



Brüssel, den 4. Dezember 2020
(OR. en)

13684/20

JAI 1066
COPEN 366
EUROJUST 156
EJN 106

BERATUNGSERGEBNISSE

Absender:	Generalsekretariat des Rates
Empfänger:	Delegationen
Nr. Vordok.:	13214/20 + COR 1
Betr.:	Schlussfolgerungen des Rates „Der Europäische Haftbefehl und Auslieferungsverfahren – aktuelle Herausforderungen und weiteres Vorgehen“ – Vom Rat gebilligter Wortlaut

Die Delegationen erhalten in der Anlage die Schlussfolgerungen des Rates „Der Europäische Haftbefehl und Auslieferungsverfahren – aktuelle Herausforderungen und weiteres Vorgehen“, die der Rat am 1. Dezember 2020 im Wege des schriftlichen Verfahrens gebilligt hat.

Die Schlussfolgerungen wurden auch im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht (s. ABl. C 419 vom 4.12.2020, S. 23).

Schlussfolgerungen des Rates

**„Der Europäische Haftbefehl und Auslieferungsverfahren – aktuelle
Herausforderungen und weiteres Vorgehen“**

DER RAT HAT FOLGENDE SCHLUSSFOLGERUNGEN GEBILLIGT:

1. Die zentrale Priorität der Strategischen Agenda 2019-2024, die der Europäische Rat am 20. Juni 2019 angenommen hat, ist der Schutz der Bürgerinnen und Bürger und der Freiheiten. Europa muss ein Ort sein, an dem sich die Menschen frei und sicher fühlen. Dafür muss der Kampf gegen Terrorismus und grenzüberschreitende Kriminalität ausgeweitet und verstärkt werden. Die Zusammenarbeit in Strafsachen und der Informationsaustausch sollten diesen Zielen gerecht werden, und die Anwendung der gemeinsamen Instrumente muss weiter verbessert und fortentwickelt werden.
2. Der Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten (2002/584/JI, EuHb-Rahmenbeschluss)¹ ist das zentrale Instrument der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen und hat die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten vereinfacht und beschleunigt. Er leistet weiterhin einen wesentlichen Beitrag zur Verwirklichung des der Union gesteckten Ziels, ihren Bürgerinnen und Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu bieten.

¹ ABl. L 190 vom 18.7.2002, S. 1.

3. Bei verschiedenen Gelegenheiten ist darüber beraten worden, wie die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen weiter verbessert werden kann. Dabei ist festgestellt worden, dass der Übergabemechanismus des EuHb in einigen Bereichen noch effektiver gestaltet werden könnte. So hat der Rat im Jahr 2018 während des österreichischen Vorsitzes Schlussfolgerungen zur gegenseitigen Anerkennung in Strafsachen mit dem Titel „Förderung der gegenseitigen Anerkennung durch Stärkung des gegenseitigen Vertrauens“² angenommen. Der rumänische Vorsitz hat 2019 einen Bericht mit dem Titel „Weiteres Vorgehen im Bereich der gegenseitigen Anerkennung in Strafsachen“ vorgelegt³. Neue Impulse für die Diskussion um die Zukunft des Europäischen Haftbefehls ergeben sich aus dem jüngsten Umsetzungsbericht der Kommission vom 2. Juli 2020⁴, aus der derzeit durch den Rat durchgeführten neunten Runde der gegenseitigen Begutachtungen⁵, aus dem Entwurf des Umsetzungsberichts des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) des Europäischen Parlaments vom 4. September⁶ sowie durch die virtuelle Konferenz, die am 24. September 2020 im Kontext des deutschen Vorsitzes veranstaltet wurde⁷.
4. Am 13. Juni 2022 jährt sich die Annahme des EuHb-Rahmenbeschlusses zum zwanzigsten Mal. Die Mitgliedstaaten, die Kommission, die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA), Eurojust, das Europäische Justizielle Netz (EJN) und Rechtspraktiker, die in ihrer täglichen Arbeit mit Übergabeverfahren befasst sind, sollten daran arbeiten, Lösungen für die aktuellen Herausforderungen bei der Anwendung des Rahmenbeschlusses zu finden und zu verwirklichen, um diesen Jahrestag zu begehen.

² ABl. C 449 vom 13.12.2018, S. 6.

³ Dok. 9728/19.

⁴ COM(2020) 270 final.

⁵ 9. Runde der gegenseitigen Begutachtungen zu Rechtsinstrumenten der gegenseitigen Anerkennung im Bereich des Freiheitsentzugs oder der Freiheitsbeschränkung, siehe Dok. 6333/19 zum Gegenstand der Evaluierung.

⁶ Entwurf eines Berichts über die Anwendung des Europäischen Haftbefehls und der Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten (2019/2207(INI)), 4. September 2020; EPRS, Europäische Bewertung der Anwendung des Europäischen Haftbefehls, PE 642.839, Juni 2020.

⁷ Siehe Vermerk des Vorsitzes (Dok. 11419/20).

