

049717/EU XXIV.GP
Eingelangt am 11/04/11

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 11.4.2011
KOM(2011) 175 endgültig

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**über die seit 2007 erfolgte Umsetzung des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni
2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den
Mitgliedstaaten**

{SEK(2011) 430 endgültig}

INHALTSVERZEICHNIS

1.	EINFÜHRUNG.....	3
2.	HINTERGRUND.....	4
3.	ÄNDERUNGEN VON RECHTSVORSCHRIFTEN IN DEN MITGLIEDSTAATEN SEIT 1. APRIL 2007.....	5
4.	DER EUROPÄISCHE HAFTBEFEHL UND DIE STÄRKUNG DER VERFAHRENSRECHTE VON VERDÄCHTIGEN UND BESCHULDIGTEN IN STRAFVERFAHREN	6
5.	DAS PROBLEM DER VERHÄLTNISMÄSSIGKEIT	8
6.	ANSTEHENDE ARBEITEN.....	9
	ANNHANG 1 – Statistische Daten im Zusammenhang mit dem Europäischen Haftbefehl ...	12

1. EINFÜHRUNG

Mehr als sieben Jahre sind seit dem Inkrafttreten des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl (nachfolgend „EHB“) und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten¹ (nachfolgend „Rahmenbeschluss“) am 1. Januar 2004 vergangen. Die für die Jahre 2005 bis 2009 verfügbaren Statistiken² (siehe Anhang 1) verzeichnen 54 689 ausgestellte und 11 630 vollstreckte EHB. In diesem Zeitraum stimmten zwischen 51 % und 62 % der gesuchten Personen durchschnittlich innerhalb von 14 bis 17 Tagen ihrer Übergabe zu. Diejenigen, die nicht zustimmten, wurden im Durchschnitt nach 48 Tagen übergeben. Gegenüber der Situation vor Einführung des EHB, als die Auslieferung gesuchter Personen durchschnittlich ein Jahr dauerte, stellt dies eine sehr positive Entwicklung dar und hat zweifelsohne die Freizügigkeit innerhalb der EU gestärkt, denn der EHB hindert diejenigen, die sich der Justiz zu entziehen versuchen, wirksam an der Ausnutzung offener Grenzen.

Dennoch haben die vergangenen sieben Jahre auch gezeigt, dass das EHB-System trotz seiner erfolgreichen Anwendung bei Weitem nicht perfekt ist. Mitgliedstaaten, Mitglieder des Europäischen Parlaments und nationaler Parlamente, Gruppen der Zivilgesellschaft und Bürger haben Bedenken im Hinblick auf die Anwendung des EHB, insbesondere hinsichtlich seiner Folgen für die Grundrechte geäußert. Auch bei der Durchführung des Rahmenbeschlusses sind in einigen Mitgliedstaaten Mängel zu erkennen.

Zudem haben sich seit Dezember 2009 infolge des Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon und der Rechtsverbindlichkeit der Grundrechtecharta die Vertragsvorschriften für Rechtsinstrumente im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit, in dem der EHB angesiedelt ist, geändert. Danach wird bei Änderung eines vor dem Vertrag von Lissabon erlassenen Rechtsinstruments wie des Rahmenbeschlusses die Befugnis der Kommission zur Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren sowie die Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs in den geänderten Rechtsakt übernommen. Diese Befugnisse werden in jedem Fall auch ohne Änderung der betreffenden Rechtsakte nach dem 1. Dezember 2014, dem Ende der im Vertrag festgelegten Übergangsfrist, wirksam. Darüber hinaus finden bei einer Änderung des Rahmenbeschlusses die durch den Vertrag von Lissabon eingeführten neuen Vorschriften für den Erlass einschlägiger Rechtsakte Anwendung. Dazu zählen das Mitentscheidungsverfahren zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat sowie die Möglichkeit, dass sich einige Mitgliedstaaten nicht beteiligen³.

¹ ABl. L 190 vom 20.4.2002, S. 1.

² Rat 9005/5/06 COPEN 52, 11371/5/07 COPEN 106, 10330/2/08 COPEN 116, 9743/4/09 COPEN 87, 7551/7/10 COPEN 64.

³ Gemäß den Protokollen 21 und 22 des Vertrags von Lissabon beteiligen sich das Vereinigte Königreich, Irland und Dänemark nicht an Maßnahmen in den Bereichen Justiz und Inneres. Das Vereinigte Königreich und Irland haben allerdings die Möglichkeit, ihre Teilnahme an einer Maßnahme zu erklären.

