



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 28. September 2010 (30.09)
(OR. fr)**

**13318/1/10
REV 1**

LIMITE

**JAI 716
COPEN 175
EUROJUST 83
ENFOPOL 240
COTER 62
FIN 380**

VERMERK

des	EU-Koordinators für die Terrorismusbekämpfung
für den	Rat
<u>Betr.:</u>	Justizielle Dimension der Terrorismusbekämpfung – Empfehlungen für Maßnahmen

1. Hintergrund

Am 1. und 2. Juli 2010 fand in Brüssel eine Konferenz über die justizielle Dimension der Terrorismusbekämpfung statt. Die Konferenz bildete den Abschluss einer Reihe von fünf Zusammenkünften im Rahmen eines Projekts zur Schulung auf hoher Ebene über die Bekämpfung des Terrorismus und die justizielle Reaktion auf diese Form der Kriminalität. Diese Initiative, die von der Europäischen Union kofinanziert und durch die französische Ecole Nationale de la Magistrature – mit wissenschaftlicher Unterstützung des Koordinators für die Terrorismusbekämpfung – koordiniert wurde, wurde in enger Partnerschaft mit dem deutschen Bundesministerium der Justiz, der polnischen National School of Judiciary and Public Prosecution, dem niederländischen Studiecentrum Rechtspleging (SSR) und der Generalstaatsanwaltschaft der spanischen Audiencia Nacional entwickelt. Die Abschlusskonferenz wurde zudem vom belgischen Institut de Formation Judiciaire unterstützt. Ziel des Projekts war es, die gegenseitige Kenntnis der Justizsysteme zu fördern, ein Netz von mit Terrorismusfällen befassten europäischen Richtern und Staatsanwälten zu errichten und bewährte Praktiken auszutauschen.

Die fünf Zusammenkünfte waren jeweils den folgenden Themen gewidmet: Organisation der Justiz (18./19. Dezember 2008 in Paris), besondere Ermittlungstechniken (15./16. Oktober 2009 in Trier), Terrorismusfinanzierung (15./16. Dezember 2009 in Warschau), Verteidigungsrechte (25./26. Januar 2010 in Amsterdam) und justizielle Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten (15./16. Februar 2010 in Madrid).

Auf der Brüsseler Konferenz wurde eine Synthese der vorangegangenen Zusammenkünfte erstellt und die behandelten Themen wurden in den breiteren Kontext der internationalen Zusammenarbeit sowie der Politik der Union gestellt. Der Koordinator für die Terrorismusbekämpfung hat auf der Grundlage der geführten Erörterungen eine Reihe von Empfehlungen ausgearbeitet, die dem Rat der Europäischen Union vorgelegt werden sollen. Darin werden die Bereiche aufgezeigt, in denen Fortschritte entweder im Hinblick auf die Verbesserung der nationalen und europäischen Gesetzgebung zur Terrorismusbekämpfung oder im Hinblick auf die Erleichterung der Funktionsweise der bestehenden Instrumente erzielt werden könnten.

2. Vorschläge für Empfehlungen

Erstes Thema: Organisation der Justiz

Die Bekämpfung des Terrorismus erfordert ein sehr gezieltes justizielles Vorgehen. Die Mitgliedstaaten haben sich unterschiedliche Organisationsstrukturen gegeben, um optimale Sachkenntnis und größtmögliche Wirksamkeit zu bieten. In einigen Mitgliedstaaten ist die Verfolgungskompetenz in diesem Bereich zentralisiert und/oder die Verfahren werden vor spezialisierte Gerichte gebracht. In anderen dagegen wird der Terrorismus wie jede andere Form der Kriminalität behandelt, weshalb es abgelehnt wird, diese Straftaten spezialisierten Gerichten oder spezialisierten Staatsanwälten und Richtern zu übertragen. Diese unterschiedlichen Ansätze können bisweilen zu einer Beeinträchtigung der Kommunikation und der Koordinierung zwischen den Strafverfolgungsbehörden führen.