5. Der Rat ist sich einig, dass in den folgenden Bereichen Verbesserungspotenzial besteht:
- A. Verbesserung der Umsetzung und der praktischen Anwendung des EuHb-Rahmenbeschlusses in den einzelnen Mitgliedstaaten,
 - B. Unterstützung der Vollstreckungsbehörden beim Umgang mit Grundrechtsbeurteilungen,
 - C. Klärung einiger Aspekte des Verfahrens im Ausstellungs- und im Vollstreckungsmitgliedstaat,
 - D. Umgang mit Ersuchen um Auslieferung von Unionsbürgerinnen und -bürgern an Drittstaaten,
 - E. Stärkung der EuHb-Übergabeverfahren in Krisenzeiten.
- A. Verbesserung der Umsetzung und der praktischen Anwendung des EuHb-Rahmenbeschlusses in den einzelnen Mitgliedstaaten**
6. Die Effizienz und die Wirksamkeit des EuHb-Rahmenbeschlusses hängt in erster Linie davon ab, dass die nationale Gesetzgebung die unionsrechtlichen Vorgaben vollständig umsetzt. Trotz der erheblichen Bemühungen, die bereits unternommen wurden, besteht noch Verbesserungsbedarf, insbesondere vor dem Hintergrund der sich weiterentwickelnden Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH).
7. Der Rat ruft die Mitgliedstaaten auf, für die ordnungsgemäße Umsetzung des EuHb-Rahmenbeschlusses zu sorgen und dabei der Rechtsprechung des EuGH und den Empfehlungen aus der vierten und der neunten Runde der gegenseitigen Begutachtungen⁸ sowie den Umsetzungsberichten der Kommission vom 24. Januar 2006, 11. Juli 2007, 11. April 2011 und 2. Juli 2020⁹ Rechnung zu tragen. Es sei darauf hingewiesen, dass die Kommission Vertragsverletzungsverfahren gemäß Artikel 258 AEUV eingeleitet hat und erforderlichenfalls solche Verfahren auch in der nahen Zukunft einleiten wird.

⁸ Siehe Abschlussbericht Dok. 8302/4/09 REV 4 und 6333/19.

⁹ COM(2006)8 final, COM(2007)407 final, COM(2011)175 final und COM(2020)270 final.

8. Das Handbuch mit Hinweisen zur Ausstellung und Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls¹⁰, das zuletzt 2017 aktualisiert wurde, ist für die Rechtspraktiker eine nützliche Hilfestellung. In Anbetracht der zwischenzeitlich eingetretenen Entwicklungen, insbesondere im Hinblick auf die große Zahl ergangener Entscheidungen des EuGH, ersucht der Rat die Kommission, das Handbuch in naher Zukunft zu aktualisieren.
9. Die Mitgliedstaaten werden dazu angehalten, es den Rechtspraktikern zu erleichtern, die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften zur Umsetzung des EuHb-Rahmenbeschlusses anzuwenden und auszulegen, indem sie unverbindliche Leitlinien für die Anwendung des Europäischen Haftbefehls festlegen. Diese Leitlinien, die dem Handbuch zum EuHb Rechnung tragen und mit ihm vereinbar sein sollten, könnten den ausstellenden Justizbehörden als Hilfe dienen, insbesondere wenn sie prüfen, ob die Voraussetzungen für die Ausstellung eines EuHb erfüllt sind und ob der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt ist.
10. Der zuletzt im März 2020 aktualisierte Überblick von Eurojust über die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union zum EuHb ist für die Rechtspraktiker ein nützliches Instrument. Der Rat ersucht Eurojust, diesen Überblick gegebenenfalls so häufig wie möglich zu aktualisieren und ihn in geeigneter Form weiterhin elektronisch bereitzustellen.
11. Der Rat bestärkt die Mitgliedstaaten, die Kommission und das Europäische Netz für die Aus- und Fortbildung von Richtern und Staatsanwälten in ihren Bemühungen, die Fortbildung für Rechtspraktiker, die mit Übergabeverfahren im Rahmen des EuHb befasst sind, zu unterstützen und auszubauen und den Gedankenaustausch zwischen Rechtspraktikern aus verschiedenen Mitgliedstaaten weiter zu fördern. Der direkte Kontakt zwischen den Rechtspraktikern in verschiedenen Mitgliedstaaten verbessert das gegenseitige Vertrauen und trägt damit zur besseren Anwendung des EuHb-Rahmenbeschlusses bei. Es sollten weiter die Möglichkeiten dafür geprüft werden, dass spezifische Fortbildungsveranstaltungen für Rechtspraktiker aus zwei oder mehr Mitgliedstaaten mit hohen Zahlen gegenseitiger Fälle ausgerichtet werden, um das gegenseitige Verständnis zu fördern.

¹⁰ ABl. C 335 vom 6.10.2017, S. 1.

