

# EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004



2009

---

*Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres*

24.4.2006

## **ARBEITSDOKUMENT**

über einen Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Berücksichtigung der in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union ergangenen Verurteilungen in einem neuen Strafverfahren

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

Berichterstatter: Panayiotis Demetriou

## Hintergrundinformationen

Die Berücksichtigung der nationalen Souveränität, auf der die Territorialität legislativer und gerichtlicher Zuständigkeit in Strafsachen traditionell beruht, sollte nicht länger ein Hemmnis für die Anerkennung der Rechtswirkungen ausländischer Strafurteile sein. Wir sollten dem gegenseitigen Vertrauen zwischen Mitgliedstaaten, das sich auf die hohen Standards der Einhaltung der Menschenrechtsgrundsätze bei den internen Verfahren der Mitgliedstaaten stützt, den geänderten Formen der modernen Kriminalität in der modernen Gesellschaft und der Notwendigkeit Rechnung tragen, diese durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu bekämpfen.

Der Europäische Rat von Tampere im Oktober 1999 gelangte zu der Schlussfolgerung, dass der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung zum Eckstein der justiziellen Zusammenarbeit sowohl in Zivil- als auch in Strafsachen innerhalb der Union werden sollte. Er erklärte ausdrücklich, dass der Grundsatz sowohl für Urteile als auch für andere Entscheidungen von Justizbehörden gelten sollte.

Eine gegenseitige Anerkennung von gerichtlichen Entscheidungen und Urteilen soll die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten stärken und den Schutz der Rechte des Einzelnen in der Europäischen Union durch die Justiz erleichtern. Die Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von gerichtlichen Entscheidungen und Urteilen in Strafsachen setzt voraus, dass die Mitgliedstaaten den Systemen der Strafgerichtsbarkeit in den jeweils anderen Mitgliedstaaten vertrauen.

Derzeit werden Auskünfte über Verurteilungen in anderen Mitgliedstaaten durch Artikel 13 und 22 des Europäischen Übereinkommens von 1959 über die Rechtshilfe in Strafsachen<sup>1</sup> („das Übereinkommen von 1959“) geregelt, ergänzt durch Artikel 4 des Zusatzprotokolls vom 17. März 1978.

Artikel 13 des oben genannten Übereinkommens betrifft Ersuchen einer Justizbehörde im Zusammenhang mit einer ‚Strafsache‘. Artikel 22 des Übereinkommens von 1959 legt eine automatische Übermittlung von Nachrichten über strafrechtliche Verurteilungen über Staatsangehörige anderer Vertragsparteien fest.

Das Rechtshilfeübereinkommen von 1959 sagt nichts darüber aus, welche Rechtswirkung ausländische Strafurteile entfalten. Das Europäische Übereinkommen vom 28. Mai 1970 über die internationale Geltung von Strafurteilen<sup>2</sup> sah zwar einschlägige Maßnahmen vor, ist aber nur von sehr wenigen Mitgliedstaaten ratifiziert worden. Auf der Ebene der Europäischen Union gibt es nur einen einzigen Rechtsakt (Schutz des Euro), in dem die Rückfälligkeit geregelt ist<sup>3</sup>.

Das Fehlen internationaler Vorschriften zur Berücksichtigung ausländischer Strafurteile hat dazu geführt, dass Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten oft ausschließlich anhand ihres Strafregisters in dem Land, in dem das Verfahren stattfindet, verurteilt werden, und die Gerichte von Verurteilungen in anderen Mitgliedstaaten überhaupt keine Kenntnis haben.

---

<sup>1</sup> Europarat, SEV Nr. 30.

<sup>2</sup> SEV Nr. 70. Am 19. Oktober 2004 war dieses Übereinkommen von neun Mitgliedstaaten ratifiziert worden.

<sup>3</sup> ABl. L 329 vom 14.12.2001, S. 3.

Auf der Grundlage der Schlussfolgerungen des Europäischen Rats von Tampere nahm der Rat im Dezember 2000 ein Maßnahmenprogramm<sup>1</sup> an. Maßnahme 2 des Programms sieht die „Annahme eines oder mehrerer Rechtsakte [vor], in denen der Grundsatz verankert ist, dass das Gericht eines Mitgliedstaats die in den anderen Mitgliedstaaten ergangenen rechtskräftigen Entscheidungen in Strafsachen heranziehen können muss, um die strafrechtliche Vergangenheit eines Täters bewerten, eine Rückfälligkeit berücksichtigen und die Art der Strafen und die Einzelheiten des Strafvollzugs entsprechend festlegen zu können“.

