



JUSTIZIELLE ZUSAMMENARBEIT IN STRAFSACHEN

Die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen stützt sich auf den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Urteile und Entscheidungen, und zu ihr gehören Maßnahmen zur Angleichung der Rechtsvorschriften in mehreren Bereichen. Mit dem Vertrag von Lissabon wurden eine solidere Grundlage für die Entwicklung eines Raums der Strafgerichtsbarkeit geschaffen und dem Europäischen Parlament neue Befugnisse eingeräumt.

RECHTSGRUNDLAGE

Artikel 82 bis 86 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

ZIELE

Durch die schrittweise Abschaffung der Grenzkontrollen in der EU wurde die Freizügigkeit für die EU-Bürger erheblich vereinfacht, allerdings ist es dadurch auch für Straftäter leichter geworden, über Landesgrenzen hinweg zu operieren. Zur Bewältigung der Herausforderung der grenzübergreifenden Kriminalität umfasst der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) Maßnahmen zur Förderung der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen. Ausgangspunkt ist der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung. Es wurden eigene Maßnahmen zur Bekämpfung der transnationalen Kriminalität ergriffen, damit die Rechte von Opfern, Tatverdächtigen und Strafgefangenen in der gesamten Europäischen Union geschützt werden.

ERGEBNISSE

A. Institutioneller Rahmen

1. Der Vertrag von Lissabon

Das Europäische Parlament wurde früher im Rahmen des sogenannten „dritten Pfeilers“ (polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen) lediglich konsultiert. Der Vertrag von Lissabon führte dadurch, dass die Rolle des Parlaments als Mitgesetzgeber anerkannt wurde, zu mehr Wirksamkeit, Rechenschaftspflicht und Legitimität im RFSR. In dem Vertrag wurde (mit einigen wenigen Ausnahmen) das Mitentscheidungsverfahren, das nun als das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zwischen dem Parlament und dem Rat bezeichnet wird, zum allgemeinen Grundsatz gemacht ([1.1.5](#)). Die frühere Pfeilerstruktur ist verschwunden. Die Abschaffung des ehemaligen „dritten Pfeilers“ hat zur Harmonisierung der legislativen Instrumente geführt. Anstelle von Rahmenbeschlüssen, Beschlüssen und Übereinkommen macht



die EU seitdem selbst auf dem Gebiet des Strafrechts von den herkömmlichen EU-Instrumenten (Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse) Gebrauch.

Auch die Rolle des Gerichtshofs wurde durch den Vertrag von Lissabon gestärkt, da die allgemeinen Verfahren für Vorabentscheidungsersuchen und von der Kommission eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren nun selbst in diesem Bereich zur Anwendung kommen.

Die Mitgliedstaaten können nach wie vor legislative Maßnahmen vorschlagen, Voraussetzung für eine Initiative ist nun jedoch die Unterstützung durch ein Viertel der Mitgliedstaaten (Artikel 76 AEUV). Vorgesehen sind nun besondere Maßnahmen in Bezug auf die verstärkte Zusammenarbeit, Ausnahmeregelungen („Opt-outs“) und die sogenannte „Notbremse“. Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, deren Titel IV zahlreiche Rechte und Grundsätze enthält, die das Strafrecht und Strafprozessrecht betreffen, wurde zum integralen Bestandteil des Vertrags von Lissabon (4.1.2).

2. Die strategischen Leitlinien für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Im Anschluss an die Programme von Tampere, Den Haag und Stockholm legte der Rat im Juni 2014 die strategischen Leitlinien für die gesetzgeberische und operative Planung im RFSR für die nächsten Jahre gemäß Artikel 68 AEUV fest. Eines der Hauptziele ist es, die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen in der EU weiterzuentwickeln. Eine Halbzeitüberprüfung dieser Leitlinien ist im Gange.

B. Rechtshilfe in Strafsachen

Am 29. Mai 2000 wurde im Rahmen des EU-Ministerrats das Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen angenommen. Das Übereinkommen zielt darauf ab, die Zusammenarbeit zwischen den Justiz-, Polizei- und Zollbehörden in der Union zu fördern, indem geltende Rechtsakte durch zusätzliche Bestimmungen ergänzt werden und gleichzeitig die Einhaltung der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) gewährleistet wird. Später wurden Instrumente zur Erleichterung und Vereinfachung der Rechtshilfe eingeführt, wie die Richtlinie 2014/41/EU über die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen, mit der die grenzübergreifende Beweismittelerhebung vereinfacht werden soll.

