



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 14. Oktober 2011 (18.10)
(OR. en)**

15278/11

**JAI 715
DAPIX 130
CRIMORG 177
ENFOPOL 347
ENFOCUSTOM 116**

I/A-PUNKT-VERMERK

des Generalsekretariats
für den AStV/Rat

Nr. Vordok.: 13970/2/11 REV 2 JAI 606 DAPIX 112 CRIMORG 142 ENFOPOL 298
ENFOCUSTOM 95

Betr.: Rahmenbeschluss 2006/960/JI des Rates über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union ("schwedischer Rahmenbeschluss")

- Überprüfung nach Artikel 11 Absatz 2, inwieweit die Mitgliedstaaten dem Rahmenbeschluss nachgekommen sind
- Bericht

1. Die Gruppe "Informationsaustausch und Datenschutz" erörterte in ihrer Sitzung vom 22. September 2011 den Entwurf eines Berichts über die Überprüfung, inwieweit die Mitgliedstaaten den Bestimmungen des Rahmenbeschlusses 2006/690/JI nachgekommen sind, und billigte diesen Entwurf im Grundsatz. Weitere dem Vorsitz nach dieser Sitzung unterbreitete Bemerkungen zu dem Bericht wurden in Dokument 13970/2/11 REV 2 JAI 606 DAPIX 112 CRIMORG 142 ENFOPOL 298 ENFOCUSTOM 95 dargelegt. Die Mitgliedstaaten wurden ersucht, bis zum 14. Oktober 2011 den neuen Änderungen zuzustimmen; sie haben keine Einwände gegen diese Änderungen erhoben.
2. Daher wird der AStV ersucht, dem Rat den beiliegenden Berichtsentwurf vorzulegen und ihm vorzuschlagen, ihn unter Teil A seiner Tagesordnung anzunehmen.

**Rahmenbeschluss 2006/960/JI des Rates über die Vereinfachung des Austauschs von
Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der
Mitgliedstaaten der Europäischen Union
("schwedischer Rahmenbeschluss")
– Überprüfung nach Artikel 11 Absatz 2, inwieweit die Mitgliedstaaten dem
Rahmenbeschluss nachgekommen sind
- Bericht**

1. Einleitung

Mit dem Rahmenbeschluss 2006/960/JI des Rates vom 18. Dezember 2006 ("schwedischer Rahmenbeschluss")¹ soll sichergestellt werden, dass bestimmte Informationen, die für die Strafverfolgungsbehörden von entscheidender Bedeutung sind, rasch innerhalb der Union ausgetauscht werden. Gleichzeitig liegt es im gemeinsamen Interesse der Mitgliedstaaten, ein angemessenes Gleichgewicht zwischen einer schnellen und effizienten Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung und anerkannten Grundsätzen und Regeln in Bezug auf Datenschutz, Grundfreiheiten, Menschenrechte und individuelle Freiheiten anzustreben.

Artikel 11 Absatz 1 des Rahmenbeschlusses 2006/960/JI sieht vor, dass die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen treffen, um dem Rahmenbeschluss vor dem 19. Dezember 2008 nachzukommen.

Nach Artikel 11 Absatz 2 sollte die Kommission dem Rat bis zum 19. Dezember 2010 einen Bericht über die Durchführung des Rahmenbeschlusses vorlegen. Ferner obliegt es dem Rat, zu überprüfen, inwieweit die Mitgliedstaaten den Bestimmungen des Rahmenbeschlusses nachgekommen sind. Diese Überprüfung hat vor dem 19. Dezember 2011 zu erfolgen.

2. Ziel und Anwendungsbereich des Rechtsakts

Nach dem "schwedischen Rahmenbeschluss" kommt der "Grundsatz der Verfügbarkeit" zum Tragen. Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die Bedingungen für den grenzüberschreitenden Informationsaustausch nicht strenger sind als für den nationalen Informationsaustausch, was auch für das Erfordernis einer vor dem Informationsaustausch einzuholenden Zustimmung oder Genehmigung durch eine Justizbehörde gilt; in diesem Fall verfährt die zuständige Behörde nach den gleichen Regeln wie in einem rein inländischen Fall.