Am 21. November 2005 nahm der Rat einen Beschluss des Rates über den Austausch von Informationen aus dem Strafregister<sup>2</sup> an. Mit diesem Beschluss soll eine rasche Verbesserung der geltenden Verfahren zum Austausch von Informationen zwischen den Mitgliedstaaten gewährleistet werden. Die Verfahren werden dadurch nicht grundlegend geändert und befassen sich nur zum Teil mit Problemen in diesen Bereichen<sup>3</sup>. Wenn der vorliegende Vorschlag jedoch angenommen wird, wird der Beschluss des Rates vom 21. November 2005 aufgehoben.

### **Inhalt des Rahmenbeschlusses**

Dieser Vorschlag bezieht sich auf das Weißbuch über den Austausch von Informationen über strafrechtliche Verurteilungen und deren Wirkung innerhalb der Europäischen Union<sup>4</sup>. Der Vorschlag legt außerdem die Grundprinzipien bzw. den Rahmen fest, denen/dem bei der Berücksichtigung ausländischer Strafurteile Rechnung zu tragen ist. Es obliegt jedoch den Mitgliedstaaten, einzelstaatliche Rechtsvorschriften zu erlassen, um nationale Urteile an die in anderen Mitgliedstaaten ergangenen strafrechtlichen Verurteilungen anzupassen und ihnen die gleiche Wirkung zu verleihen, unabhängig davon, um welche Art von Verurteilung es sich handelt.

#### *1. Aspekte, die in dem Rahmenbeschluss nicht berücksichtigt wurden*

Dieser Vorschlag betrifft nur die Berücksichtigung früherer strafrechtlicher Entscheidungen in bestimmter Hinsicht. Gewisse Probleme stehen zwar in engem Zusammenhang mit der Anerkennung ausländischer Strafurteile, werden jedoch in gesonderten Instrumenten behandelt:

– Nicht berücksichtigt wird der Grundsatz *ne bis in idem* bei der Festlegung eines Verfahrens zur Lösung von Meinungsverschiedenheiten bei der Bestimmung der Zuständigkeit eines Gerichts<sup>5</sup>. In Artikel 4 ist jedoch ein Hinweis auf diesen Grundsatz als einer der zwingenden Gründe für die Ablehnung enthalten. Er soll nur ein zusätzlicher Schutz sein um zu gewährleisten, dass der Grundsatz nicht nur innerhalb des Zuständigkeitsbereichs der nationalen Gerichte, sondern auch in der Union berücksichtigt wird.

– Die allgemeine Frage der Vollstreckung eines Urteils in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem das Urteil ergeht, wird nicht angesprochen. Nach diesem Vorschlag wird der

---

<sup>1</sup> Maßnahmenprogramm zur Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen in Strafsachen; ABl. C 12 vom 15.1.2001, S.10

<sup>2</sup> ABl. L 322 vom 9.12.2005., S.33

<sup>3</sup> 22.02.2005: Das Europäische Parlament nahm einen Bericht zu diesem Beschluss an: T6-0029/2005 (Berichtersteller: Herr Di Pietro)

<sup>4</sup> KOM(2005)10 vom 21.01.2005.

<sup>5</sup> Grünbuch der Kommission über Kompetenzkonflikte und den Grundsatz *ne bis in idem* in Strafverfahren, KOM(2005)0696 vom 23.12.2005 (Berichterstellerin: Frau Esteves).

Mitgliedstaat nicht aufgefordert, die in einem anderen Mitgliedstaat ergangene strafrechtliche Entscheidung zu vollstrecken, sondern muss bei einem neuen Verfahren lediglich die Konsequenzen aus der früheren Verurteilung ziehen.