12. Eurojust und das Europäische Justizielle Netz (EJN) spielen eine Schlüsselrolle bei der praktischen Anwendung des EuHb-Rahmenbeschlusses, wie sich während der COVID-19-Pandemie deutlich gezeigt hat. Der Rat bestärkt Eurojust und das EJN darin, ihre wertvolle Arbeit fortzusetzen und ihre Bemühungen zu intensivieren, um den Informationsaustausch, die Koordinierung und die Zusammenarbeit zwischen nationalen Justizbehörden weiter zu verbessern und ferner die bestmögliche Unterstützung für die Zusammenarbeit mit der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTa) zu leisten.
13. Damit die Anwendung des EuHb-Rahmenbeschlusses weiter verbessert wird, sollte ein zentrales Portal auf Unionsebene bereitgestellt werden, auf dem alle relevanten Informationen, die den Rechtspraktikern die Nutzung des EuHb erleichtern könnten, zusammengestellt und kontinuierlich aktualisiert werden. Das EJN wird daher ersucht, im Benehmen mit der Kommission, Eurojust und sonstigen einschlägigen Akteuren zu sondieren, wie die EJN-Website, die bereits ein breites Spektrum von Informationen über den EuHb bietet und daher diesbezüglich eine gute Ausgangsbasis darstellt, erweitert und weiter verbessert werden kann.

B. Unterstützung der Vollstreckungsbehörden beim Umgang mit Grundrechtsbeurteilungen

14. Das mit dem EuHb-Rahmenbeschluss eingeführte System stützt sich auf den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung (Erwägungsgrund 6, Artikel 82 Absatz 1 AEUV); die Vollstreckung eines EuHb ist dabei die Regel (Artikel 1 Absatz 2), während die Ablehnung der Vollstreckung die Ausnahme ist. Eine solche Ablehnung, die die Gefahr der Straflosigkeit erhöhen und die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger und den Schutz von Opfern unterminieren könnte, ist grundsätzlich nur unter den Umständen nach den Artikeln 3, 4 und 4a des Rahmenbeschlusses denkbar. Zwar sind im Rahmenbeschluss drohende Grundrechtsverletzungen nicht als Ablehnungsgrund festgeschrieben, aber der Rahmenbeschluss berührt nicht die Pflicht der Mitgliedstaaten, die Grundrechte und die allgemeinen Rechtsgrundsätze, wie sie in Artikel 6 EUV und in der Charta der Grundrechte niedergelegt sind (Artikel 1 Absatz 3, Erwägungsgründe 12 und 13), zu achten.

15. Der EuGH hat anerkannt, dass die vollstreckende Justizbehörde in Ausnahmefällen und unter bestimmten Voraussetzungen die Vollstreckung eines EuHb ablehnen kann, wenn die reale Gefahr besteht, dass die Übergabe der betroffenen Person aufgrund der Haftbedingungen im Ausstellungsstaat zu einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung im Sinne des Artikels 4 der Charta¹¹ oder aufgrund von Bedenken hinsichtlich der Unabhängigkeit der Justiz des Ausstellungsstaats zu einer Verletzung des in Artikel 47 Absatz 2 der Charta verbürgten Grundrechts auf ein faires Verfahren führt¹². Der EuGH hat somit den Rechtspraktikern die anspruchsvolle Aufgabe übertragen, das Spannungsverhältnis zwischen gegenseitiger Anerkennung und Grundrechtsschutz im Einzelfall aufzulösen.

Schutz vor unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung

16. Das Verbot unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe gemäß Artikel 4 der Charta ist insofern absolut, als es eng mit der Achtung der Menschenwürde gemäß Artikel 1 der Charta verknüpft und einer der Grundwerte der Union und ihrer Mitgliedstaaten gemäß Artikel 2 EUV ist¹³.
17. Der Rat betont, dass die Herausforderungen hinsichtlich der Haftbedingungen im Ausstellungsmitgliedstaat in diesem Mitgliedstaat und für alle inhaftierten Personen angegangen werden müssen. Er hebt hervor, dass Mindeststandards und Benchmarks für Haftbedingungen, einschließlich der Untersuchungshaft, bereits in Form anerkannter Soft-Law-Instrumente existieren, insbesondere der Europäischen Strafvollzugsgrundsätze (European Prison Rules) des Europarates¹⁴. Der Rat hält die Mitgliedstaaten dazu an, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, damit die Einhaltung dieser Instrumente gewährleistet ist.

¹¹ EuGH, Urteil vom 5. April 2016, C-404/15, Aranyosi und Căldăraru; EuGH, Urteil vom 25. Juli 2018, C-220/18 PPU; EuGH, Urteil vom 15. Oktober 2019, C-128/18, Dorobantu.

¹² EuGH, Urteil vom 25. Juli 2018, C-216/18 PPU, LM. Siehe das anhängige Verfahren in den verbundenen Rechtssachen C-354/20 PPU und C-412/20 PPU (Openbaar Ministerie e.a.).

¹³ EuGH, Urteil vom 5. April 2016, C-404/15, Aranyosi und Căldăraru, Rn. 85 und 87.

¹⁴ Empfehlung Rec(2006)2 des Ministerkomitees des Europarates an die Mitgliedstaaten – Europäische Strafvollzugsgrundsätze.