¹ Rahmenbeschluss 2006/960/JI des Rates vom 18. Dezember 2006 über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (ABl. L 386 vom 29.12.2006, S. 89; Korrigendum in ABl. L 75 vom 15.3.2007, S. 26.).

Der "schwedische Rahmenbeschluss" bietet eine breite Rechtsgrundlage für den Austausch von Informationen zwischen Mitgliedstaaten für die Zwecke der Durchführung von strafrechtlichen Ermittlungen und polizeilichen Erkenntnisgewinnungsverfahren und zielt auf einen wirksamen und raschen Austausch von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden ab. Er legt gemeinsame Vorschriften für Verfahren, Fristen und Ablehnungsgründe fest und enthält Standardformblätter für den Informationsaustausch.

Im Sinne des Rahmenbeschlusses erfasst der Ausdruck "Informationen und/oder Erkenntnisse" Informationen oder Angaben,

- die bei Strafverfolgungsbehörden vorhanden sind;
- die bei Behörden oder privaten Stellen vorhanden und für die Strafverfolgungsbehörden ohne das Ergreifen von Zwangsmaßnahmen verfügbar sind.

3. Praktische Aspekte der Umsetzung

Es wurden "Leitlinien"² für die Umsetzung und Anwendung des Rahmenbeschlusses erstellt. In den Anlagen zu diesen Leitlinien finden sich nationale Merkblätter (eines je Mitgliedstaat) und Listen der zuständigen Strafverfolgungsbehörden, Angaben zu den Anlaufstellen für dringende Fälle und der weiterhin angewendeten bilateralen oder sonstigen Übereinkünfte. Ferner enthalten sie ein nicht obligatorisches Formblatt für Ersuchen um Bereitstellung von Informationen und Erkenntnissen.

Der Inhalt dieser Kategorien hängt von den nationalen Rechtsvorschriften ab; die nationalen Merkblätter in Anlage III der Leitlinien enthalten einige praktische Hinweise. In diesen nicht erschöpfenden Auflistungen sind die Arten der im Zusammenhang mit dem Rahmenbeschluss verfügbaren Informationen aufgeführt.

Gemäß Artikel 6 Absatz 1 des Rahmenbeschlusses kann der Austausch von Informationen und Erkenntnissen nach dem Rahmenbeschluss über alle für die internationale Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung verfügbaren Kanäle erfolgen.

² Leitlinien für die Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2006/960/JI des Rates (Dok. 9512/1/10 REV 1 DAPIX 59 CRIMORG 90 ENFOPOL 125 ENFOCUSTOM 36 **COMIX** 346 + COR 1).

Allerdings wurde es für nützlich befunden, eine Liste der Anlaufstellen auszuarbeiten, die in dringenden Fällen kontaktiert werden können (Anlage V der Leitlinien).

Der Rahmenbeschluss 2006/960/JI enthält keine Definition des Begriffs "Dringlichkeit", und die Mitgliedstaaten haben sich auf einen angemessenen Ansatz für Artikel 4 Absatz 1 geeinigt, um sicherzustellen, dass der Begriff "Dringlichkeit" eng ausgelegt wird. Die Frage, ob ein Ersuchen dringend ist, sollte im Einzelfall bewertet werden; in den Leitlinien finden sich Anhaltspunkte dafür, welche Umstände als "dringende" Fälle gelten können.

Informationen und Erkenntnisse werden ferner Europol und Eurojust mitgeteilt, sofern der Austausch eine Straftat oder kriminelle Aktivität betrifft, die unter ihr jeweiliges Mandat fällt. Bei der Zusammenarbeit mit Europol werden spezifische Bearbeitungs-codes verwendet, die sich von den Verwendungsvoraussetzungen, die in den Formblättern für den "schwedischen Rahmenbeschluss" angegeben sind, unterscheiden. Die Europol-Bearbeitungs-codes können bei der Verwendung von SIENA und der Eingabe von Daten in das Europol-Informationssystem ausgefüllt werden. Informationen und Erkenntnisse, die bei Europol eingehen, werden im Einklang mit den spezifischen Europol-Bearbeitungs-codes zusätzlich zu den Verwendungsvoraussetzungen, die der Absender auf dem Formblatt angibt, verarbeitet.

4. Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen zur Durchführung des "schwedischen Rahmenbeschlusses"

Um Artikel 11 Absatz 2 des Rahmenbeschlusses 2006/960/JI des Rates nachzukommen, legte die Kommission am 13. Mai 2011 einen Bericht in Form eines Arbeitsdokuments der Kommissionsdienststellen³ vor. Im Mittelpunkt des Kommissionsdokuments stand die Durchführung des "schwedischen Rahmenbeschlusses" im Zeitraum von Dezember 2008 bis Dezember 2010.

Nahezu zwei Drittel der Mitgliedstaaten hatten zum 31. Dezember 2010 den "schwedischen Rahmenbeschluss" in ihr nationales Recht umgesetzt; die Mitgliedstaaten, die die Umsetzungsfrist nicht eingehalten hatten, führten langwierige parlamentarische Verfahren als Hauptgrund an. Die Mitgliedstaaten sind bisher den Bestimmungen über die Mitteilung der bilateralen/multilateralen Kooperationsabkommen und über die nationalen Anlaufstellen sowie die zuständigen Behörden im Sinne von Artikel 2 Buchstabe a des "schwedischen Rahmenbeschlusses" nachgekommen.

³ Dok. 10316/11 COR1 GENVAL 56 ENFOPOL 155 COMIX 336 ENFOCUSTOM 47
COPEN 115 DAPIX 50.

Die Mehrheit der Mitgliedstaaten erklärte, dass sie bei Ersuchen um Bereitstellung von Informationen nicht regelmäßig auf den "schwedischen Rahmenbeschluss" zurückgreife. Insbesondere würden die im Anhang des "schwedischen Rahmenbeschlusses" enthaltenen Formblätter für die Anforderung und Übermittlung von Informationen nicht generell verwendet, da dieses Verfahren als komplex und schwerfällig angesehen werde. Aus den Informationen über das Dringlichkeitsverfahren ging jedoch hervor, dass die dem Rahmenbeschluss zugrunde liegenden Grundsätze umgesetzt worden sind.

In dem Kommissionsdokument wird als Fazit festgehalten, dass das Potenzial des Rahmenbeschlusses noch nicht vollständig ausgeschöpft ist. Der Rahmenbeschluss dürfte aber durch den weiteren Informationsaustausch im Rahmen der "Prüm-Beschlüsse" sowie durch das Interoperabilitäts- und Koordinierungsvorhaben im Rahmen der Strategie für das Informationsmanagement (UMF II) noch an Bedeutung gewinnen.

5. Überprüfung, inwieweit die Mitgliedstaaten dem Rahmenbeschluss nachgekommen sind

Es gibt nur wenige verlässliche quantitative Angaben zum Informationsaustausch in Strafverfolgungsfragen mit ausdrücklicher Bezugnahme auf den "schwedischen Rahmenbeschluss", da noch nicht alle Mitgliedstaaten den Rahmenbeschluss umgesetzt haben. Daher kann dieser Bericht kein umfassendes Bild von der Durchführung des "schwedischen Rahmenbeschlusses" vermitteln.

Der Umstand, dass die dem Rahmenbeschluss zugrunde liegenden Grundsätze – insbesondere in Bezug auf das Dringlichkeitsverfahren – umgesetzt worden sind, gibt jedoch Anlass zu der Annahme, dass das Hauptziel des Rahmenbeschlusses häufiger erreicht wird, als sich rein statistisch nachweisen lässt.