Daneben hat das unbedingte Erfordernis, terroristische Anschläge zu verhindern, bevor sie tatsächlich verübt werden, die EU und ihre Mitgliedstaaten dazu bewogen, proaktiv vorzugehen, einerseits indem Verhaltensweisen als Straftatbestand definiert werden, die terroristischen Taten vorausgehen, ihrer Vorbereitung dienen oder in sie münden, und andererseits indem – unter Wahrung der Rechte des Einzelnen und der Verteidigungsrechte – die Schnittstelle zwischen Erkenntnisgewinnung, polizeilichen Ermittlungen und gerichtlichen Verfahren und Entscheidungen entsprechend gestaltet wird.

Empfohlene Maßnahmen

- Ausgleich des Mangels an Spezialisierung in denjenigen Mitgliedstaaten, die sich gegen eine Zentralisierung entschieden haben, indem den mit Terrorismusfällen befassten Staatsanwälten und Richtern über das Europäische Netz für die Aus- und Fortbildung von Richtern und Staatsanwälten und mit Hilfe des nationalen Eurojust-Koordinierungssystems, sofern die mit Terrorismusfragen befassten Kontaktstellen über einen Sitz darin verfügen, eine professionelle Beratung sowie Schulungsmaßnahmen angeboten werden;
- Bestandsaufnahme des Zusammenspiels zwischen den ermittelnden Diensten und den Akteuren auf Gerichtsebene sowie Ermittlung bewährter Praktiken unter Achtung der jeweiligen beiderseitigen Spezifitäten.

Zweites Thema: Besondere Ermittlungstechniken und Terrorismusfinanzierung

Das Phänomen des Terrorismus weist heutzutage derart erhebliche Besonderheiten auf, dass es von der Justiz oft nur mit relativ ausgefeilten Ermittlungstechniken zu erfassen ist, wie z.B. Einsatz von verdeckten Ermittlern oder Informanten, Überwachung des Telekommunikationsverkehrs, Ermittlungen betreffend Computersysteme, Verwendung von Sendern und sonstigen Aufzeichnungsgeräten an oder in Fahrzeugen, die im Hoheitsgebiet mehrerer Mitgliedstaaten zirkulieren, oder auch Analysen von Finanztransaktionen.

Diese Ermittlungstechniken erfordern besondere Kompetenzen und Qualifikationen, die nicht immer und überall verfügbar sind.

Die Bedingungen für die Anwendung dieser Techniken sind zum größten Teil nicht harmonisiert, was die Zusammenarbeit bei grenzübergreifenden Sachverhalten erschwert. Im Übrigen sind die einschlägigen Instrumente der Rechtshilfe oder der gegenseitigen Anerkennung aufgesplittert und weisen Lücken auf. Mit dem Vorschlag über die Europäische Ermittlungsanordnung soll dieses Problem behoben werden.

Die Mitarbeit des Privatsektors hat sich als wertvoll erwiesen, aber sie muss im Einklang mit der entsprechenden Gesetzgebung der EU erfolgen, damit unter anderem ein angemessener Schutz personenbezogener Daten in der gesamten Europäischen Union gewährleistet werden kann.

Empfohlene Maßnahmen

- In einem ersten Schritt Hinwirken auf eine bessere gegenseitige Kenntnis der bewährten Praktiken und Erstellung von Mustervereinbarungen, und anschließend Festlegung eines gemeinsamen justiziellen Rahmens für bestimmte Ermittlungstechniken wie z.B. Einsatz von verdeckten Ermittlern oder Informanten oder Online-Durchsuchungen, sowie Präzisierung der bei grenzübergreifenden Überwachungen oder verdeckten Ermittlungen zu beachtenden Regeln;
- Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten im Hinblick auf einen angemessenen Schutz von Zeugen und Personen, die mit den Justizbehörden zusammenarbeiten;
- Verstärkung der technischen Kapazitäten der Mitgliedstaaten und der Schulung in Bezug auf Ermittlungen betreffend Datenträger durch die Einrichtung eines Kompetenzzentrums bei Europol und Unterstützung dieser Bemühungen durch eine EU-Finanzierung;
- Beauftragung des CARIN-Netzes mit der Förderung einer besseren Nutzung der Instrumente zur Regelung der Zusammenarbeit im Bereich der Aufspürung, des Einfrierens, der Beschlagnahme und der Rückgabe von Vermögensgegenständen durch Erstellung eines Handbuchs für die Anwendung dieser Maßnahmen;
- Nutzung der Ergebnisse der fünften Runde der gegenseitigen Begutachtung zur Entwicklung eines Schulungskurses für Finanzermittlungen;
- Schaffung eines Rahmens für geeignete Verwaltungsmaßnahmen im Hinblick auf das präventive Einfrieren von Geldern in Anwendung des Artikels 75 AEUV;
- Ausbau der Partnerschaft mit dem Privatsektor, insbesondere durch die Verbesserung des Feedbacks der zentralen Meldestellen bei den Banken im Bereich der Terrorismusfinanzierung;
- Entwicklung eines europäischen Programms zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus (EU TFTP).

