

Brüssel, den 20.12.2017
COM(2017) 799 final

Empfehlung für einen

BESCHLUSS DES RATES

über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Republik Türkei über den Austausch personenbezogener Daten zwischen der Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und den für die Bekämpfung von schwerer Kriminalität und Terrorismus zuständigen türkischen Behörden

BEGRÜNDUNG

1. HINTERGRUND DER EMPFEHLUNG

In einer globalisierten Welt, in der Schwermriminalität und Terrorismus zunehmend länderübergreifend und polyvalent aufgestellt sind, müssen die Strafverfolgungsbehörden optimal ausgestattet sein, wenn sie im Interesse der Sicherheit ihrer Bürger mit externen Partnern zusammenarbeiten sollen. Die Agentur Europol sollte deshalb in der Lage sein, personenbezogene Daten mit Strafverfolgungsbehörden von Drittstaaten auszutauschen, soweit dies für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlich ist.

Seit Inkrafttreten der Verordnung (EU) 2016/794¹ am 1. Mai 2017 ist es Aufgabe der Kommission, nach Maßgabe des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) im Namen der Union internationale Abkommen mit Drittstaaten über den Austausch personenbezogener Daten mit Europol auszuhandeln. Soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist, kann Europol auf der Grundlage von Arbeits- und Verwaltungsvereinbarungen Kooperationsbeziehungen mit externen Partnern herstellen und unterhalten. Diese Vereinbarungen bilden aber selbst keine Rechtsgrundlage für den Austausch personenbezogener Daten.

In Anbetracht der politischen Strategie, wie sie in der Europäischen Sicherheitsagenda², in Schlussfolgerungen des Rates³ und in der Globalen Strategie⁴ formuliert wurde, sowie des operativen Bedarfs der Strafverfolgungsbehörden in der EU und der potenziellen Vorteile einer engeren Zusammenarbeit in diesem Bereich hält es die Kommission für erforderlich, in Kürze Verhandlungen mit acht im 11. Fortschrittsbericht („Auf dem Weg zu einer wirksamen und echten Sicherheitsunion“)⁵ genannten Ländern aufzunehmen.

Die Kommission hat unter Berücksichtigung des operativen Bedarfs von Europol geprüft, mit welchen Ländern vorrangig Verhandlungen aufgenommen werden sollten. Der Europol-Strategie 2016-2020 zufolge sollte der Mittelmeerregion Vorrang für eine vertiefte Partnerschaft eingeräumt werden.⁶ Auf die Notwendigkeit einer engeren Zusammenarbeit zwischen Europol und der MENA-Region (Naher Osten/Nordafrika) aufgrund der gegenwärtigen terroristischen Bedrohung und der Migrationsproblematik stellt auch Europolis Außenstrategie 2017-2020 ab.⁷

Gegenstand der vorliegenden Empfehlung ist die Aufnahme von Verhandlungen mit der Türkei, wobei allerdings zu bedenken ist, dass jedwede Zusammenarbeit mit einem Land in Bezug auf die ganze Region zu sehen ist. Die derzeitige Instabilität in der Region und vor allem die Lage in Syrien und Irak stellen für die EU eine erhebliche, langfristige Sicherheitsbedrohung dar, die dringend angegangen werden muss. Dies betrifft sowohl die wirksame Bekämpfung des Terrorismus und der damit zusammenhängenden Organisierten

¹ Verordnung (EU) 2016/794 vom 11. Mai 2016 (ABl. L 135 vom 24.5.2016, S. 53).

² COM(2015) 185 final.

³ Ratsdokument 10384/17 vom 19. Juni 2017.

⁴ *Gemeinsame Vision, gemeinsames Handeln: Ein stärkeres Europa – Eine Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union*, <http://europa.eu/globalstrategy/en>.

⁵ COM(2017) 608 final.

⁶ Europol, Strategie 2016-2020, angenommen vom Europol-Verwaltungsrat am 1. Dezember 2015, <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/europol-strategy-2016-2020>

⁷ Europol, Außenstrategie 2017-2020, angenommen vom Europol-Verwaltungsrat am 13. Dezember 2016, EDOC#865852v3.