Eine weitere wichtige Folge des Vertrags von Lissabon ist, dass die Charta der Grundrechte der Europäischen Union⁴ rechtsverbindlich wird⁵. Außerdem tritt die EU als eigenständige Institution der Europäischen Menschenrechtskonvention bei.⁶ Die Kommission hat kürzlich eine Strategie angenommen, mit der die Einhaltung der Charta der Grundrechte der EU gewährleistet werden soll⁷. Diese Strategie bestimmt die Herangehensweise der Kommission an alle neuen und bestehenden legislativen und nichtlegislativen Initiativen (einschließlich des EHB) sowie das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung und Anwendung des Rahmenbeschlusses.

2. HINTERGRUND

Dieser dritte Bericht und das beigefügte Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen stützen sich auf mehrere Quellen: die Berichte der Kommission nach Artikel 34 des Rahmenbeschlusses aus den Jahren 2006⁸ und 2007⁹, den Abschlussbericht und die Empfehlungen der vierten Runde der gegenseitigen Begutachtungen des Rates der Europäischen Union (nachfolgend „Empfehlungen des Rates“)¹⁰, die vom Rat im Juni 2010 angenommen wurden¹¹, die Ergebnisse einer Sitzung von Sachverständigen vom 5. November 2009, die Antworten der Mitgliedstaaten auf Ersuchen der Kommission um aktualisierte Informationen vom 30. Juni 2009 und 25. Juni 2010 sowie die einschlägige Rechtsprechung. Die Informationen aus den Mitgliedstaaten wiesen sowohl inhaltliche als auch qualitative Unterschiede auf. Dies erschwerte eine umfassende Analyse und einen Vergleich aller Mitgliedstaaten zusätzlich.¹²

Das beigefügte Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen enthält umfangreiche Informationen über den aktuellen Stand in Bezug auf den EHB. Diese sollen den damit befassten Personen als allgemeine Hilfestellung dienen und die Mitgliedstaaten bei der vom Rat vereinbarten Nachbereitung der Runde der gegenseitigen Begutachtungen bis Ende Juni 2011 unterstützen.¹³ Teil I des Arbeitsdokuments der Kommissionsdienststellen enthält eine kurze deskriptive Analyse für diejenigen Mitgliedstaaten, die seit April 2007 geänderte Rechtsvorschriften erlassen haben. Teil II gibt einen Überblick über den aktuellen Stand der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Empfehlungen des Rates. Teil III enthält Angaben zu einer Reihe von EU-Rechtsakten, die den Rahmenbeschluss zum EHB ändern oder ergänzen. Die Teile IV und V enthalten aktuelle Informationen über den EHB und das Schengener Informationssystem bzw. Eurojust. In Teil VI sind die für den Rahmenbeschluss zum EHB relevanten Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs aufgeführt. Teil VII enthält die Bezugsnummern der einzelnen Gutachten des Rates über die

⁴ ABl. C 364 vom 18.12.2000, S. 1.

⁵ Artikel 6 Absatz 1 EUV.

⁶ Artikel 6 Absatz 3 EUV.

⁷ KOM(2010) 573 endgültig vom 19.10.2010.

⁸ KOM(2005) 63 und SEK(2005) 267 vom 23.2.2005, überarbeitete Fassungen: KOM(2006) 8 und SEK(2006) 79 vom 24.1.2006.

⁹ KOM(2007) 407 und SEK(2007) 979 vom 12.7.2007.

¹⁰ Rat 8302/4/09 COPEN 68, 7361/10 COPEN 59, 8465/2/10 COPEN 95.

¹¹ Rat 10630/1/10 Presse 161, S. 33.

¹² Auf ihre Auskunftsersuchen aus den Jahren 2009 und 2010 erhielt die Kommission von Zypern, Malta und dem Vereinigten Königreich nur sehr wenige oder überhaupt keine Auskünfte.

¹³ Rat 10630/1/10 Presse 161, S. 33, und 8302/4/09 COPEN 68, S. 23 (Empfehlung 20).

Mitgliedstaaten und Teil VIII Tabellen zu jedem Mitgliedstaat mit folgenden Angaben:

- die in den einzelnen Gutachten des Rates dargelegten Empfehlungen und gegebenenfalls die Antworten der Mitgliedstaaten, allgemeine Angaben zur Anwendung des Rahmenbeschlusses in den einzelnen Mitgliedstaaten unter Bezugnahme auf in den Empfehlungen des Rates angesprochene Fragen,
- die im Umsetzungsbericht der Kommission aus dem Jahr 2007 enthaltenen Bemerkungen und gegebenenfalls die Antworten der Mitgliedstaaten.

