EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 23.02.2005
KOM(2005) 63 slutlig

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

på grundval av artikel 34 i rådets rambeslut av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna

{SEK(2005) 267}

1. METOD

I enlighet med artikel 34 i rådets rambeslut av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna[1] lägger kommissionen fram rapporten om tillämpningen av rättsakt (”rambeslutet”). Utvärderingen är viktig eftersom arresteringsordern är den första åtgärden där principen om ömsesidigt erkännande tillämpas. Det är alltså fråga om en åtgärd med stort symbolvärde.

De utvärderingskriterier som kommissionen fastställt för rapporten är dels de allmänna kriterier som vanligen tillämpas vid utvärdering av genomförandet av rambeslut (effektivitet, klarhet och förutsägbarhet, fullständig tillämpning, hörsammande av genomförandefristen),[2] dels särskilda kriterier för arresteringsordern, där det väsentliga är att det rör sig om en rättsakt, dess effektivitet och hur snabbt den omsätts i praktiken.

Vid utarbetandet av rapporten har kommissionen huvudsakligen utgått från de nationella bestämmelser om genomförande av arresteringsordern som medlemsstaterna meddelat (artikel 34.2) samt från kompletterande uppgifter som tillhandahållits av rådets generalsekreterare (artikel 34.3), särskilt de tillgängliga svaren på de frågeformulär som rådets ordförandeskap har riktat till medlemsstaterna.[3]

Kommissionen har också försökt komplettera sina uppgifter, dels genom att utgå från de svar som lämnats före den 1 september 2004 i frågeformuläret från det europeiska rättsliga nätverket om de praktiska aspekterna av arresteringsordern, dels genom att föra en dialog med utsedda nationella kontaktorgan. Innehållet i denna rapport och dess bilagor påverkas emellertid negativt av alla förseningar och brister i meddelandena från medlemsstaterna, den ojämna kvaliteten i den information som tillhandahållits och den korta undersökningsperioden.[4]

2. UTVÄRDERING

2.1. Ett i grunden rättsligt förfarande för överlämnande mellan medlemsstaterna

2.1.1. Nu nästan helt genomfört – om än något fördröjt

Arresteringsordern har nu genomförts av 24 medlemsstater, dock med en fördröjning upp till åtta månader (Tjeckien och Tyskland). Endast hälften av dessa stater har hållit sig till den utsatta tidsfristen (Belgien, Danmark, Estland, Irland, Cypern, Litauen, Ungern, Polen, Portugal, Slovenien, Finland, Sverige och Storbritannien). Denna försening har vållat övergångsproblem.

Den 1 november 2004 hade emellertid alla medlemsstater genomfört rambeslutet, dock med undantag av Italien där förberedelserna i parlamentet fortfarande pågår. Flera medlemsstater har fått ändra sina grundlagar till följd av detta. Alla har infört

---

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

särskild lagstiftning. Vissa medlemsstater (Danmark och Estland) har emellertid avstått från att införa vissa bindande regler som inte uppfyller rättssäkerhetskraven.

I praktiken tillämpade åtta medlemsstater arresteringsordern sinsemellan den 1 januari 2004. Vid dagen för utvidgningen tillämpades den i sexton medlemsstater. Den 14 januari 2005, dagen då rättsakten trädde i kraft i Tjeckien, tillämpades den i 24 medlemsstater.

Under 2004 har arresteringsordern gradvis ersatt utlämningsförfarandena mellan medlemsstaterna och tycks dessutom ha överstigit dessa i antal. Endast ett fåtal medlemsstater har utövat sin rätt att begränsa orderns giltighetstid och materiella tillämpningsområde. Vad gäller giltighetstiden följde vissa av dem rambeslutet redan i samband med att det antogs, exempelvis genom att inte tillämpa den på fall före ett visst fastställt datum (artikel 32: Frankrike, Italien och Österrike). Andra har emellertid beslutat att genomföra en sådan begränsning utan att efterleva rambeslutet, vare sig i fråga om förfarandet (artikel 32: Tjeckien, Luxemburg och Slovenien), begränsningens innehåll (Tjeckien och Luxemburg) eller dagen för ikraftträdandet (Tjeckien). Framställningar om utlämning från dessa medlemsstater riskerar därför i framtiden att avslås.

De medlemsstater som har begränsat det materiella tillämpningsområdet har också brustit i sina skyldigheter, antingen beträffande minimistraffen (artikel 2: Nederländerna, Österrike och Portugal; artikel 4.7 b: Storbritannien) eller vissa kategorier av överträdelser för vilka de återinfört (artikel 2: Belgien, Polen och Slovenien) eller kan tänkas återinföra (Estland, Grekland och Frankrike) kontroll av dubbel straffbarhet. För närvarande vållar emellertid genomförandet av förteckningen över 32 kategorier av brott, för vilka principen om dubbel straffbarhet hävs, inte några större problem. Beklagligt nog anser några medlemsstater att arresteringsordern inte gäller försök och medhjälp till brott.