Kriminalität⁸ als auch die mit der Migration verbundenen Herausforderungen wie Schleusung von Migranten und Menschenhandel. Die Türkei hat auch Interesse an einer Zusammenarbeit mit Strafverfolgungsbehörden der EU bei der Terrorismusbekämpfung bekundet, insbesondere an den gemeinsamen Schulungsmaßnahmen der CEPOL. Die Zusammenarbeit mit den örtlichen Strafverfolgungsbehörden ist von entscheidender Bedeutung, um diesen Herausforderungen zu begegnen.

Die derzeitige Zusammenarbeit von Europol mit der Türkei stützt sich auf ein 2004 abgeschlossenes *Abkommen über die strategische Zusammenarbeit*⁹. Dieses Abkommen erleichtert die Zusammenarbeit beim Austausch strategischer und technischer Informationen gegenseitigen Interesses¹⁰, von Erfahrungen bei der Strafverfolgung, Rechtsvorschriften, Handbüchern, technischer Literatur und sonstiger Materialien und Schulungen zur Strafverfolgung. Im gemeinsamen Aktionsplan EU-Türkei vom November 2015 wurde eine weitere Vertiefung der Zusammenarbeit mit Europol durch den Einsatz eines türkischen Verbindungsbeamten vereinbart. Am 21. März 2016 unterzeichneten Europol und die Türkei ein *Verbindungsabkommen* für eine verstärkte Zusammenarbeit. In der Folge wurde im Mai 2016 ein Verbindungsbeamter als Vertreter der türkischen Polizei zu Europol abgeordnet, was zu einigen positiven Entwicklungen und Kontakten geführt hat. Allerdings erlauben diese Abkommen nicht den Austausch von Daten in Bezug auf eine identifizierte Einzelperson bzw. identifizierbare Einzelpersonen¹¹.

Politischer Kontext

Die Türkei ist ein wichtiger Partner für die Europäische Union. Seit 1964, als ein Assoziierungsabkommen mit der EU abgeschlossen wurde, hat die Zusammenarbeit mit der Türkei zugenommen. Im Dezember 1999 verlieh der Europäische Rat der Türkei den Status eines Kandidatenlandes, und im Oktober 2005 wurden Beitrittsverhandlungen aufgenommen. Die Vertiefung der Zusammenarbeit mit Europol ist vor dem Hintergrund der Erfüllung aller verbleibenden Benchmarks im Rahmen des Fahrplans für die Visa-Liberalisierung¹² von Bedeutung. Auf dem Gipfeltreffen EU-Türkei vom 29. November 2015 wurde vereinbart, den politischen Dialog in allen Bereichen, einschließlich Außen- und Sicherheitspolitik, Migration und Terrorismusbekämpfung, auszuweiten und zu vertiefen.

Die Türkei und die EU haben ihre Entschlossenheit bekräftigt, der von Da'esh und ausländischen terroristischen Kämpfern ausgehenden Bedrohung sowie der Bedrohung durch die PKK entgegenzutreten, die von der EU als terroristische Organisation eingestuft wurde. Im Zuge des Dialogs über Terrorismusbekämpfung zwischen der EU und der Türkei im Juni

⁸ Laut Europol erstreckt sich die Organisierte Kriminalität in der Region unter anderem auf unerlaubten Handel mit Feuerwaffen, Drogenhandel, Finanzkriminalität einschließlich Geldwäsche und Cyberkriminalität.

⁹ Abkommen über die Zusammenarbeit zwischen Europol und der Republik Türkei vom 28.7.2004, https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/agreement_on_cooperation_between_the_european_police_office_and_the_republic_of_turkey.pdf.

¹⁰ Die Türkei leistet regelmäßige Beiträge zu dem von Europol vorgelegten *Tendenz- und Lagebericht über den Terrorismus in der EU* (TE-SAT).

