust er blevet informeret om, og det er endnu for tidligt at drage konklusioner.

2.2.3. Overgivelser under overholdelse af de grundlæggende personlige rettigheder

Selv om arrestordren er mere effektiv og hurtigere end udleveringsproceduren, forudsætter den ikke desto mindre en fuldstændig overholdelse af de personlige rettigheder. I modsætning til hvad nogle medlemsstater har gjort, var det ikke Rådets hensigt at lade den generelle betingelse om overholdelse af de grundlæggende rettigheder være en eksplicit grund til at afslå fuldbyrdelse i tilfælde af en rettighedskrænkelse. Det er imidlertid klart, at en judiciel myndighed altid kan afvise at fuldbyrde en arrestordre, hvis den konstaterer, at proceduren medfører en krænkelse af artikel 6 i traktaten om Den Europæiske Union og medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner; i en ordning baseret på gensidig tillid skulle en sådan situation være usædvanlig.

Alle medlemsstaterne har gennemført alle bestemmelserne i rammeafgørelsen om **den eftersøgtes rettigheder** (artikel 11), således at detaljeringsgraden varierer fra medlemsstat til medlemsstat, bl.a. vedrørende afgivelse af samtykke. Der er imidlertid fortsat visse mangler, der væsentligst angår proceduremæssige unøjagtigheder (artikel 13, DK, LV, PL, PT, artikel 14, DK). Endelig skal det understreges, at den lettere procedure som følge af arrestordren også kommer de berørte personer til gode, idet disse i over halvdelen af de indberettede tilfælde afgiver samtykke til overgivelse.

En vurdering af arrestordren, hvad angår overholdelse af de grundlæggende rettigheder, viser, at den nuværende situation kan sammenlignes med situationen før. Der kan understreges flere positive punkter. Rammeafgørelsen er mere præcis, hvad angår **ne bis in idem.** Den har styrket retten til advokatbistand (artikel 11, stk. 2, artikel 13, stk. 2, artikel 27, stk. 3, og artikel 28, stk. 2), til undersøgelse af det relevante i at opretholde en varetægtsfængsling (artikel 12), og til at få straffen nedsat med varigheden af **den frihedsberøvede periode** (artikel 26). På grund af den hurtige fuldbyrdelse af en arrestordre bidrager den til en bedre overholdelse af "en rimelig frist". På grund af dens effektivitet, herunder sikring af overgivelse af andre medlemsstaters statsborgere, fremmer den beslutningen om midlertidigt at løslade personer, uanset hvor de har bopæl i Den Europæiske Union (artikel 12).

3. KONKLUSION

Selv om arrestordren til at begynde med blev meget forsinket, er den nu operationel i de fleste tilfælde. Den ser ud til at have positive virkninger ifølge de foreliggende oplysninger om retslig kontrol, effektivitet og hurtighed, samtidig med at de grundlæggende rettigheder overholdes.

På trods af denne generelle succes skal man ikke glemme, at der stadig skal gøres en indsats, både i Italien og i visse andre medlemsstater, for fuldt ud at gennemføre rammeafgørelsen (bl.a. CZ, DK, EE, IE, LU, MT, NL, SI, UK), og i EU for at udfylde visse huller i reglerne.

Da denne vurdering er foretaget på et tidligt tidspunkt, er den foreløbig. Den bør genoptages i takt med, at der indkommer mere systematiske oplysninger. Kommissionen forbeholder sig derfor ret til at fremlægge forslag om ændring af rammeafgørelsen (artikel 34, stk. 3) på basis af en lidt længere erfaring.