C. Gegenseitige Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen in Strafsachen

Der Europäische Rat von Tampere erklärte, dass die gegenseitige Anerkennung Eckpfeiler der justiziellen Zusammenarbeit sowohl im Zivilrecht als auch in Strafsachen werden soll. Der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung wurde durch das Haager Programm sowie das Stockholmer Programm bekräftigt. Er stellt ein Schlüsselkonzept für den europäischen Rechtsraum dar, da Schwierigkeiten aufgrund von Unterschieden in den nationalen Rechtssystemen lediglich durch eine gegenseitige Anerkennung von Maßnahmen überwunden werden können. Dieser Grundsatz kann aber nur dann vollständig zum Tragen kommen, wenn ein hohes Maß an gegenseitigem Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten herrscht.



D. Der Europäische Haftbefehl

Der Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl (2002/584/JI) hat das klassische Auslieferungssystem durch innovative Regelungen revolutioniert: Dazu gehören die Einschränkung der Gründe für die Ablehnung der Vollstreckung, die Verlagerung der Beschlussfassung von den politischen zu den Justizbehörden, die Möglichkeit der Übergabe von Staatsangehörigen des Vollstreckungsstaates, die Abschaffung des Erfordernisses der beiderseitigen Strafbarkeit für 32 aufgelistete Straftaten sowie exakte Fristen für die Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls. Bei der Umsetzung des Europäischen Haftbefehls sind einige Schwierigkeiten sowohl auf EU-Ebene als auch auf nationaler Ebene aufgetreten, und der Rahmenbeschluss wurde im Jahr 2009 einmal hinsichtlich der Regeln für Abwesenheitsurteile abgeändert. Europol, Eurojust und das Europäische Justizielle Netz können im Bereich der gegenseitigen Rechtshilfe und der Ersuchen im Rahmen des Europäischen Haftbefehls einen wichtigen Beitrag leisten.

E. Angleichung der Rechtsvorschriften und Festlegung von Mindestvorschriften

Das Funktionieren des europäischen Raums des Rechts könnte durch Unterschiede im nationalen Strafrecht beeinträchtigt werden. Eine Angleichung der strafrechtlichen Vorschriften in der EU, mit der diese Schwierigkeiten insbesondere im Hinblick auf schwerwiegende Straftaten mit einer grenzüberschreitenden Dimension überwunden werden können, bedeutet die Einigung auf gemeinsame Mindeststandards und keine völlige Vereinheitlichung, wie in Artikel 83 AEUV klargestellt wird. Organisierte Kriminalität, Menschenhandel, Ausbeutung von Kindern und Kinderpornografie, Terrorismus, Finanzkriminalität (Betrug, Geldwäsche und Korruption), Internetkriminalität, Umweltkriminalität, Produktfälschung, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit – all das sind Bereiche, in denen Rechtstexte angenommen wurden oder verhandelt werden, um zu gemeinsamen Definitionen zu kommen und das Strafmaß anzugleichen.

F. Eurojust, Europäisches Justizielles Netz, gemeinsame Ermittlungsgruppen und Europäische Staatsanwaltschaft

Eurojust ist eine Einrichtung der EU, die durch eine Entscheidung des Rates aus dem Jahr 2002, die im Dezember 2008 geändert wurde, eingerichtet wurde. Eurojust fördert und verbessert die Koordinierung der Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen der zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten untereinander, insbesondere durch die Vereinfachung der Bereitstellung von grenzüberschreitender Rechtshilfe und durch Vollstreckung von Auslieferungersuchen und Europäischen Haftbefehlen.

Im Vertrag von Lissabon ist festgelegt, dass zur Bekämpfung von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union der Rat ausgehend von Eurojust eine Europäische Staatsanwaltschaft (EuStA) einsetzen kann; gleichzeitig ist die Möglichkeit einer Ausdehnung der Befugnisse der Europäischen Staatsanwaltschaft auf die Bekämpfung der schweren Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension vorgesehen. Der Vertrag sieht auch die Möglichkeit vor, die Europäische Staatsanwaltschaft mittels einer verstärkten Zusammenarbeit einzurichten, falls die erforderliche Einstimmigkeit im Rat nicht erzielt werden kann. Am 17. Juni 2013 unterbreitete die Kommission Gesetzgebungsvorschläge zur Errichtung einer



Europäischen Staatsanwaltschaft und zur Reform von Eurojust. Die Verhandlungen haben sich als schwierig erwiesen, was schließlich zu der Entscheidung führte, die Europäische Staatsanwaltschaft auf dem Wege einer verstärkten Zusammenarbeit einzurichten. Im Juni 2017 teilten 20 Mitgliedstaaten dem Rat und der Kommission ihre Absicht mit, sich dem Vorhaben anzuschließen. Das Parlament hat am 5. Oktober 2017 seine Zustimmung zur Einrichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft erteilt. Ihre Aufgabe wird die strafrechtliche Untersuchung und Verfolgung sowie die Anklageerhebung in Bezug auf Personen sein, die Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union gemäß der kürzlich verabschiedeten Richtlinie (EU) 2017/1371 begangen haben. Darüber hinaus arbeiten das Parlament und der Rat derzeit zusammen, um die neue Verordnung über Eurojust gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zu verabschieden.