Die Mitgliedstaaten haben im Allgemeinen die Schlussfolgerung der Kommission bekräftigt, dass das Potenzial des Rahmenbeschlusses noch nicht vollständig ausgeschöpft ist. Daher wurden die Mitgliedstaaten vom Vorsitz ersucht, bei der Überprüfung, inwieweit den Bestimmungen des Rahmenbeschlusses nachgekommen worden ist, drei Fragen zu berücksichtigen:

a) Wird das mit dem schwedischen Rahmenbeschluss verfolgte Ziel – d.h. die Vereinfachung des grenzüberschreitenden Informationsaustauschs – erreicht?

Oftmals standen die nach dem Rahmenbeschluss verlangten allgemeinen Standards für den grenzüberschreitenden Informationsaustausch bereits vorher zur Verfügung. Dies führte zu der Feststellung, dass der Prozess nicht in nennenswertem Umfang verbessert wurde. Ganz speziell in technischer Hinsicht ist darauf hinzuweisen, dass die vorgeschriebene Verwendung der Formblätter A und B für die Anforderung und Übermittlung von Informationen den Informationsaustausch kompliziert macht, da dieses Verfahren als schwerfällig empfunden wird. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten geben einem formlosen Austausch von Nachrichten den Vorzug.

Was jedoch die Frage anbelangt, ob die Mitgliedstaaten für den grenzüberschreitenden und den internen Informationsaustausch die gleichen Bedingungen zugrunde legen, so ist festzustellen, dass für den grenzüberschreitenden Informationsaustausch keine strengeren Bedingungen als für den Informationsaustausch auf innerstaatlicher Ebene angewendet werden.

b) Wirkt sich der administrative Aufwand negativ darauf aus, inwieweit dem Rahmenbeschluss nachgekommen wird?

Die vorgegebenen Fristen werden im Allgemeinen als hilfreich erachtet, insbesondere in den Fällen dringender Ersuchen, für die Verfahren zur Verfügung stehen, die eine Beantwortung dieser Ersuchen innerhalb von höchstens acht Stunden gestatten. Bestimmungen, nach denen etwa zu begründen ist, warum ein Ersuchen nicht in der betreffenden Frist beantwortet werden konnte, werden nicht als administrative Belastung angesehen.

Die Weitergabe von Informationen oder Erkenntnissen an Europol und Eurojust wurde nicht als für die Arbeit wirklich notwendig erachtet, sondern vielmehr als unerwünschte Doppelarbeit angesehen, wenn der Informationsaustausch (im Falle von Europol) nicht über SIENA erfolgte, oder (im Falle von Eurojust) nicht mit einem wirklichen Zusatznutzen verbunden war.

c) Kommt es im Rahmen des "schwedischen Rahmenbeschlusses" zu einem spontaneren Austausch von Informationen und Erkenntnissen?

Dem spontanen Informationsaustausch wird für die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit sehr große Bedeutung beigemessen. Die spezifischen Modalitäten des "schwedischen Rahmenbeschlusses" sind flexibel genug, um einen spontaneren Informationsaustausch über die Grenzen hinweg zu ermöglichen, wenn dies die Aufdeckung, Verhütung oder Aufklärung von Straftaten nach dem Europäischen Haftbefehl erleichtern könnte. Die Informationen werden über alle bestehenden Kanäle ausgetauscht, aber es wird selten angegeben, dass dies auf der Grundlage des "schwedischen Rahmenbeschlusses" erfolgt.

6. Fazit

Die Mitgliedstaaten erklären, dass das Potenzial des "schwedischen Rahmenbeschlusses" noch nicht vollständig ausgeschöpft worden ist. Dies könnte durch seine vollständige Umsetzung und eine weitere Vereinfachung der Formblätter, aber auch durch die Entwicklung eines strukturierten Informationsaustauschs – unter anderem mithilfe des Universal Messaging Format (UMF) – und durch die vorrangige Verwendung von SIENA als bevorzugtem Kanal für den Informationsaustausch erreicht werden.

Ferner wurde in organisatorischer Hinsicht vorgeschlagen, die Einrichtung einheitlicher Anlaufstellen zu fördern und auf operativer Ebene das Bewusstsein für die Möglichkeiten und Modalitäten des grenzüberschreitenden Informationsaustauschs für Strafverfolgungszwecke zu schärfen.