18. Der Rat betont, wie wichtig es ist, dass Rechtspraktiker die erforderliche Unterstützung und die erforderlichen Informationen erhalten, um die vom EuGH dargelegte zweistufige Prüfung durchzuführen¹⁵. Die Rechtspraktiker müssen Zugang zu objektiven, zuverlässigen, genauen und gebührend aktualisierten Angaben haben, um in einem ersten Schritt zu beurteilen, ob im Ausstellungsstaat systemische oder allgemeine, bestimmte Personengruppen oder bestimmte Haftanstalten betreffende Mängel bei den Haftbedingungen bestehen. In einem zweiten Schritt der Beurteilung müssen die Rechtspraktiker gemäß Artikel 15 Absatz 2 des EuHb-Rahmenbeschlusses alle erforderlichen Angaben zu den Bedingungen erhalten, unter denen die betroffene Person im Ausstellungsmitgliedstaat inhaftiert werden soll, um zu beurteilen, ob ernsthafte Gründe für die Annahme vorliegen, dass für die Person im Falle einer Übergabe eine echte Gefahr bestünde, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung ausgesetzt zu sein.
19. Der Rat begrüßt, dass die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) im Hinblick auf die Verbesserung des Zugangs zu den erforderlichen Informationen 2019 die „Criminal Detention Database“ ins Leben gerufen hat, die an einer einzigen Stelle die Angaben aus den Jahren 2015 bis 2019 über Haftbedingungen in allen Mitgliedstaaten der EU vereint. Die FRA wird ersucht, diese Datenbank regelmäßig zu aktualisieren, um zu gewährleisten, dass die Informationen den vom EuGH dargelegten Anforderungen genügen, und mittelfristig zu prüfen, ob die Datenbank die Praxisanforderungen erfüllt.
20. Der Rat ersucht die Kommission, bei der Aktualisierung des Handbuchs zum EuHb besonders darauf zu achten, den Rechtspraktikern Leitlinien dafür an die Hand zu geben, wie sie mit der Frage der Haftbedingungen umgehen sollen, und dabei den Ergebnissen der neunten Runde der gegenseitigen Begutachtungen Rechnung zu tragen. In diesem Zusammenhang sollte die Kommission auch prüfen, ob es sich empfiehlt, praktische Lösungen zu entwickeln, beispielsweise ein Muster für das Ersuchen um zusätzliche Informationen gemäß Artikel 15 Absatz 2 des EuHb-Rahmenbeschlusses.

¹⁵ EuGH, Urteil vom 5. April 2016, C-404/15, Aranyosi und Căldăraru; EuGH, Urteil vom 25. Juli 2018, C-220/18 PPU, Rn. 88-94; EuGH, Urteil vom 15. Oktober 2019, C-128/18, Dorobantu, Rn. 52-55.

21. Dem in Artikel 47 Absatz 2 der Charta verankerten Recht auf ein faires Verfahren kommt als Garant für den Schutz sämtlicher dem Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsender Rechte und für die Wahrung der in Artikel 2 EUV genannten Werte, die den Mitgliedstaaten gemeinsam sind, insbesondere des Werts der Rechtsstaatlichkeit, grundlegende Bedeutung zu¹⁶.
22. Der Rat weist die Mitgliedstaaten darauf hin, dass sie dafür verantwortlich sind, die Achtung der Rechtsstaatlichkeit in der EU sicherzustellen und das Recht auf ein faires Verfahren zu schützen, insbesondere den Zugang zu einem unabhängigen und unparteiischen Gericht. Die Mitgliedstaaten müssen die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um bei Mängeln Abhilfe zu schaffen, damit das gegenseitige Vertrauen gestärkt und die Gefahr einer Politisierung der Zusammenarbeit in Strafsachen vermieden wird. Der Rat ruft die Kommission auf, in diesem Zusammenhang ihre Funktion als Hüterin der Verträge zu nutzen.
23. Der Rat betont, wie wichtig es ist, dass die Rechtspraktiker die erforderliche Unterstützung und die erforderlichen Informationen erhalten, damit sie, wie vom EuGH dargelegt, die zweistufige Prüfung, die in Fällen einer mutmaßlichen Verletzung des Artikels 47 Absatz 2 der Charta erforderlich ist, durchführen können¹⁷. Die Rechtspraktiker müssen in einem ersten Schritt Zugang zu objektiven, zuverlässigen, genauen und gebührend aktualisierten Angaben haben, um zu beurteilen, ob im Zusammenhang mit der mangelnden Unabhängigkeit der Gerichte des Ausstellungsmitgliedstaats aufgrund systemischer oder allgemeiner Mängel eine echte Gefahr besteht, dass das Grundrecht auf ein faires Verfahren verletzt wird. In einem zweiten Schritt müssen die Rechtspraktiker gemäß Artikel 15 Absatz 2 des EuHb-Rahmenbeschlusses alle Informationen erhalten, die erforderlich sind, um zu beurteilen, ob ernsthafte Gründe für die Annahme vorliegen, dass die betreffende Person im Hinblick auf ihre persönliche Situation sowie die Art der Straftat und den tatsächlichen Kontext, der dem Europäischen Haftbefehl zugrunde liegt, nach ihrer Übergabe einer solchen Gefahr ausgesetzt sein wird.