Das Europäische Justizielle Netz (EJN) für Strafsachen wurde im Juni 1998 eingerichtet, um die justizielle Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu verbessern. Das EJN hat zum Ziel, die nationalen Richter und Staatsanwälte dabei zu unterstützen, grenzüberschreitende Ermittlungen und Verfolgungen durchzuführen.

Der Europäische Rat von Tampere rief zur unverzüglichen Einrichtung von gemeinsamen Ermittlungsgruppen (GEG) insbesondere zur Bekämpfung des Drogen- und Menschenhandels sowie zur Terrorismusbekämpfung auf. Das im Mai 2000 verabschiedete Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen sieht ebenfalls die Einrichtung von GEG vor. Der Rat hat im Juni 2002 diesbezüglich einen Rahmenbeschluss sowie im Januar 2017 eine Entschließung zu einem Modell für eine Vereinbarung über die Bildung einer gemeinsamen Ermittlungsgruppe (GEG) angenommen, mit der das vorherige Vereinbarungsmodell von 2010 präzisiert und vereinfacht wurde.

G. Verfahrens- und Opferrechte

Das Recht von Beschuldigten und Angeklagten Personen auf ein faires Verfahren ist ein Grundrecht, das in der Charta der Grundrechte und der EMRK verankert ist. Nachdem die Kommission 2004 mit ihrem Vorschlag für einen Rahmenbeschluss zu Verfahrensgarantien in Strafverfahren gescheitert war, nahm der Rat im November 2009 einen Fahrplan zur Stärkung der Verfahrensrechte von verdächtigten und beschuldigten Personen in Strafverfahren an und forderte die Kommission auf, Ad-hoc-Vorschläge zu unterbreiten. In diesem Fahrplan wurden sechs Hauptbereiche genannt, in denen Gesetzes- oder andere Initiativen wünschenswert sind: Übersetzungs- und Dolmetschleistungen, Rechtsbelehrung und Belehrung über den Tatvorwurf, Rechtsbeistand und Prozesskostenhilfe, Kommunikation mit Angehörigen, Arbeitgebern und Konsularbehörden, besondere Garantien für schutzbedürftige Beschuldigte oder Angeklagte und (ein Vorschlag für ein Grünbuch über) Untersuchungshaft. Das Parlament und der Rat haben anschließend die einschlägigen Richtlinien angenommen: die Richtlinie 2010/64/EU über das Recht auf Dolmetschleistungen und Übersetzungen in Strafverfahren, die Richtlinie 2012/13/EU über das Recht auf Belehrung in Strafverfahren (Rechtsbelehrung), die Richtlinie 2013/48/EU über das Recht auf Rechtsbeistand in Strafverfahren und das Recht auf Kontaktaufnahme bei der Festnahme, die Richtlinie (EU) 2016/343 über die Stärkung bestimmter Aspekte der Unschuldsvermutung und des Rechts auf Anwesenheit in der



Verhandlung in Strafverfahren, die Richtlinie (EU) 2016/800 über Verfahrensgarantien in Strafverfahren für Kinder, die Verdächtige oder beschuldigte Personen in Strafverfahren sind, und die Richtlinie (EU) 2016/1919 über Prozesskostenhilfe für Verdächtige und beschuldigte Personen in Strafverfahren sowie für gesuchte Personen in Verfahren zur Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls. Des Weiteren veröffentlichte die Kommission im Juni 2011 ein Grünbuch zur Anwendung der EU-Strafrechtsvorschriften im Bereich des Freiheitsentzugs, und im Dezember 2011 nahm das Parlament eine Entschließung an, in der es gemeinsame EU-Standards für Haftbedingungen forderte. Anschließend wurde im Oktober 2017 eine Entschließung über Gefängnisssysteme und Haftbedingungen in der EU angenommen, in der eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung der Haftbedingungen in der EU gefordert wurde.