Teil IX enthält weitere grafisch aufbereitete statistische Daten.

3. ÄNDERUNGEN VON RECHTSVORSCHRIFTEN IN DEN MITGLIEDSTAATEN SEIT 1. APRIL 2007

Aus den bei der Kommission eingegangenen Antworten der Mitgliedstaaten auf die Auskunftersuchen geht hervor, dass 14 Mitgliedstaaten (AT, BG, CZ¹⁴, EE, FR, HU, IE, LV, LT, PL, PT, RO, SK und SI) ihre Vorschriften zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses geändert haben. Die Kommission erkennt an und begrüßt, dass viele dieser Änderungen die Empfehlungen des Rates und der Kommission berücksichtigen. Ein Mitgliedstaat (LU) hat im Jahr 2010 einen Artikel seiner Umsetzungsmaßnahme geändert; ein weiterer Gesetzgebungsvorschlag, in dem viele der Empfehlungen berücksichtigt sind, durchläuft gegenwärtig das parlamentarische Verfahren. Die Tabellen in Teil VIII des Arbeitsdokuments der Kommissionsdienststellen belegen deutliche quantitative Unterschiede der in den einzelnen Mitgliedstaaten erreichten Verbesserungen und zeigen, dass nicht alle Empfehlungen in die Gesetzestexte eingeflossen sind.

Zwölf Mitgliedstaaten (BE, CY¹⁵, DK, DE, EL, ES, FI, IT, MT, NL, SE, UK) haben ihre einschlägigen Rechtsvorschriften entgegen den Empfehlungen in früheren Berichten des Rates und der Kommission nicht geändert. Dies ist umso bedauerlicher bei denjenigen Mitgliedstaaten, bei denen im Bericht der Kommission von 2007 ausdrücklich Maßnahmen zur vollständigen Umsetzung des Rahmenbeschlusses angemahnt wurden (CY, DK, IT, MT, NL und UK).

Für diejenigen Mitgliedstaaten, die neue Rechtsvorschriften erlassen haben, enthält Teil I des diesem Bericht beigefügten Arbeitsdokuments der Kommissionsdienststellen eine kurze deskriptive Analyse der betreffenden Änderungen. Der Gesamtstand aller Mitgliedstaaten ist in den Tabellen in Teil VIII des Arbeitsdokuments der Kommissionsdienststellen ausführlich dargelegt.

Einige Empfehlungen sahen keine legislativen, sondern praktische Maßnahmen vor, und die Kommission erkennt die von den Mitgliedstaaten unternommenen Anstrengungen zur Rationalisierung ihrer EHB-Systeme und zur Einrichtung von Schulungen, Informations- und Anlaufstellen an. Dennoch hängen die einheitliche

¹⁴ In der Tschechischen Republik werden derzeit weitere Gesetzesänderungen vorbereitet.

¹⁵ Den von Zypern im August 2009 übermittelten neuesten Informationen zufolge ist dort ein neuer Gesetzesvorschlag unterbreitet worden.

Anwendung des EHB und das für sein Funktionieren notwendige gegenseitige Vertrauen in großem Maße von der ordnungsgemäßen Umsetzung des Rahmenbeschlusses ab. Die derzeit bestehenden Mängel bei der Umsetzung werden in dem diesem Bericht beigefügten Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen für jeden einzelnen Mitgliedstaat in einem zugänglichen Format dargelegt. Die Kommission geht davon aus, dass den betreffenden Mitgliedstaaten damit ein Instrument zur Verfügung steht, das es ihnen ermöglicht, ihre Rechtsvorschriften zur Umsetzung des EHB mit dem Rahmenbeschluss in Einklang zu bringen.

4. DER EUROPÄISCHE HAFTBEFEHL UND DIE STÄRKUNG DER VERFAHRENSRECHTE VON VERDÄCHTIGEN UND BESCHULDIGTEN IN STRAFVERFAHREN

Die Kommission begrüßt den Erfolg des EHB als praktisches Instrument zur Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung, ist sich aber auch seiner Unzulänglichkeiten bewusst, insbesondere was seine Anwendung auf einzelstaatlicher Ebene anbelangt. Die Kommission hat Stellungnahmen von Mitgliedern des Europäischen Parlaments und nationaler Parlamente, Strafverteidigern, Bürgern und Gruppen der Zivilgesellschaft erhalten, in denen eine Reihe von Problemen bei der Anwendung des EHB hervorgehoben wird: kein Anspruch auf rechtliche Vertretung im Ausstellungsmitgliedstaat während des Übergabeverfahrens im Vollstreckungsmitgliedstaat, Haftbedingungen in einigen Mitgliedstaaten in Verbindung mit bisweilen langer Untersuchungshaft der übergebenen Personen und der uneinheitlichen Prüfung der Verhältnismäßigkeit durch die Ausstellungsmitgliedstaaten, was dazu führt, dass der Vollstreckungsmitgliedstaat Übergabeersuchen bei minder schweren Straftaten nachkommen muss, ohne die Verhältnismäßigkeit nachprüfen zu können.