¹⁶ EuGH, Urteil vom 25 Juli 2018, C-216/18 PPU, LM, Rn. 48.

¹⁷ EuGH, Urteil vom 25 Juli 2018, C-216/18 PPU, LM, Rn. 61, 68 und 79.

24. Der Rat ersucht die Kommission, bei der Aktualisierung des EuHb-Handbuchs den Rechtspraktikern Leitlinien für den Umgang mit Fällen an die Hand zu geben, in denen eine mutmaßliche Gefahr eines Verstoßes gegen Artikel 47 Absatz 2 der Charta besteht, und im Benehmen mit der FRA zu prüfen, wie der Zugang der Rechtspraktiker zu Informationen und zu den Informationsquellen, auf die sie sich beziehen können, verbessert werden kann, wobei die vom EuGH festgelegten Kriterien zu berücksichtigen sind.

Zusicherungen

25. Gemäß Artikel 15 Absatz 2 des EuHb-Rahmenbeschlusses und dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit nach Artikel 4 Absatz 3 Unterabsatz 1 EUV kann die Vollstreckungsbehörde zusätzliche Informationen anfordern, und die Anordnungsbehörde kann Zusicherungen geben, dass die Grundrechte der betreffenden Person im Falle ihrer Übergabe nicht verletzt werden¹⁸.
26. Der Rat betont, dass sich die vollstreckende Justizbehörde in Anbetracht des gegenseitigen Vertrauens, das zwischen den Justizbehörden der Mitgliedstaaten herrschen muss und auf dem das System des Europäischen Haftbefehls beruht, auf diese Zusicherungen zumindest dann verlassen muss, wenn keinerlei konkrete Anhaltspunkte für das Gegenteil vorliegen¹⁹.

¹⁸ EuGH, Urteil von 25. Juli 2018, C-220/18 PPU, ML, Rn. 108-110.

¹⁹ EuGH, Urteil vom 25. Juli 2018, C-220/18 PPU, ML, Rn. 112.

C. Klärung einiger Aspekte des Verfahrens im Ausstellungs- und im Vollstreckungsmitgliedstaat

Stärkung der Verfahrensrechte in EuHb-Verfahren

27. Im Hinblick auf die Verfahrensrechte von Verdächtigen oder Beschuldigten in Strafverfahren wurden bereits große Fortschritte erzielt. In Umsetzung des Fahrplans zur Stärkung der Verfahrensrechte²⁰ als Teil des Stockholmer Programms²¹ wurden durch die Richtlinie 2010/64/EU (Recht auf Dolmetschleistungen und Übersetzungen), die Richtlinie 2012/13/EU (Recht auf Belehrung und Unterrichtung), die Richtlinie 2013/48/EU (Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand), die Richtlinie (EU) 2016/343 (Unschuldsvermutung, Recht auf Anwesenheit in der Verhandlung), die Richtlinie (EU) 2016/800 (Verfahrensgarantien für Kinder) und die Richtlinie (EU) 2016/1919 (Prozesskostenhilfe) gemeinsame Mindestvorschriften für Strafverfahren festgelegt.
28. Aus den Umsetzungsberichten der Kommission vom 18. Dezember 2018 zur Richtlinie 2010/64/EU²² und zur Richtlinie 2012/13/EU²³ und vom 27. September 2019 zur Richtlinie 2013/48/EU²⁴ geht deutlich hervor, dass die Umsetzung dieser Richtlinien verbessert werden muss. Der Rat ruft die betroffenen Mitgliedstaaten auf, die in den Umsetzungsberichten aufgeführten Schwachstellen zu beseitigen und für eine vollständige und ordnungsgemäße Umsetzung der Richtlinien zu sorgen. Es sei darauf hingewiesen, dass die Kommission Vertragsverletzungsverfahren gemäß Artikel 258 AEUV eingeleitet hat und erforderlichenfalls solche Verfahren auch in der nahen Zukunft einleiten wird.

²⁰ Entschließung des Rates vom 30. November 2009 über einen Fahrplan zur Stärkung der Verfahrensrechte von Verdächtigen oder Beschuldigten in Strafverfahren (ABl. C 295 vom 4.12.2009, S. 1).

²¹ Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger (ABl. C 115 vom 4.5.2010, S. 1).

²² COM(2018) 857 final.

²³ COM(2018) 858 final.

²⁴ COM(2019) 560 final.

29. Der Rat betont, dass die praktische Wirksamkeit der Verfahrensrechte in Verfahren im Ausstellungsmitgliedstaat und im Vollstreckungsmitgliedstaat im Rahmen des EuHb-Rahmenbeschlusses untersucht werden muss. Der von der FRA am 27. September 2019 veröffentlichte Bericht („Rights in practice: access to a lawyer and procedural rights in criminal and European arrest warrant proceedings“/Rechte in der Praxis: Zugang zu einem Rechtsbeistand und Verfahrensrechte in Straf- und EuHB-Verfahren), der die Lage in acht Mitgliedstaaten betrifft, ist dafür ein wichtiger Schritt. Der Rat ersucht die FRA, die Möglichkeit in Erwägung zu ziehen, die Studie bis 2022 fortzusetzen und auf alle Mitgliedstaaten auszudehnen und dabei besonders die Erfahrungen von Rechtsanwälten zu berücksichtigen, die mit Übergabeverfahren befasst waren.