Drittes Thema: Verteidigungsrechte

Die EU hat beschlossen, den Terrorismus mit rechtlichen Mitteln zu bekämpfen, indem er nicht als Krieg oder als Konflikt zwischen Zivilisationen, sondern wie jede andere kriminelle Aktivität betrachtet wird. Dieser Ansatz bedeutet natürlich auch, dass die Verteidigungsrechte uneingeschränkt zu achten sind, was dazu führt, dass die besonderen Regeln, die z.B. für die Sicherstellung von Beweismitteln gelten, sehr sorgfältig abgewogen werden müssen.

Eine größere Transparenz und eine bessere Kohärenz zwischen den in den verschiedenen Mitgliedstaaten diesbezüglich geltenden Bestimmungen dürften das gegenseitige Vertrauen stärken, die Gleichwertigkeit der Verfahren deutlicher gewährleisten, die gegenseitige Anerkennung festigen und somit dazu beitragen, die gemeinsame justizielle Reaktion der Mitgliedstaaten auf den Terrorismus wirksamer zu gestalten.

Empfohlene Maßnahmen

- Erstellung einer allgemeinen Beschreibung der in den verschiedenen Mitgliedstaaten angewandten Praktiken zur Überprüfung und zum Schutz von Informationsquellen, insbesondere bei grenzübergreifenden Verfahren, bei gleichzeitiger Wahrung der Verteidigungsrechte, insbesondere des Grundsatzes des kontradiktorischen Verfahrens.
- Schnellstmögliche Umsetzung des im Stockholmer Programm vorgesehenen Fahrplans bezüglich der Rechte von Verdächtigen und Beschuldigten im Rahmen von Strafverfahren.

Viertes Thema: Justizielle Zusammenarbeit

Ein Mitgliedstaat, der Ziel terroristischer Handlungen ist, ist oft nicht in der Lage, allein darauf zu reagieren, und der Anschlag oder die Bedrohung, dessen/deren Ziel er ist, richtet sich auch gegen (und betrifft) die EU insgesamt, sowohl hinsichtlich der verfolgten Ziele als auch hinsichtlich des konkreten Sachverhalts.

Die Ermittlungen und Untersuchungen in diesem Bereich erfordern daher eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten sowie eine optimale Nutzung von Eurojust und der geltenden Rechtshilfeeinstrumente. Um diese besondere Erscheinungsform der Kriminalität zu bekämpfen, ist es somit auch erforderlich, einerseits die diesbezüglichen Regeln zu vertiefen, damit ihre Anwendung reibungsloser und wirksamer vonstatten gehen kann, und andererseits das bestehende Instrumentarium noch weiter zu ergänzen und zu entwickeln.

Empfohlene Maßnahmen

- Festlegung des Grundsatzes, dass ein Beweismittel, das im Rahmen einer gemeinsamen Ermittlungsgruppe in einem Mitgliedstaat gemäß dessen Verfahrensregeln sichergestellt wird, einem Beweismittel gleichgestellt wird, das ordnungsgemäß im Mitgliedstaat des Haupt-sacheverfahrens sichergestellt wurde;

- Erwägung der Ausweitung dieses Grundsatzes auf die Übertragung von Verfahren;
- ausgehend vom Terrorismus als Modellfall, Förderung eines Mechanismus zur Beilegung von Kompetenzkonflikten: Verstärkung der Mechanismen, die in dem Rahmenbeschluss zur Vermeidung von Kompetenzkonflikten im spezifischen Bereich des Terrorismus vorgesehen sind;
- Verstärkung des Einsatzes von gemeinsamen Ermittlungsgruppen und ihrer Finanzierung im Rahmen von Eurojust;
- Annahme von Maßnahmen, die vorsehen, dass Europol und Eurojust immer an gemeinsamen Ermittlungsgruppen beteiligt werden sollten, wenn es um Terrorismus geht.