2.1.2. Ett överlämnandeförfarande som främst är ett avgörande som sköts av de rättsliga myndigheterna

Överlämnandet av personer mellan medlemsstaterna har i och med rambeslutet (artikel 1.1) blivit ett avgörande som helt sköts av de rättsliga myndigheterna. Detta framgår exempelvis av att den övervägande majoriteten av medlemsstaterna godkänner **att de rättsliga myndigheterna tar direkt kontakt med varandra** under förfarandets olika faser (artiklarna 9.1, 15 och 23). Vissa medlemsstater har emellertid utsett ett verkställande organ som behörig rättslig myndighet med ansvar för alla (artikel 6: Danmark) eller vissa aspekter (Estland, Litauen, Lettland, Finland och Sverige).

Det är bara en minoritet av medlemsstaterna som med stöd i rambeslutet har inrättat en centralmyndighet som ensam ansvarar för överlämnandena (artikel 7: Estland, Irland, Ungern, Malta och Storbritannien). Kommissionen ogillar de fall där de beslutsbefogenheter som överförts på centralmyndigheterna går utöver den enkla avlastande roll som enligt rambeslutet kan tilldelas dem (Estland och Irland).

2.1.3. En progressiv överlappning med de externa reglerna för överlämning

Överlämnandena mellan medlemsstaterna sker numera främst inom ramen för arresteringsordern, men det går långsammare att införliva unionens bestämmelser i det internationella regelverket (artikel 21: Malta, artikel 28: Litauen).

Alla medlemsstater har ännu inte anmält sina nya regelverk till Europeiska rådet (artikel 28 i Europeiska utlämningskonventionen av den 13 december 1957). Det förväntas emellertid snart ske.[5]

2.2. Ett effektivare och snabbare förfarande som uppfyller grundläggande garantier

2.2.1. Överlämnanden som lättare kan godtas

Genom att garantera bättre effektivitet begränsar rambeslutet möjligheterna att vägra verkställighet av överlämnanden mellan medlemsstater, varigenom man undgår politiskt färgade beslut. Generellt har de givna ramarna efterlevts. En preliminär bedömning av arresteringsorderns effektivitet kan göras utifrån de 2 603 order som utfärdats, de 653 personer som gripits och de 104 personer som överlämnats sedan september 2004. Det bör dessutom noteras att antalet avslag på samtliga order som utverkats är mycket ringa. I själva verket är situationen med största sannolikt bättre än dessa indikationer som endast grundar sig på redovisningar från en tjugotal medlemsstater.

Antalet skäl till att inte verkställa överlämnandet i rambeslutet pendlar mellan tre och tio beroende på medlemsstat. Samtliga medlemsstater har införlivat de tre obligatoriska **skälen till att vägra verkställighet,** dock med några få undantag (artikel 3.1: Nederländerna och Storbritannien) eller bristfälliga genomföranden (artikel 3.1: Danmark och Irland; artikel 3.2: Irland och Storbritannien). Vilka av de sju fakultativa skäl som införlivats varierar i gengäld avsevärt beroende på de mycket olika situationerna i medlemsstaterna. En del av dem har bara antagit en del av skälen eller givit sina rättsliga myndigheter alldeles för vida ramar i samband med bedömningen av fallen, medan andra däremot har gjort samtliga skäl obligatoriska. Även om det i princip är möjligt – såvida inte rättspraxis utvecklas i en annan riktning[6] (artikel 4.3) – förtjänar detta sätt att genomföra beslutet kritik, om det går så långt att de verkställande rättsliga myndigheterna själva åläggs att vidta rättsliga åtgärder i fråga om arresteringsordern snarare än att godkänna den, när lagföring fortfarande pågår i den verkställande medlemsstaten (artikel 4.2).

Variationen i de nationella bestämmelserna beror också på att inte alla medlemsstater har utnyttjat möjligheten att underkasta utfärdandet av arresteringsorder de tre **garantier som** enligt rambeslutet **kan lämnas i särskilda fall**. Vissa av de medlemsstater som har gjort detta har emellertid ställt upp ytterligare krav (artikel 5.1: Malta och Storbritannien; artikel 5.3: Nederländerna). I praktiken förefaller det dessutom som om vissa myndigheter kräver garantier som inte framgår av formuläret eller ändå vägrar att verkställa överlämningen trots att garantier har lämnats.

---

5 Council Conclusion, 2-3.10.2003, Point A/5

6 *Gozutok* (C – 187/01) och *Brugge* (C – 385/01), 11.2.2003.