¹¹ Die Türkei kann Daten übermitteln, jedoch nicht empfangen. Die indirekte Übermittlung über Interpol ist nützlich, aber nicht die effizienteste oder schnellste Lösung für die Fälle, in denen eine sofortige Reaktion erforderlich ist.

¹² Die Europäische Union hat den Dialog mit der Türkei über die Visaliberalisierung am 16. Dezember 2013 aufgenommen. Der Dialog über die Visaliberalisierung stützt sich auf einen Fahrplan, in dem die Anforderungen enthalten sind, die die Türkei erfüllen muss, um auf die Liste der visumbefreiten Länder gesetzt zu werden. Aus dem siebten Bericht über die Fortschritte bei der Umsetzung der Erklärung EU-Türkei, den die Kommission im September 2017 vorgelegt hat, geht hervor, dass sieben von 72 Benchmarks durch die Türkei noch erfüllt werden müssen.

2016 vereinbarten beide Seiten, nach Wegen zu suchen, um den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung und der justiziellen Zusammenarbeit, u. a. im Bereich der terrorismusbezogenen Abschiebungen sowie der Finanzierung von Terrorismus, zu intensivieren. Das Interesse an einer verstärkten Zusammenarbeit beim Informationsaustausch wurde beim Antiterrorismus-Dialog EU-Türkei im November 2017 bekräftigt; ein hochrangiges Seminar über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Terrorismus und des illegalen Waffenhandels bei Europol ist vorgesehen.

Daneben haben die EU und die Türkei ihre Entschlossenheit zur Zusammenarbeit auf internationaler Ebene bekräftigt, z. B. im Rahmen des Globalen Forums „Terrorismusbekämpfung“ (GCTF), der Globalen Koalition zur Bekämpfung von ISIL/Da'esh und der Arbeitsgruppe „Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung“ (Financial Action Task Force, FATF)¹³.

Die Zusammenarbeit im Bereich der Migration wurde auf der Grundlage eines gemeinsamen Aktionsplans, der auf dem Gipfeltreffen EU-Türkei vom 29. November 2015 und in der Erklärung EU-Türkei vom 18. März 2016 angenommen wurde, verstärkt, um die irreguläre Migration aus der Türkei in die EU in vollem Einklang mit EU-Standards und internationalen Standards zu beenden. Die Erklärung EU-Türkei hat trotz der schwierigen Rahmenbedingungen zu greifbaren Ergebnissen geführt. Die Zahl der irregulären Grenzübertritte hat sich seit Inkrafttreten der Erklärung erheblich reduziert, und der Verlust von Menschenleben wurde eingedämmt.

Operativer Bedarf

Wie sich aus der Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität (SOCTA) 2017¹⁴ und dem Tendenz- und Lagebericht (TE-SAT-Bericht) 2017¹⁵, den vorerwähnten Gesprächen sowie unter anderem dem internen Fachwissen von Europol ergibt, ist eine Zusammenarbeit mit der Türkei vor allem bei der Bekämpfung folgender Kriminalitätsformen notwendig:

Terrorismus: Die jüngsten Terroranschläge zeigen die terroristische Bedrohung für die Türkei und die EU. Insbesondere der islamistische Terrorismus seitens Da'esh und Al-Qaida stellt eine gemeinsame Bedrohung dar. In Bezug auf die europäischen ausländischen terroristischen Kämpfer ist die Türkei das wichtigste Transitland für Reisen nach Syrien und in den Irak und zurück. Die Türkei und die EU haben ihre Entschlossenheit bekräftigt, diesen Reisestrom einzudämmen. Die türkischen Behörden haben erhebliche Anstrengungen in dieser Hinsicht unternommen, jedoch hervorgehoben, wie wichtig es ist, frühzeitig Informationen über verdächtige Reisende zu erhalten. Die jüngsten Ereignisse haben auch gezeigt, dass unzureichender, verspäteter oder unkoordinierter Informationsaustausch es festgenommenen Reisenden ermöglicht, unerkannt wieder nach Europa zurückzukehren.