Übersetzungen

30. Der Rat weist darauf hin, dass ein Europäischer Haftbefehl in eine der Amtssprachen oder eine der zugelassenen Sprachen des Vollstreckungsmitgliedstaats übersetzt werden muss, und betont, dass eine angemessene Übersetzung für das wirksame Funktionieren der Übergabeverfahren im Rahmen des EuHb von wesentlicher Bedeutung ist.
31. Der Rat ersucht die Mitgliedstaaten, hinsichtlich der Übersetzung eines EuHb zu prüfen, ob sie mehr als gegenwärtig von der Möglichkeit gemäß Artikel 8 Absatz 2 des EuHb-Rahmenbeschlusses Gebrauch machen könnten, eine Übersetzung in eine oder mehrere weitere Amtssprachen der Organe der Europäischen Gemeinschaften zu akzeptieren, damit das Verfahren vereinfacht und beschleunigt wird.

Übertragung von Verfahren und Kompetenzkonflikte

32. Um Straflosigkeit in einem Europa ohne Grenzen zu vermeiden, wenn beispielsweise die Vollstreckung eines EuHb abgelehnt wird, ein Kompetenzkonflikt besteht, oder im Falle parallel geführter Verfahren in zwei oder mehr Mitgliedstaaten wegen desselben Sachverhalts stellt sich unter anderem die Frage, wie Verfahren wirksam übertragen und wie Kompetenzkonflikte gelöst werden können.

33. Der Rahmenbeschluss des Rates vom 30. November 2009 zur Vermeidung und Beilegung von Kompetenzkonflikten in Strafverfahren (2009/948/JHA)²⁵ zielt darauf ab, dass parallel geführte Verfahren wegen desselben Sachverhalts und Verstöße gegen den Grundsatz „ne bis in idem“ vermieden werden, beschränkt sich jedoch auf Bestimmungen über den Informationsaustausch und direkte Konsultationen zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten. Wie im Bericht vom 16. Februar 2018 über die Fallarbeit von Eurojust hinsichtlich der Vermeidung und Lösung von Kompetenzkonflikten herausgestellt wurde, gibt es nach wie vor Schwierigkeiten, insbesondere in komplexen Fällen und in Fällen negativer Kompetenzkonflikte.
34. Es gibt gegenwärtig keinen gemeinsamen Rechtsrahmen für die Übertragung von Strafverfahren zwischen den Mitgliedstaaten. Nur dreizehn Mitgliedstaaten haben das Europäische Übereinkommen über die Übertragung der Strafverfolgung vom 15. Mai 1972 ratifiziert. Die übrigen Mitgliedstaaten stützen sich auf das Europäische Übereinkommen vom 20. April 1959 über die Rechtshilfe in Strafsachen in Verbindung mit dem Übereinkommen vom 29. Mai 2000 über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union oder auf bilaterale Übereinkommen oder eine informelle Zusammenarbeit.
35. In der Vergangenheit konnte trotz beträchtlicher Bemühungen, insbesondere der Initiative von 16 Mitgliedstaaten im Jahr 2009 für einen Rahmenbeschluss des Rates über die Übertragung von Strafverfahren²⁶, kein Einvernehmen über ein Instrument der EU erzielt werden. Wie im Bericht von Eurojust vom 16. Februar 2018 und in den Schlussfolgerungen über die 52. Plenartagung des EJM im Jahr 2019²⁷ hervorgehoben wurde, sind die Rechtspraktiker daher nach wie vor mit rechtlichen und praktischen Herausforderungen konfrontiert und treten daher tendenziell für die Schaffung eines Instruments der EU ein.

²⁵ ABl. L 328 vom 15.12.2009, S. 42.

²⁶ ABl. C 219 vom 12.9.2009, S. 7.

²⁷ Dok. 14501/19.

36. Gemeinsame Vorschriften zwischen den Mitgliedstaaten über die Übertragung von Verfahren und über Kompetenzkonflikte könnten grundsätzlich einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität leisten, da die Strafverfahren effizienter gestaltet und die geordnete Rechtspflege im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts verbessert würden.
37. Der rumänische Vorsitz hat in seinem Bericht mit dem Titel „Weiteres Vorgehen im Bereich der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen“²⁸ vorgeschlagen, weiter zu sondieren, ob ein Gesetzgebungsvorschlag über die Übertragung der Strafverfolgung in einem weiteren Zusammenhang, der die Bewertung der Bestimmungen des Rahmenbeschlusses 2009/948/JI über Kompetenzkonflikte einschließt, eingebracht werden muss. Vor dem Hintergrund dieses Berichts hat die Kommission eine akademische Studie über die Übertragung von Strafverfahren finanziert, die in der zweiten Hälfte des Jahres 2021 abgeschlossen wird.
38. Der Rat ersucht die Kommission, – sobald die Ergebnisse der Studie vorliegen –, mit den Mitgliedstaaten, Eurojust und dem EJC zu erörtern, ob ein neuer Vorschlag für ein EU-Instrument zur Übertragung von Strafverfahren realisierbar ist und einen Mehrwert bieten würde. Wenn dies der Fall ist, wird die Kommission ersucht, eine Folgenabschätzung und gegebenenfalls einen Gesetzgebungsvorschlag auszuarbeiten.