– Die Frage, welche rechtlichen Folgen an eine ausländische Verurteilung geknüpft werden, wird nicht behandelt. Dies ist ein Bereich, der durch einzelstaatliches Recht geregelt wird. Nach dem Vorschlag ist keine Harmonisierung der Wirkungen erforderlich, die an frühere Verurteilungen in jedem der Mitgliedstaaten geknüpft werden, was weiterhin durch einzelstaatliches Recht geregelt wird. Im vorliegenden Falle besteht die Wirkung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung eher darin, den Verurteilungen in einem anderen Mitgliedstaat die gleiche Wirksamkeit und die gleichen Folgen zuzuschreiben, wie sie eine frühere nationale Verurteilung hätte. Mit anderen Worten: Es geht um die Aufstellung eines „Grundsatzes der Angleichung“ der Urteile aus einem anderen Mitgliedstaat an nationale Verurteilungen, wobei es nationalem Recht überlassen bleibt, die Wirkungen dieses Grundsatzes zu bestimmen.

## *2. Grundlegende Fragen, die in dem Vorschlag behandelt werden:*

– Definition einer strafrechtlichen Verurteilung. Damit die Bedingungen für eine Berücksichtigung ausländischer Strafurteile festgelegt werden können, sollte eine Einigung über die Begriffsbestimmung erzielt werden. Was ist unter „Verurteilungen“ zu verstehen? Wie aus Diskussionen hervorgeht, die derzeit im Rat stattfinden, ist die große Mehrheit der Mitgliedstaaten gegen eine Einbeziehung verwaltungsrechtlicher Entscheidungen in die Definition. Deshalb wird der Begriff „Verurteilungen“ lediglich und ausschließlich auf rechtskräftige Entscheidungen von Strafgerichten beschränkt. Die wichtigsten Fragen, die sich aus der Einbeziehung verwaltungsrechtlicher Entscheidungen ergeben, beziehen sich darauf, dass viele Mitgliedstaaten verwaltungsrechtliche Verurteilungen nicht in ihre Strafregister eintragen, und dass die nationalen Definitionen verwaltungsrechtlicher Straftaten sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat erheblich unterscheiden. Verwaltungsrechtliche Verurteilungen in das Strafregister aufnehmen zu müssen, würde für einige Mitgliedstaaten schwerwiegende Änderungen ihres Strafverfolgungssystems bedeuten. Dies ist jedoch nicht Ziel und Zweck des Vorschlags. Außerdem würde die Einbeziehung der von Verwaltungsbehörden auferlegten Verurteilungen die Speicherung großer Datenmengen erfordern.

– Verpflichtung zur Berücksichtigung ausländischer strafrechtlicher Verurteilungen. Zum ersten Mal wird mit diesem Vorschlag der Grundsatz festgelegt, wonach ein in einem anderen Mitgliedstaat ergangenes Urteil gleiche Auswirkungen auf ein nationales Urteil haben muss. Andererseits wird keine Harmonisierung der Auswirkungen früherer Urteile in jedem Mitgliedstaat angestrebt, da diese Frage weiterhin ausschließlich unter nationales Recht fällt. Es wurde jedoch nicht klar festgelegt, was genau mit „Grundsatz der Angleichung“ gemeint ist. Laufende Diskussionen im Rat zeigen, dass unter den Mitgliedstaaten große Unsicherheit über diesen Grundsatz herrscht. Diese Frage sollte weiter geprüft werden.

– Ausdrücklicher Verweis darauf, welche Straftaten nicht nach dem Erfordernis der doppelten Strafbarkeit geprüft werden. Der Vorschlag enthält eine Liste von Straftaten, die dem Rahmenbeschluss über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen entnommen ist<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> ABl. L 76 vom 22.3.2005, S.16.

– Gründe für die Nicht-Berücksichtigung von in einem anderen Mitgliedstaat ergangenen Urteilen. Es gibt zwei Arten von Fällen, die als Grund für eine Ablehnung betrachtet werden könnten: zwingende Gründe und fakultative Gründe. Derzeit finden jedoch Debatten im Rat darüber statt, ob diese Gründe ausreichend oder im Gegenteil zu weit gefasst sind, ob diese Gründe angemessenerweise als verbindlich oder fakultativ eingestuft wurden, oder ob diese Aufteilung überprüft werden sollte.

### **Entwicklungen bei den Verhandlungen**

Die Kommission veröffentlichte ihren Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Berücksichtigung der in anderen Mitgliedstaaten in der Europäischen Union ergangenen Verurteilungen in einem neuen Strafverfahren am 17. März 2005.