Die im Zusammenhang mit der Anwendung des EHB geäußerten Bedenken deuten darauf hin, dass häufig an der EU-weiten Vergleichbarkeit von Rechtsnormen gezweifelt wird, obwohl das Recht und die Strafverfahren aller Mitgliedstaaten den Rechtsnormen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte unterliegen. Einzelpersonen können sich zwar an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte wenden, um aus der Europäischen Menschenrechtskonvention erwachsende Rechte geltend zu machen, jedoch nur, wenn bereits ein mutmaßlicher Verstoß vorliegt und alle innerstaatlichen rechtlichen Möglichkeiten ausgeschöpft worden sind. Dies hat sich nicht als wirksam erwiesen, um sicherzustellen, dass die Unterzeichnerstaaten die in der Konvention verankerten Rechtsnormen einhalten. Dieser Situation hat die Kommission in ihren laufenden Arbeiten zur Umsetzung des Fahrplans¹⁶ zur Stärkung der Verfahrensrechte von Verdächtigen oder Beschuldigten in Strafverfahren Rechnung getragen. Dieser am 30. November 2009 vom Rat angenommene Fahrplan erkennt in Erwägungsgrund 10 Folgendes an: „Im Bereich der justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit wurden [...] erhebliche Fortschritte in Bezug auf Maßnahmen erzielt, die die Strafverfolgung erleichtern. Jetzt ist es an der Zeit, auf die Verbesserung des Gleichgewichts zwischen diesen Maßnahmen und dem Schutz der Verfahrensrechte des Einzelnen hinzuwirken.“ im

¹⁶ Entschließung des Rates vom 30. November 2009. ABl. C 295 vom 4.12.2009, S. 1.

Fahrplan sind die folgenden sechs vorrangigen Maßnahmen – vorbehaltlich einer Ergänzung durch weitere Rechte – aufgeführt:

- Recht auf Übersetzungen und Dolmetschleistungen,
- Recht auf Rechtsbelehrung,
- Rechtsbeistand und Prozesskostenhilfe,
- Recht des Inhaftierten auf Kommunikation mit Angehörigen, Arbeitgebern und Konsularbehörden,
- Garantien für schutzbedürftige Verdächtige und Beschuldigte,
- Grünbuch über die Untersuchungshaft.

Die erste Maßnahme, eine Richtlinie über das Recht auf Dolmetschleistungen und Übersetzungen in Strafverfahren wurde im Oktober 2010 vom Europäischen Parlament und vom Rat erlassen.¹⁷ Die zweite Maßnahme¹⁸ wird gegenwärtig im Europäischen Parlament und im Rat erörtert. Die übrigen Maßnahmen sind in der Kommission in Vorbereitung. Dabei geht es u.a. um die Frage des Rechtsbeistands während des Übergabeverfahrens sowohl im Vollstreckungs- als auch im Ausstellungsmitgliedstaat. Die bereits vorgeschlagenen Richtlinien enthalten Vorschriften, wonach die darin vorgesehenen Rechte ausdrücklich auch auf den EHB anzuwenden sind. In der Richtlinie über das Recht auf Belehrung in Strafverfahren wird außerdem eine Musterrechtsbelehrung für EHB-Fälle vorgeschlagen.

In einer Reihe von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte wurde auf Mängel in einigen Haftanstalten in der EU hingewiesen.¹⁹ So urteilte der Gerichtshof, dass inakzeptable Haftbedingungen (ab einem gewissen Schweregrad) selbst dann einen Verstoß gegen Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention darstellen können, wenn sich eine absichtliche Demütigung oder Erniedrigung des Inhaftierten nicht nachweisen lässt. Es ist klar, dass der Rahmenbeschluss zum EHB (der in Artikel 1 Absatz 3 vorsieht, dass die Mitgliedstaaten die Grundrechte und die allgemeinen Rechtsgrundsätze, zu denen auch Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention zählt, achten müssen) keine Übergabe vorsieht, bei der die vollstreckende Justizbehörde unter Berücksichtigung aller Umstände des Falls davon überzeugt ist, dass die Übergabe zu einem Verstoß gegen die Grundrechte des Betroffenen aufgrund inakzeptabler Haftbedingungen führen würde.