Fünftes Thema: Internationale Perspektive

Was terroristische Straftaten betrifft, so hat deren Planung oder Ausführung praktisch immer eine internationale Dimension.

Jeder Mitgliedstaat hat aufgrund historischer Bindungen oder geografischer, politischer oder wirtschaftlicher Gegebenheiten eigene Beziehungen zu Drittländern entwickelt; es empfiehlt sich jedoch, innerhalb der EU – in Zusammenarbeit mit Eurojust – einen koordinierten Ansatz zu verfolgen, der auf diesen besonderen Beziehungen aufbaut. Eine Abstimmung der Arbeitsweise mit Drittländern, beispielsweise der Arten der Zusammenarbeit wie gemeinsame Ermittlungsgruppen und der Bedingungen für die Zulassung und die Bewertung von im Ausland sichergestellten Beweismitteln, würde es ermöglichen, für mehr Sichtbarkeit zu sorgen, eine stärkere Kohärenz zu erzielen und eine insgesamt wirksamere und erfolgreichere Zusammenarbeit zwischen der EU und ihren Partnern aufzubauen.

Empfohlene Maßnahmen

- Systematischere Nutzung von Eurojust in Fällen, die auch Drittländer betreffen;
- Verstärkung der Unterstützungsprogramme der EU für Drittländer, die von Terrorismus betroffen sind, im Hinblick auf eine Stärkung ihres justiziellen Systems;
- Nutzung der Verbindungsrichter/-staatsanwälte für die Zusammenarbeit zwischen Drittländern und Mitgliedstaaten, Aufbau auf einschlägigen Erfahrungen und Errungenschaften zur Ausweitung dieses Netzes und gegebenenfalls Einsetzung von Verbindungsrichtern/-staatsanwälten von Eurojust in den Drittländern, mit denen eine Verstärkung der Zusammenarbeit wünschenswert ist;

- Aufnahme von Verhandlungen über Kooperationsabkommen mit den Drittländern, die am häufigsten in Terrorismusfälle, in denen in der EU ermittelt wird, verwickelt sind, insbesondere zur Festlegung der Rechtsvorschriften für den Datenaustausch, der Rahmenbedingungen für eine etwaige technische Hilfe und der Bedingungen für die Einsetzung gemeinsamer Ermittlungsgruppen;
- Festlegung von grundlegenden Kriterien für die Berücksichtigung von in Drittländern sichergestellten Beweismitteln.

Sechstes Thema: Verfolgungsstrategie und Kriminalitätspolitik der EU

Mit den Rahmenbeschlüssen 2002/475/JI und 2008/919/JI hat sich die EU bemüht gefühlt, die Mitgliedstaaten zu verpflichten, eine Reihe von terroristischen Verhaltensweisen strafrechtlich zu definieren. Der Ständige Ausschuss für die innere Sicherheit (COSI) hat mit der Prüfung der Art und der Merkmale der terroristischen Bedrohung, die nach wie vor für die EU gilt, begonnen.

In diesem Zusammenhang wäre die Frage angebracht, ob die in diesen Instrumenten vorgesehenen Straftatbestände dem Wesen des Terrorismus und dessen Entwicklung, die unter anderem mit der Entwicklung des Internets einhergeht, derzeit noch gerecht werden.

Überdies ist die faktische Wirkung dieser Rahmenbeschlüsse noch nicht umfassend bewertet worden; eine diesbezügliche Prüfung und Aussprache wäre wünschenswert.

Empfohlene Maßnahmen

- Verstärkung der justiziellen Komponente in der Zusammensetzung des COSI durch eine Beteiligung von Eurojust und des Konsultationsforums der Generalstaatsanwälte und der Leiter der Staatsanwaltschaften;
- Bewertung der Auswirkungen der Rahmenbeschlüsse von 2002 und 2008 auf den Terrorismus: systematische und verstärkte Überwachung der nationalen Rechtsvorschriften, insbesondere anhand der von Eurojust durchgeführten Analyse (Terrorism Convictions Monitor).