Zudem geht von der PKK zwar eine geringe Gefahr für Europa aus, doch hat die EU deren ernste Bedrohung für die Türkei anerkannt. Die PKK wurde von der EU als terroristische Organisation eingestuft.

¹³ Dialog zwischen der EU und der Türkei über die Terrorismusbekämpfung, Pressemitteilung, 8. Juni 2016, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/5018/Turkey-EU%20Counter%20Terrorism%20Dialogue.

¹⁴ <https://www.europol.europa.eu/socta/2017/>

¹⁵ <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/tesat2017.pdf>

Der Austausch von operativen Informationen wird die gemeinsame Arbeit zur Bekämpfung dieser terroristischen Bedrohung unterstützen, unter anderem in den Bereichen Mittelbeschaffung, Propaganda und Rekrutierungstätigkeiten in der EU.

Schleusung von Migranten: Schleuser nutzen die Türkei zur Einschleusung von Migranten aus Asien, Afrika und dem Nahen Osten nach Europa. Irreguläre Migranten reisen über die östlichen Landgrenzen der Türkei zu Iran, Irak und Syrien sowie auf dem Luftweg in die Türkei ein, wobei sie für die Durchreise vor allem den Flughafen Istanbul nutzen. Istanbul selbst ist eine Drehscheibe für illegale Migranten, ehe sie entweder an die Landgrenzen zu Bulgarien und Griechenland oder an die Ägäisküste weiterreisen.

Seit der Unterzeichnung der Erklärung EU-Türkei am 18. März 2016 hat sich die Zahl der irregulären Grenzübertritte zwischen der Türkei und Griechenland erheblich reduziert. Trotz der Patrouillen der türkischen Behörden an der Küste, an Land und an Flughäfen und trotz des systematischen Abfangens von irregulären Migranten sind organisierte Schleusernetze weiterhin tätig. Ihre Arbeitsmethoden und Routen ändern sich ständig.

Die Türkei hat unter Rückgriff auf Informationen, die von den EU-Mitgliedstaaten bereitgestellt wurden, erhebliche Anstrengungen zur Zerschlagung krimineller Gruppen unternommen und wirksame Maßnahmen gegen von Schleusern verwendete Schiffe ergriffen. Allerdings gibt es einen klaren Bedarf an einer weiteren Verbesserung der Ermittlungs- und Strafverfolgungskapazitäten sowie an operativer Zusammenarbeit mit den EU-Mitgliedstaaten.

Trotz der Verbesserungen bei der Schaffung eines Rahmens für das Vorgehen gegen Menschenhandel hat der Migrationsdruck die Herausforderungen in diesem Bereich verschärft.

Drogenhandel: Die Türkei ist seit langem und nach wie vor ein wichtiges Transitland für den illegalen Drogenhandel. Opium, Heroin und Kokain werden in der Regel durch die Türkei in die europäischen Märkte geschmuggelt, und Methamphetamin und amphetaminähnliche Stimulanzien gelangen auf die Märkte im Nahen Osten und Südostasien. Große Mengen von Opiaten und Haschisch werden weiterhin in der Türkei beschlagnahmt.

Illegaler Handel mit Schusswaffen: Die Kriminalitätsrate und der Waffenschmuggel aus Syrien stellen eine potenzielle Gefahr für die EU dar. Dies führt sowohl zu kurz- als auch langfristigen Sicherheitsbedrohungen. Die Zusammenarbeit mit der Türkei stellt daher eine strategische Priorität dar, um den Strom von illegalen Schusswaffen in die Nachbarstaaten und den Schmuggel in die EU einzudämmen.

Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung: Die FATF betonte im Jahr 2014 die möglichen Vorteile einer Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung, wobei auf spezifische Instrumente von Europol sowie die deutlichen Fortschritte der Türkei in diesem Bereich aufgebaut werden könnte.

Die Türkei ist ein wichtiges regionales Finanzzentrum, insbesondere für Zentralasien und den Kaukasus, den Nahen Osten und Osteuropa. Das schnelle Wirtschaftswachstum in der Türkei in den vergangenen 15 Jahren in Verbindung mit Handelsbeziehungen und der geografischen Nähe zu instabilen Konfliktgebieten wie Irak, Syrien und Krim macht die Türkei anfällig für Geldwäscherisiken.