Förderung von Alternativen zur Inhaftierung und zur Verwendung eines EuHb

39. Der Rat hält die Mitgliedstaaten dazu an, die Möglichkeiten, wie gegebenenfalls die Anwendung von Sanktionen und Maßnahmen ohne Freiheitsentzug verstärkt werden kann, zu prüfen, wie dies in den während des finnischen Vorsitzes angenommenen Schlussfolgerungen zur Verwendung von Sanktionen und Maßnahmen ohne Freiheitsentzug im Bereich des Strafrechts²⁹ dargelegt ist.

²⁸ Dok. 9728/19.

²⁹ ABl. C 422 vom 16.12.2019, S. 9.

40. Bei der Prüfung der Folgen, die die Vollstreckung eines EuHb auf die Freiheit der gesuchten Person haben wird, muss die ausstellende Behörde prüfen, ob die Ausstellung eines EuHb unter Berücksichtigung der besonderen Umstände des Einzelfalls verhältnismäßig ist. Diese Bewertung umfasst insbesondere die Frage, ob der EuHb das geeignetste Instrument ist oder ob stattdessen andere Maßnahmen der justiziellen Zusammenarbeit eingesetzt werden könnten (z. B. Europäische Ermittlungsanordnungen, Europäische Überwachungsanordnungen, Überstellung von Inhaftierten).
41. Der Rat ersucht die Kommission und die Mitgliedstaaten, unter Berücksichtigung der Ergebnisse der laufenden neunten Runde der gegenseitigen Begutachtungen zu prüfen, ob die Nutzung anderer Maßnahmen der justiziellen Zusammenarbeit verstärkt werden muss.

D. Umgang mit Ersuchen um Auslieferung von Unionsbürgerinnen und - bürgern an Drittstaaten

42. Der Rat erinnert an den Gedankenaustausch über den Sachstand hinsichtlich des Umgangs mit Auslieferungsersuchen von Drittländern betreffend Unionsbürgerinnen und - bürger, die nicht die Staatsangehörigkeit des ersuchten Mitgliedstaats besitzen, auf der informellen Videokonferenz der Justizministerinnen und - minister vom 4. Juni 2020.

43. Nach den Urteilen des EuGH in der Rechtssache *Petruhhin* und mehreren späteren Entscheidungen³⁰ haben die Mitgliedstaaten beim Umgang mit derartigen Ersuchen zwei Pflichten: zum einen die Pflicht, die nach internationalem Recht bestehenden Verpflichtungen zu erfüllen und die Gefahr zu vermeiden, dass die Straftat nicht geahndet wird, und zum anderen für die Mitgliedstaaten, die ihre eigenen Staatsangehörigen nicht ausliefern, die Pflicht gemäß den Grundsätzen der Freizügigkeit und dem Verbot der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit, Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten so wirksam wie möglich vor Maßnahmen zu schützen, mit denen ihnen das Recht auf Freizügigkeit und Aufenthalt in der EU vorenthalten wird. In diesem Zusammenhang hat der EuGH klargestellt, dass der ersuchte Mitgliedstaat prüfen muss, ob es eine alternative Maßnahme gibt, die die Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit weniger beeinträchtigen würde und die ebenso wirksam wäre, um das Ziel der Verhinderung von Straflosigkeit zu erreichen³¹. Dazu gehört die Unterrichtung des Mitgliedstaats, dessen Staatsangehörigkeit die betreffende Person besitzt, und – auf Ersuchen dieses Mitgliedstaats – die Übergabe der gesuchten Person an diesen Mitgliedstaat in Anwendung des EuHb-Rahmenbeschlusses, sofern dieser Mitgliedstaat für die Verfolgung dieser Person wegen Straftaten, die außerhalb seines Hoheitsgebiets begangen wurden, zuständig ist³².
44. Es wurde viel Arbeit geleistet, um einen Einblick in die praktische Anwendung der *Petruhhin*-Grundsätze durch die Mitgliedstaaten zu geben³³. Die bestehende Rechtsprechung bietet jedoch keine Lösung, wenn der Mitgliedstaat der Staatsangehörigkeit keinen Europäischen Haftbefehl gegen die gesuchte Person ausstellen kann.

³⁰ EuGH, Urteil vom 6. September 2016, C-182/15, *Petruhhin*; EuGH, Urteil vom 10. April 2018, C-191/16, *Pisciotti*; EuGH, Urteil vom 13. November 2018, C-247/17, *Raugevicius*; EuGH, Urteil vom 2. April 2020, C-897/19 PPU, *Ruska Federacija*; siehe die anhängige Rechtssache C-398/19, Generalstaatsanwaltschaft Berlin.