Ein weiteres Problem im Zusammenhang mit EHB-Fällen besteht darin, dass EU-Bürger, die ihren Wohnsitz nicht in dem Mitgliedstaat haben, in dem sie der Begehung einer Straftat verdächtig sind, häufig hauptsächlich wegen ihrer fehlenden gesellschaftlichen Bindung und der Fluchtgefahr in Untersuchungshaft bleiben müssen. Am 23. Oktober 2009 nahm der Rat den Rahmenbeschluss 2009/829/JI des

¹⁷ Richtlinie 2010/64/EU, ABl. L 280 vom 26.10.2010.

¹⁸ KOM(2010) 392 endgültig vom 20.7.2010.

¹⁹ Vgl. u. a. die Urteile in den Rechtssachen *Peers gegen Griechenland* (19. April 2001), *Salejmanovic gegen Italien* (16. Juli 2009) und *Orchowski gegen Polen* (22. Januar 2010).

Rates²⁰ über die Anwendung – zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union – des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Entscheidungen über Überwachungsmaßnahmen als Alternative zur Untersuchungshaft an.²¹ Mit diesem Rahmenbeschluss wird die Möglichkeit eingeführt, Überwachungsmaßnahmen ohne Freiheitsentzug von dem Mitgliedstaat, in dem der Gebietsfremde der Begehung einer Straftat verdächtig ist, auf den Mitgliedstaat zu übertragen, in dem diese Person ihren gewöhnlichen Wohnsitz hat. Eine Person, die einer Straftat verdächtig wird, kann somit bis zum Prozessbeginn im ausländischen Mitgliedstaat einer Überwachungsmaßnahme in seinem gewohnten Umfeld unterworfen werden.

5. DAS PROBLEM DER VERHÄLTNISSMÄSSIGKEIT

Das Vertrauen in den EHB ist durch die systematische Ausstellung von EHB für die Übergabe von häufig wegen sehr geringfügiger Vergehen gesuchten Personen untergraben worden. Die im Rat aufgrund der Schlussfolgerungen der Begutachtungen der Mitgliedstaaten²² geführten Diskussionen zeigen, dass die Mitgliedstaaten grundsätzlich darin übereinstimmen, dass eine Prüfung der Verhältnismäßigkeit notwendig ist, um die Ausstellung von EHB für Straftaten zu vermeiden, die zwar unter Artikel 2 Absatz 1 des Rahmenbeschlusses über den EHB²³ fallen, aber nicht schwer genug sind, um die für die Vollstreckung eines EHB erforderliche Zusammenarbeit und die damit verbundenen Maßnahmen zu rechtfertigen. Vor Ausstellung des EHB sind verschiedene Aspekte zu berücksichtigen. Hierzu zählen die Schwere der Straftat, das Strafmaß, ob es ein alternatives, für den Gesuchten und die vollstreckende Behörde weniger aufwändiges Verfahren gibt, sowie eine Kosten-Nutzen-Analyse der Vollstreckung des EHB. Die Freiheit der Betroffenen wird unverhältnismäßig eingeschränkt, wenn EHB in Fällen ausgestellt werden, in denen Untersuchungshaft ansonsten als unangemessen angesehen würde. Zudem kann eine übermäßige Anzahl derartiger Ersuchen für den Vollstreckungsmitgliedstaat kostspielig sein. Die vollstreckenden Justizbehörden könnten sich (anders als die ausstellenden Behörden) zur Prüfung der Verhältnismäßigkeit veranlasst sehen, was einen Ablehnungsgrund schaffen würde, der nicht mit dem Rahmenbeschluss oder dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung, auf dem der Rahmenbeschluss beruht, im Einklang steht.

In den Folgemaßnahmen zu den Empfehlungen des Abschlussberichts über die vierte Runde der gegenseitigen Begutachtungen hat der Rat eine Änderung des Handbuchs über den EHB in Bezug auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vorgeschlagen.²⁴ Der Bericht wurde vom Rat im Juni 2010 angenommen.²⁵ In dem geänderten Handbuch sind die bei der Ausstellung eines EHB zu beurteilenden Faktoren und mögliche Alternativen aufgeführt, die vor der Ausstellung eines EHB zu

²⁰ ABl. L 294 vom 11.11.2009, S. 20.