Gefälschte Waren: Die Türkei ist wichtiger Ursprung und Umschlagplatz von gefälschten Waren, insbesondere mit Bestimmung EU.

Andere wichtige Quellen für die Finanzierung von organisierter Kriminalität sind Verbrauchsteuer- und Karussellbetrug sowie Umweltkriminalität.

2. RECHTLICHE ASPEKTE DER EMPFEHLUNG

Die Verordnung (EU) 2016/794 über die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) gibt den Rechtsrahmen für Europol vor, insbesondere deren Ziele, Aufgaben, Zuständigkeiten, Datenschutzgarantien und Wege der Zusammenarbeit mit externen Partnern.

Diese Empfehlung steht im Einklang mit den Bestimmungen der Europol-Verordnung.

Ziel dieser Empfehlung ist es, vom Rat eine Ermächtigung für die Kommission zur Aushandlung des künftigen Abkommens im Namen der EU zu erlangen. Rechtsgrundlage für eine solche Ermächtigung ist Artikel 218 Absätze 3 und 4 AEUV.

Die Kommission soll gemäß Artikel 218 AEUV ermächtigt werden, im Namen der Union Verhandlungen über ein Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Türkei über den Austausch personenbezogener Daten zwischen der Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und den für die Bekämpfung von schwerer Kriminalität und Terrorismus zuständigen türkischen Behörden zu führen.

Empfehlung für einen

BESCHLUSS DES RATES

über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Republik Türkei über den Austausch personenbezogener Daten zwischen der Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und den für die Bekämpfung von schwerer Kriminalität und Terrorismus zuständigen türkischen Behörden

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), insbesondere auf Artikel 218 Absätze 3 und 4,
auf Empfehlung der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die Verordnung (EU) 2016/794 des Europäischen Parlaments und des Rates¹⁶ wurde am 11. Mai 2016 erlassen und gilt seit 1. Mai 2017.
- (2) In dieser Verordnung, insbesondere in Artikel 25, ist die Übermittlung personenbezogener Daten von der Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) an Drittstaaten und internationale Organisationen geregelt. Europol darf auf der Grundlage eines internationalen Abkommens zwischen der Union und einem Drittstaat gemäß Artikel 218 AEUV, das angemessene Garantien hinsichtlich des Schutzes der Privatsphäre, der Grundrechte und der Grundfreiheiten von Personen bietet, personenbezogene Daten an eine Behörde dieses Drittstaats übermitteln.
- (3) Es sollten Verhandlungen im Hinblick auf den Abschluss eines solchen Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Türkei aufgenommen werden.
- (4) Das Abkommen sollte die Grundrechte und Grundsätze wahren, die insbesondere mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannt wurden, namentlich das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens gemäß Artikel 7 der Charta, das Recht auf Schutz personenbezogener Daten gemäß Artikel 8 der Charta und das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und auf ein faires Verfahren gemäß Artikel 47 der Charta. Das Abkommen sollte unter Wahrung dieser Rechte und Grundsätze angewandt werden —

¹⁶ Verordnung (EU) 2016/794 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und zur Ersetzung und Aufhebung der Beschlüsse 2009/371/JI, 2009/934/JI, 2009/935/JI, 2009/936/JI und 2009/968/JI des Rates (ABl. L 135 vom 24.5.2016, S. 53).

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die Kommission wird hiermit ermächtigt, im Namen der Union Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und der Republik Türkei über den Austausch personenbezogener Daten zwischen der Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und den für die Bekämpfung von schwerer Kriminalität und Terrorismus zuständigen türkischen Behörden zu führen.

Artikel 2

Die Verhandlungsrichtlinien sind im Anhang beigefügt.

Artikel 3

Die Verhandlungen werden im Benehmen mit dem [Bezeichnung des Sonderausschusses, vom Rat einzufügen] geführt.

Artikel 4

Dieser Beschluss ist an die Kommission gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*