Överlämnandet av egna medborgare är ett viktigt nytt inslag i rambeslutet som nu tillämpas i praktiken, utom i de undantagsfall som nämns i beslutet (artikel 33: Österrike). De flesta medlemsstater har emellertid valt att i fråga om egna medborgare kräva att straffet skall avtjänas på det egna territoriet (artiklarna 4.6 och 5.3), dock med några undantag (Irland, Slovakien och Storbritannien). Majoriteten av medlemsstaterna har valt att ge egna medborgare och personer som är bosatta på deras territorium lika behandling.

Vissa problem kvarstår emellertid. Enligt kommissionens uppgifter ser det dessvärre ut som om vissa rättsliga myndigheter med åberopande av sin behörighet (artiklarna 4.2 och 4.7) vägrar att verkställa arresteringsorder som gäller de egna medborgarna, dock utan att de själva fullföljer det rättsliga förfarandet. En medlemsstat har dessutom infört en ömsesidighetsklausul och en klausul om att det straff som ådöms egna medborgare också verkligen avtjänas (artikel 4.6: Tjeckien). En annan medlemsstat har också ansett det nödvändigt att i fråga om egna medborgare återinföra systematisk kontroll av dubbel straffbarhet och se till att överlämnandet av egna medborgare underkastas villkoret att straffet kan avtjänas i hemlandet (artikel 5.3: Nederländerna). Detta villkor återfinns i konventionen av den 21 mars 1983 om överlämnande av dömda, men omnämns inte i rambeslutet. Denna konvention kan f.ö. bara tjäna som rättslig grund för avtjänandet av ett straff som utdömts i en annan medlemsstat om straffet redan har börjat avtjänas, vilket förmodligen inte är normalfallet om en arresteringsorder har utverkats för att ett straff skall verkställas.

Slutligen kan man bara beklaga att skäl som inte omnämns i rambeslutet införs. Det extra skälet till avslag enligt principen *ne bis in idem* visavi Internationella brottmålsdomstolen, som gör att vissa medlemsstater kan fylla en lucka i rambeslutet, tas inte upp här. Det gäller också frågan om uttalade skäl till att vägra verkställighet p.g.a. kränkningar av de grundläggande rättigheterna (artikel 1.3) eller diskriminering (punkterna 12 och 13 i ingressen), som två tredjedelar av medlemsstaterna uttryckligen har valt att införa i olika former. Hur legitima dessa skäl än är – och även om de ligger utanför rambeslutet (Grekland, Irland och Cypern) – får de endast åberopas i undantagsfall inom unionen. Det är än viktigare att betona att medlemsstaterna inför andra skäl för vägran, vilka står i strid med rambeslutet (artikel 3: Danmark, Malta, Nederländerna, Portugal och Storbritannien), exempelvis skäl som är politiska eller har med den nationella säkerheten att göra eller sådana som innebär en granskning av ärendet.

2.2.2. Snabba överlämnanden

Snabbheten i arresteringsordern beror inte bara på att det rör sig om ett förfarande som sköts av de rättsliga myndigheterna utan också på att det finns ett enhetligt formulär, flera förfaranden för överlämnande och regler för hur lång tid förfarandet får ta. Medlemsstaterna har i allmänhet varit bra på att genomföra dessa punkter. Preliminära bedömningar visar, att tack vare att rambeslutet nu trätt i kraft har den genomsnittliga tiden för verkställandet av en arresteringsorder krympt från mer än nio månader till 43 dagar. Detta omfattar inte de vanliga fall där personen samtycker till överlämnandet. I dessa fall är den genomsnittliga handläggningstiden 13 dagar.

Samtliga medlemsstater (utom Malta och Storbritannien) har antagit det **enhetliga formuläret** och infört flera möjliga **former för översändande**. I detta sammanhang är det ett problem att rambeslutet inte innehåller några regler för att göra en

eftersökning via Interpol, tvärtemot vad som gäller eftersökningar via SIS (artikel 9.3). I väntan på genomförandet av Schengens informationssystem II (SIS II), kan varje medlemsstat lösa detta med hjälp av nationella bestämmelser.

Medlemsstaternas krav varierar mycket på detaljnivå i fråga om tidsfrister för mottagandet av arresteringsordern efter ett anhållande (mellan två och fyrtio dagar), översättning (från ett enda språk till fler än fyra) och äkthetskrav (från krav på uppvisande av originalet till ett enkelt fax). Dessa skillnader kan i praktiken försena orderna eller till och med omintetgöra deras verkställighet.