²¹ Umsetzungstermin: 1. Dezember 2012.

²² Rat 8302/4/09 COPEN 68, 7361/10 COPEN 59, 8465/2/10 COPEN 95, 10630/1/10 Presse 161, S. 33.

²³ Artikel 2 Absatz 1: „Ein Europäischer Haftbefehl kann bei Handlungen erlassen werden, die nach den Rechtsvorschriften des Ausstellungsmitgliedstaats mit einer Freiheitsstrafe oder einer freiheitsentziehenden Maßregel der Sicherung im Höchstmaß von mindestens zwölf Monaten bedroht sind, oder im Falle einer Verurteilung zu einer Strafe oder der Anordnung einer Maßregel der Sicherung, deren Maß mindestens vier Monate beträgt.“

²⁴ Rat 8436/2/10 COPEN, S. 3.

²⁵ Rat 10630/1/10 PRESSE 161.

berücksichtigen sind.²⁶ Wenn sich die Mitgliedstaaten an das geänderte Handbuch halten, bietet dieses eine Grundlage für eine gewisse Einheitlichkeit bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit. Die Kommission befürwortet diesen Ansatz und fordert die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, durch aktive Schritte zu gewährleisten, dass die damit befassten Personen das geänderte Handbuch (gegebenenfalls in Verbindung mit den jeweiligen gesetzlichen Vorschriften) als Anleitung für eine Prüfung der Verhältnismäßigkeit nutzen.

Nach Ansicht der Kommission ist es in Anbetracht dessen, dass eine Prüfung der Verhältnismäßigkeit im Rat allgemein befürwortet wird und die Nichtdurchführung einer solchen Prüfung das Vertrauen in das EHB-System untergräbt, unerlässlich, dass alle Mitgliedstaaten – auch diejenigen, in denen das Legalitätsprinzip gilt – eine Prüfung der Verhältnismäßigkeit durchführen. Der Rahmenbeschluss ist ein Instrument, das Mitgliedstaaten nutzen können, wenn sie die Anwesenheit einer Person in ihrem Hoheitsgebiet zur strafrechtlichen Verfolgung dieser Person oder zur Vollstreckung einer Freiheitsstrafe gegen diese Person für notwendig erachten. Das genehmigte Handbuch dient als Anleitung zur einheitlichen Anwendung dieses Instruments. In Artikel 2 Absatz 1 des Rahmenbeschlusses heißt es: „Ein Europäischer Haftbefehl kann bei Handlungen erlassen werden ...“ Im Rahmen dieses Ermessensspielraums werden die im Handbuch angesprochenen Aspekte (einschließlich der Durchführung einer Prüfung der Verhältnismäßigkeit) erörtert und abgestimmt. Um das für die weitere Anwendung des EHB unentbehrliche gegenseitige Vertrauen zu gewährleisten, müssen die Justizbehörden aller Mitgliedstaaten die innerhalb dieses Ermessensspielraums getroffenen Vereinbarungen respektieren.

6. ANSTEHENDE ARBEITEN

Dieser Bericht bietet die Gelegenheit für eine Bestandsaufnahme zum Umsetzungsstand und zum Funktionieren des EHB, der trotz allem das in einem Europa der offenen Grenzen notwendige wirksame und effektive Übergabesystem gewährleistet. Die für den Bericht erhobenen Daten zeigen, dass der EHB für die Mitgliedstaaten zwar ein sehr nützliches Instrument in der Kriminalitätsbekämpfung darstellt, die Umsetzung und Anwendung des Rahmenbeschlusses aber noch zu wünschen übrig lassen. Insbesondere muss der Schutz der Grundrechte bei der Anwendung des EHB-Systems eine zentrale Rolle spielen. Maßnahmen sind in folgenden Bereichen erforderlich:

- **Umsetzung:** Die Mitgliedstaaten sollten gegebenenfalls legislative Maßnahmen zur Verbesserung der (in den Tabellen in Teil VIII des Arbeitsdokuments der Kommissionsdienststellen ausführlich dargelegten) Bereiche, in denen ihre Umsetzungsvorschriften nicht im Einklang mit dem Rahmenbeschluss über den EHB stehen, treffen.
- **Grundrechte:** Die sich aus dem Fahrplan zu den Verfahrensrechten von Verdächtigen und Beschuldigten ergebenden Maßnahmen müssen verabschiedet und umgesetzt werden, um den Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten zu

²⁶ Rat 8302/4/09 COPEN 68, S. 15, 7361/10 COPEN 59, S. 4, 8436/2/10 COPEN, S. 3.

gewährleisten und das für die weitere Anwendung von Instrumenten zur gegenseitigen Anerkennung wie dem Rahmenbeschluss über den EHB unabdingbare gegenseitige Vertrauen zu stärken.