Artikel 82 AEUV stellt eine Rechtsgrundlage für die Einführung von Mindestvorschriften über die Rechte des Einzelnen im Strafverfahren sowie über die Rechte der Opfer von Verbrechen dar. Eines der ersten Rechtsinstrumente in diesem Bereich war der Rahmenbeschluss 2008/220/JI über die Stellung des Opfers im Strafverfahren. Nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wurde es durch die Richtlinie 2012/29/EU über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten ersetzt. Darüber hinaus können Personen, für die in einem Mitgliedstaat eine Schutzanordnung erlassen wurde und die in einen anderen Mitgliedstaat umziehen möchten, gemäß der Richtlinie 2011/99/EU eine Europäische Schutzanordnung beantragen, mit der sichergestellt werden soll, dass sie nach ihrem Umzug weiter geschützt werden.

H. Einziehung und Sicherstellung von Vermögensgegenständen

Die Möglichkeit, Vermögensgegenstände aus kriminellen Tätigkeiten zu ermitteln, sicherzustellen und anschließend einzuziehen, ist von wesentlicher Bedeutung, wenn es gilt, wirksam gegen das organisierte Verbrechen vorzugehen und Kriminelle daran zu hindern, ihre aus kriminellen Handlungen stammenden Erträge in andere illegale oder legale Aktivitäten zu reinvestieren. So wurden zahlreiche Instrumente eingeführt, mit denen die Sicherstellung und Einziehung von Vermögensgegenständen aus kriminellen Tätigkeiten vereinfacht wird. Insbesondere mit der Richtlinie 2014/42/EU über die Sicherstellung und Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten in der Europäischen Union wurden gemeinsame Regeln für die Mitgliedstaaten in Bezug auf die Sicherstellung und Einziehung von Erträgen aus bestimmten Straftaten sowie von Vermögensgegenständen, die aus Straftaten zu stammen scheinen, (erweiterte Einziehung) geschaffen. Die Kommission hat im Dezember 2016 außerdem die Annahme einer neuen Verordnung über die gegenseitige Anerkennung von Sicherstellungs- und Einziehungsentscheidungen vorgeschlagen. Das Parlament und der Rat beschäftigen sich derzeit mit dem neuen Vorschlag, mit dem die Zusammenarbeit zwischen nationalen Behörden im Sinne einer raschen und wirksamen Sicherstellung und Einziehung von Vermögenswerten in der EU verbessert werden soll.



ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wurde die Rolle des Parlaments beträchtlich aufgewertet. Das Parlament ist seitdem als Rechtsetzungsinstanz dem Rat in nahezu allen Bereichen des EU-Strafrechts gleichgestellt. Es gibt einige wenige Ausnahmen, darunter insbesondere das Verfahren der Zustimmung, das bei der Einrichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft anzuwenden ist. Daher sind die meisten der oben aufgeführten Rechtsinstrumente sowohl vom Parlament als auch vom Rat angenommen worden.

Das Parlament hat zudem zahlreiche Entschlüsse zu verschiedenen Themen im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen angenommen. Im Mai 2009 nahm das Parlament eine EntschlieÙung (die auch eine Empfehlung an den Rat enthielt) zur Entwicklung eines Raums der Strafgerichtsbarkeit in der EU an. Im Mai 2012 verabschiedete es auf der Grundlage eines Initiativberichts eine EntschlieÙung „zu einem EU-Ansatz zum Strafrecht“, in der die Frage behandelt wurde, welche Kriterien für die Festlegung angewendet werden können, ob ein EU-Strafrecht erforderlich ist und wie die Kohärenz und die Qualität des Strafrechts sichergestellt werden können. Im Oktober 2013 verabschiedete das Parlament eine EntschlieÙung zu organisiertem Verbrechen, Korruption und Geldwäsche, die an die Empfehlungen seines Sonderausschusses (CRIM) zu diesem Thema anknüpfte, und im Oktober 2016 verabschiedete es eine neue EntschlieÙung zu der Bekämpfung von Korruption. Des Weiteren nahm das Parlament im Februar 2014 eine EntschlieÙung mit Empfehlungen an die Kommission zur Überarbeitung des Europäischen Haftbefehls an. Im Juli 2017 beschloss das Parlament, einen Sonderausschuss Terrorismus (TERR) einzurichten.

Das Parlament ist in die Bewertung und Überwachung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, einschließlich der Strafjustiz, eingebunden, wie im Vertrag von Lissabon festgelegt. Gemäß Artikel 70 AEUV werden das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente über den Inhalt und die Ergebnisse der Bewertung der Durchführung der EU-Politik zum RFSR durch die Behörden der Mitgliedstaaten, insbesondere in Bezug auf den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung, unterrichtet. Artikel 85 AEUV sieht vor, dass das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente an der Bewertung der Tätigkeit von Eurojust beteiligt werden: die entsprechenden Modalitäten werden durch neue Verordnungen des Parlaments und des Rates gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren festgelegt.

Kristiina Milt
10/2018