³¹ EuGH, Urteil vom 6. September 2016, C-182/15, *Petruhhin*, Rn. 41 und 47-50.

³² EuGH, Urteil vom 6. September 2016, C-182/15, *Petruhhin*, Rn. 41 und 47-50.

³³ Siehe Ratsdokumente 10429/17, 15786/17 und 15207/17.

45. Der Rat begrüßt, dass Eurojust und das EJN eine sehr nützliche Analyse zu der Frage durchgeführt haben, wie Ersuchen um Auslieferung von Unionsbürgerinnen und -bürgern von Drittstaaten in der Praxis bearbeitet werden. Der Rat wird die Ergebnisse dieser Analyse rechtzeitig erörtern und über die Frage entscheiden, ob und gegebenenfalls in welcher Form Folgemaßnahmen ergriffen werden sollten.
46. Die praktischen Erfahrungen in verschiedenen Mitgliedstaaten zeigen, dass es Fälle gibt, in denen Drittländer unbegründete und missbräuchliche Auslieferungsersuchen stellen. Der Rat ersucht die Kommission, unter Berücksichtigung der Ergebnisse der von Eurojust und dem EJN erstellten Analyse zu prüfen, ob weitere Maßnahmen, wie etwa ein Vorschlag für ein gemeinsames Konzept für den Umgang mit potenziell missbräuchlichen – auch politisch motivierten – Fahndungs- und Auslieferungsersuchen von Drittstaaten, erforderlich sind. In diesem Zusammenhang sollten die bewährten Vorgehensweisen der Mitgliedstaaten berücksichtigt werden.

E. Stärkung der EuHb-Übergabeverfahren in Krisenzeiten

47. Um die Ausbreitung von COVID-19 zu verhindern, haben die Mitgliedstaaten eine Vielzahl von Maßnahmen ergriffen, wie die Schließung von Grenzen, die Aussetzung des Luftverkehrs und die Auferlegung strenger Regeln für Kontakte und strenger Abstandsregeln. Dies hatte auch erhebliche Auswirkungen auf die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, insbesondere auf Übergabeverfahren nach dem EuHb-Rahmenbeschluss.
48. Der Rat betont, dass es für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts von großer Bedeutung ist, das ordnungsgemäße Funktionieren der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen in Krisenzeiten zu gewährleisten. Die COVID-19-Pandemie hat deutlich gemacht, wie wichtig ein koordinierter und rascher Austausch von Informationen und Erfahrungen ist und dass die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten weiter digitalisiert werden muss.

49. Im Hinblick auf den notwendigen Informations- und Erfahrungsaustausch in Krisenzeiten ist ein koordiniertes Vorgehen aller beteiligten Akteure von entscheidender Bedeutung, um Doppelarbeit zu vermeiden und das Einholen und das Weiterleiten von Informationen zu straffen. Die Verwendung von Fragebögen hat sich als wertvolles Instrument für die Sammlung von Informationen erwiesen, und die regelmäßig aktualisierte Zusammenstellung durch Eurojust und das EJN, bei der die bei Eurojust, dem EJN und dem Vorsitz/Generalsekretariat des Rates eingegangenen Informationen kombiniert werden, hat sich als wertvolles Instrument für den koordinierten Informationsaustausch und für die umfassende Unterstützung der Rechtspraktiker erwiesen. In Zukunft sollte die Einrichtung einer elektronischen Plattform in Erwägung gezogen werden, auf der in Krisenzeiten nützliche Informationen konsultiert und täglich aktualisiert werden könnten.
50. Der Rat betont, dass der Digitalisierung eine zentrale Rolle zukommt. Die COVID-19-Pandemie hat deutlich gemacht, dass die grenzüberschreitende justizielle Zusammenarbeit rasch und umfassend digitalisiert werden muss, wie in den während des deutschen Vorsitzes vereinbarten Schlussfolgerungen des Rates mit dem Titel „Zugang zur Justiz – die Chancen der Digitalisierung nutzen“ hervorgehoben wurde³⁴. In vielen Fällen können praktische Probleme durch digitale Lösungen behoben werden.
51. Der Rat begrüßt den Abschlussbericht der Kommission über die Studie „Grenzüberschreitende digitale Strafjustiz“, der am 14. September 2020 veröffentlicht wurde. Bei den Folgemaßnahmen zu dieser Studie sollten insbesondere die folgenden Aspekte berücksichtigt werden: die Schaffung sicherer elektronischer Kommunikationswege zwischen zuständigen Behörden, ein harmonisiertes Konzept für die Anerkennung und Nutzung elektronischer Signaturen oder zumindest eine flexiblere Nutzung des bestehenden Systems, die Schaffung eines sicheren Mittels für die Übermittlung großer Dateien und eine bessere Angleichung von Videokonferenzsystemen, insbesondere hinsichtlich ihrer Qualität und technischen Interoperabilität.

³⁴ ABl. C 342I vom 14.10.2020, S 1.