- **Verhältnismäßigkeit:** Die Justizbehörden sollten das EHB-System nur dann nutzen, wenn ein Übergabeersuchen unter Berücksichtigung aller Umstände des Falls verhältnismäßig ist, und eine in allen Mitgliedstaaten einheitliche Prüfung der Verhältnismäßigkeit durchführen. Die Mitgliedstaaten müssen durch aktive Schritte gewährleisten, dass die damit befassten Personen das geänderte Handbuch (gegebenenfalls in Verbindung mit den jeweiligen gesetzlichen Vorschriften) als Anleitung für eine Prüfung der Verhältnismäßigkeit nutzen.
- **Schulung:** In der für September 2011 geplanten Mitteilung über die europäische Juristenausbildung will die Kommission auf den spezifischen Schulungsbedarf von Justizbehörden und Angehörigen der Rechtsberufe in Bezug auf die Anwendung des EHB und die neuen Maßnahmen zur Stärkung der Verfahrensrechte von Verdächtigen und Beschuldigten eingehen. Schulungen für Justizbehörden sind unerlässlich, um in bestimmten Fragen wie der Durchführung einer Prüfung der Verhältnismäßigkeit in allen Mitgliedstaaten Einheitlichkeit zu erreichen. Die Kommission weist darauf hin, dass das Europäische Justizielle Netz 2011 eine neue Website einrichten wird, die von den Justizbehörden für den Zugang zu einschlägigen Informationen über den EHB genutzt werden kann.
- **Umsetzung ergänzender Instrumente:** Seit 2004 wurde viel unternommen, um Probleme zu erkennen und das EHB-System zu verbessern. So wurden vier (in Teil III des Arbeitsdokuments der Kommissionsdienststellen näher erläuterte) Rahmenbeschlüsse angenommen, die die Anwendung des EHB betreffen. Sie befassen sich mit der Übertragung der Strafvollstreckung, Abwesenheitsurteilen, Kompetenzkonflikten und der Anerkennung von Überwachungsanordnungen. Ihre zügige Umsetzung durch die Mitgliedstaaten kann die praktische Anwendung des EHB weiter verbessern.
- **Statistiken:** Mittlerweile liegen aufgrund des von der Gruppe „Zusammenarbeit in Strafsachen“ im April 2005 erstellten Fragebogens²⁷ statistische Daten für mehrere Jahre vor. Die bislang eingegangenen Antworten auf den Fragebogen wurden zusammengestellt und für die Jahre 2005 bis einschließlich 2009 veröffentlicht²⁸ (siehe Anhang 1 zu diesem Bericht sowie Teil IX des Arbeitsdokuments der Kommissionsdienststellen). Die für die Analyse verfügbaren statistischen Daten weisen jedoch erhebliche Mängel auf. Dafür gibt es mehrere Gründe. Nicht alle Mitgliedstaaten haben die Daten systematisch übermittelt und verwenden dasselbe statistische Instrumentarium. Zudem spiegeln die Antworten auf die jährlichen Fragebögen des Rates unterschiedliche Auslegungen wider. Außerdem gibt es Anzeichen dafür, dass Eurojust trotz der Meldepflicht nach Artikel 17 des Rahmenbeschlusses nicht alle Verstöße gegen die darin festgelegten Fristen gemeldet werden (siehe Teil V des Arbeitsdokuments der Kommissionsdienststellen). Die Kommission fordert die

²⁷ Rat 8111/05 COPEN 75.

²⁸ Rat 9005/5/06 COPEN 52, 11371/5/07 COPEN 106, 10330/2/08 COPEN 116, 9743/4/09 COPEN 87, 7551/7/10 COPEN 64.

Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, ihrer Meldepflicht nachzukommen. Umfassende statistische Daten sind für eine genaue Beurteilung des Erfolgs und der Mängel des EHB unerlässlich. Es ist unbedingt erforderlich, dass insbesondere diejenigen Mitgliedstaaten, die das bislang nicht getan haben, umfassende statistische Daten übermitteln. Die Kommission wird alles unternehmen, um die Mängel im Statistikfragebogen zum EHB zu beseitigen und die Erhebung statistischer Daten zu verbessern.