Seither wurden weitere Schritte in diesem Bereich unternommen, die es zu berücksichtigen gilt. Die Kommission hat einen Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über die Durchführung und den Inhalt des Austauschs von Informationen aus dem Strafregister zwischen den Mitgliedstaaten<sup>1</sup> angenommen. Deshalb haben viele Mitgliedstaaten einen engen Zusammenhang zwischen den beiden Vorschlägen hergestellt und vorgeschlagen, der Entwurf über die Verurteilungen solle parallel zu dem Entwurf über die Strafregister geprüft werden. (Die erste Diskussion zu letzterem Entwurf fand am 2. März 2006 statt; die nächste Sitzung findet voraussichtlich im Juni 2006 statt.)

#### *Der Rat*

Die erste Aussprache im Rat fand am 31. Januar 2006 in der Arbeitsgruppe „Zusammenarbeit in Strafsachen“ statt.

Die zweite Aussprache fand am 5. April 2006 statt. Voraussichtlich wird während des österreichischen Ratsvorsitzes keine weitere Aussprache mehr stattfinden.

### **Anmerkungen des Berichterstatters**

Die gegenseitige Anerkennung erfordert Achtung und Akzeptanz von Unterschieden in nationalen Systemen. Die von der Kommission durchgeführten Untersuchungen<sup>2</sup> zeigen jedoch, dass ausländische Verurteilungen nur wenig oder gar nicht berücksichtigt werden. Die Tatsache, dass gleiche Auswirkungen einer in einem anderen Mitgliedstaat ergangenen Entscheidung nicht beigefügt werden können, verstößt gegen den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung und schafft für die europäischen Bürger unterschiedliche Bedingungen im Zusammenhang mit anschließenden Verfahren, je nachdem, wo das erste und das zweite Verfahren vor Gericht durchgeführt wurden.

Außerdem könnte man sich die Frage stellen, ob sich Anwälte und Richter in der Europäischen Union bereits hinreichend an das Konzept der gegenseitigen Anerkennung gewöhnt haben, damit der Vorschlag während jeder Phase des strafrechtlichen Verfahrens funktionieren kann.

---

<sup>1</sup> KOM(2005)690 vom 22.12.2005.

<sup>2</sup> Tabelle 5, dem Weißbuch über den Informationsaustausch über Verurteilungen und die Auswirkungen solcher Verurteilungen in der Europäischen Union (SEK(2005)63 vom 25.01.2005) Als Anhang beigefügt.

Angesichts der Komplexität der Frage sollte eine enge Zusammenarbeit mit der Kommission und dem Rat stattfinden. Die Entwicklungen im Rat und die Reaktionen aus der Praxis (der Richter und Anwälte in den Mitgliedstaaten) müssen genau verfolgt werden.

Außerdem vertritt der Berichterstatter die Auffassung, dass dieser Bericht in enger Zusammenarbeit mit dem Bericht über die Durchführung und den Inhalt des Austauschs von Informationen aus dem Strafregister (Bericht Diaz de Mera) behandelt werden sollte.

Wichtig ist auch der Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über bestimmte Verfahrensrechte in Strafverfahren innerhalb der Europäischen Union<sup>1</sup>. Die gegenseitige Anerkennung hätte mit verfahrensrechtlichen Mindeststandards einhergehen müssen. Gemeinsame verfahrensrechtliche Schutzmaßnahmen erhöhen nicht nur das Vertrauen in das Rechtssystem eines anderen Mitgliedstaates, sondern machen auch die justizielle Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten wirksamer. Daher möchte der Berichterstatter den Rat auffordern, diesen Beschluss so bald wie möglich anzunehmen.

*Folgende Fragen bedürfen der Erörterung:*

1. Sollte die Begriffsbestimmung der Verurteilung auch die Entscheidungen von Verwaltungsbehörden umfassen, gegen die vor einem Strafgericht geklagt werden kann?
2. Was würde die Verpflichtung, den in anderen Mitgliedstaaten ergangenen Verurteilungen nach den Vorschriften dieser Mitgliedstaaten rechtliche Wirkungen beizumessen, die denen entsprechen, die mit nationalen Verurteilungen verbunden sind, genau umfassen? Und können sich diese Verurteilungen in den einzelnen Phasen eines neuen Strafverfahrens auswirken?

---

<sup>1</sup> Bericht Buitenweg, am 12.04.2005 vom Europäischen Parlament angenommen, T6-0091/2005.