Några medlemsstater har dessutom infört krav som inte finns med i rambeslutet, exempelvis krav på att bifoga förklaringar eller handlingar som inte omnämns i formuläret (artikel 8.1: Tjeckien och Malta) eller utfärda en specifik arresteringsorder för varje typ av brott (Irland). Steg för steg bör emellertid dessa problem kunna lösas i och med att den praktiska tillämpningen av de nationella bestämmelserna blir mer enhetlig och kännedomen om bestämmelserna inom andra system ökar. Men detta kommer också att ske genom en fullständig översyn av tidigare bestämmelser, en utökning av de säkra metoderna för översändande av information (SIS II) och ett förstärkt ömsesidigt förtroende. Om de enskilda medlemsstaterna i högre grad godtar andra språk än det egna kommer detta att underlätta arbetet inom en utvidgad union.

I motsats till vad som gäller i utlämningsförfarandena skall verkställandet av arresteringsordern ske inom exakta **tidsfrister** (artiklarna 17 och 23). Medlemsstaterna har i allmänhet efterlevt sina skyldigheter på detta område. I praktiken förefaller de flesta order verkställas inom de föreskrivna tidsfristerna.

I fråga om överklagande har vissa medlemsstater emellertid inte gått med på att ålägga sina högre domstolar någon tidsfrist (Tjeckien, Malta, Portugal, Slovakien och Storbritannien) eller har de beslutat om en maximal frist som överstiger normen på 60 dagar (Belgien) eller till och med taket på 90 dagar (Frankrike). I detta sammanhang skall det påpekas att ett överklagande på nationell nivå inte i sig utgör något undantagsfall (artikel 17.7). För närvarande är det ovanligt med stora förseningar, vilket Eurojust underrättats om, och därför är det för tidigt att dra några slutsatser.

2.2.3. Överlämnanden som skett med iakttagande av individens grundläggande rättigheter

Även om arresteringsordern är effektivare och snabbare än utlämningsförfarandet, är verkställandet ändå underkastat ett strikt iakttagande av individens grundläggande rättigheter. I motsats till vissa medlemsstaters bestämmelser var det aldrig rådets avsikt att göra det allmänna villkoret om iakttagande av individens grundläggande rättigheter till ett uttalat skäl för avslag om dessa rättigheter kränks. Det är självklart att en rättslig myndighet alltid kan vägra verkställighet av en arresteringsorder om det konstateras att förfarandet innebär en överträdelse av artikel 6 i EU-fördraget och medlemsstaternas gemensamma författningsprinciper. I ett system som bgger på ömsesidigt förtroende torde en sådan situation emellertid förbli ett undantag.

Samtliga medlemsstater har genomfört rambeslutets bestämmelser om **den eftersöktes rättigheter** (artikel 11), även om det kan förekomma detaljvariationer, särskilt i fråga om uttryckligt samtycke. Det finns fortfarande vissa brister, framförallt i form av vagheter i förfarandena (artikel 13: Danmark, Litauen, Polen

och Portugal; artikel 14: Danmark). Det bör slutligen understrykas att den förenkling som följer av arresteringsordern också kommer berörda personer till godo, eftersom dessa i hälften av fallen samtycker till överlämnandet.

Utvärderingen av arresteringsordern avseende iakttagandet av individens grundläggande rättigheter innebär i praktiken att nuvarande situation jämförs med den förutvarande. Flera positiva inslag förtjänar att framhållas. Rambeslutet är mer precist i fråga om principen **ne bis in idem**. Det innebär en förstärkning av rätten till juridiskt biträde (artiklarna 11.2, 13.2, 27.3 och 28.2), en möjlighet att undersöka lämpligheten i ett fortsatt frihetsberövande (artikel 12), och en avräkning av **tiden för frihetsberövande** (artikel 26). I och med att arresteringsordern kan verkställas så snabbt har den generellt bidragit till att förfarandena kan fullföljas inom en ”rimlig tidsfrist”. Genom att ordern fungerar så effektivt, särskilt i fråga om att utverka överlämnanden av personer som uppehåller sig i andra medlemsstater, underlättar den beslut om att tillfälligt försätta personen på fri fot, oberoende av var i Europeiska unionen de har sin bosättningsort.

3. SLUTSATS

Trots en obestridlig inledande försening tillämpas arresteringsordern numera i de flesta av de situationer som anges. Att döma av den information som inkommit förefaller resultatet vara positivt, såväl i fråga om juridisk kontroll och effektivitet som snabbhet, samtidigt som de grundläggande rättigheterna iakttas.

Trots detta generellt goda resultat får man inte glömma att det fortfarande krävs ansträngningar av Italien och vissa andra medlemsstater (särskilt Tjeckien, Danmark, Estland, Irland, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Slovenien och Storbritannien) för att till fullo genomföra rambeslutet, men också av unionen för att fylla vissa luckor i bestämmelserna.

Eftersom denna utvärdering är gjord på ett tidigt stadium, är den av provisorisk karaktär. Den bör göras om när mer systematiska uppgifter finns tillgängliga. Kommissionen förbehåller sig därför rätten att lägga fram förslag till ändringar av rambeslutet (artikel 34.3) när den vet mer.