Die Kommission begrüßt die umfangreichen laufenden Arbeiten zur Verbesserung des Systems, die angesichts der nach wie vor bestehenden Unzulänglichkeiten trotz einer insgesamt positiven Bilanz notwendig sind. Der EHB ist ein innovatives und dynamisches Instrument. Seit seiner Einführung im Jahr 2004 ist er für die Justizbehörden ein zugänglicher und wirksamer Mechanismus, der dafür sorgt, dass sich Straftäter, wo auch immer sie sich in der Europäischen Union verstecken, nicht der Justiz entziehen können. Seine Anwendung bedarf jedoch einer genauen Kontrolle. Die Kommission wird die Anwendung des EHB im Hinblick auf die in diesem Bericht erörterten Probleme weiter beobachten und je nach den weiteren Entwicklungen sowie unter Berücksichtigung des durch den Vertrag von Lissabon geschaffenen neuen Rahmens alle möglichen Optionen einschließlich weiterer Rechtsvorschriften erwägen.

ANNHANG 1 – STATISTISCHE DATEN IM ZUSAMMENHANG MIT DEM EUROPÄISCHEN HAFTBEFEHL

(gestützt auf Daten aus COPEN 52 REV 59005/5/06, COPEN 106 REV 511371/5/07, COPEN 116 REV 210330/2/08, COPEN 87 REV 49734/4/09 und COPEN 64 REV 47551/7/10)

Durchschnittliche Dauer des Übergabeverfahrens

In den Fällen, in denen die Person ihrer Übergabe zustimmte, dauerte die Übergabe (Zeit zwischen der Festnahme und der Entscheidung über die Übergabe der gesuchten Person) im Durchschnitt:

2005: 14,7 Tage. **2006:** 14,2 Tage. **2007:** 17,1 Tage. **2008:** 16,5 Tage. **2009:** 16 Tage.

In den Fällen, in denen die Person ihrer Übergabe nicht zustimmte, dauerte die Übergabe (Zeit zwischen der Festnahme und der Entscheidung über die Übergabe der gesuchten Person) im Durchschnitt:

2005: 47,2 Tage. **2006:** 51 Tage. **2007:** 42,8 Tage. **2008:** 51,7 Tage. **2009:** 48,6 Tage.

Anteil der Übergabe mit Zustimmung

Der Anteil der übergebenen Personen, die ihrer Übergabe zustimmten, betrug:

2005: 51 %. **2006:** 53 %. **2007:** 55 %. **2008:** 62 %. **2009:** 54 %.

Europäische Haftbefehle in den Mitgliedstaaten – Zahl der ausgestellten Europäischen Haftbefehle („ausgestellt“) und Zahl der Europäischen Haftbefehle, die zur tatsächlichen Übergabe der gesuchten Person führten („vollstreckt“), von 2005 bis 2009

	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	EL	ES	FR	IE	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK	GESAMT
<i>2005 ausgestellt</i>			4	64		38	38	519	1914	29	121	44	44	500	42	42	1	373	975	1448	200		81	56	93	144	131	6894
<i>2005 vollstreckt</i>			0	19		10	12	54	162	6	57	3	10	69	24	23	0	30	73	112	38		10	14	37	10	63	836
<i>2006 ausgestellt</i>			168	52		42	53	450	1552	43		20	65	538	35	145	4	325	391	2421	102		67	111	69	137	129	6889
<i>2006 vollstreckt</i>			125	19		15	4	62	237	20		2	14	57	22	55	3	47	67	275	52		14	23	37	27	93	1223
<i>2007 ausgestellt</i>			435		1785	31	83	588	1028	35		20	97	316	44	373	3	403	495	3473	117	856	54	208	84	170	185	10883
<i>2007 vollstreckt</i>			66		506	14	16	59	345	14		4	16	60	15	84	1	17	47	434	45	275	8	71	43	22	99	2221
<i>2008 ausgestellt</i>			494	52	2149	46	119	623	1184	40		16	140	348	40	975	2		461	4829		2000	39	342	107	190		14196
<i>2008 vollstreckt</i>			141	26	624	22	10	93	400	13		3	22	68	22	205	1		28	617		448	11	81	44	40		2919
<i>2009 ausgestellt</i>	508		439	96	2433	46	116	489	1240	33		17	171	354	46	1038	7	530	292	4844	104	1900	27	485	129	263	220	15827
<i>2009 vollstreckt</i>	73		67	51	777	21	19	99	420	16		3	40	84	26	149	2	0	37	1367	63	877	6	79	47	28	80	4431