



EUROPÄISCHES PARLAMENT

2009 - 2014

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

14.3.2014

ARBEITSDOKUMENT

über die Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Eurojust)

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

Berichterstatter: Axel Voss

I. Einleitung:

Die Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Eurojust) wurde mit dem Beschluss 2002/187/JI des Rates zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren organisierten Kriminalität in der Europäischen Union eingerichtet. Seitdem erleichtert Eurojust die Koordinierung und die Zusammenarbeit der nationalen Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden bei der Bearbeitung von Fällen die mehrere Mitgliedstaaten betreffen. Eurojust hat dabei geholfen, gegenseitiges Vertrauen aufzubauen und die Unterschiede zwischen den verschiedenen Rechtssystemen und -traditionen innerhalb der EU zu überbrücken. Durch die schnelle Lösung rechtlicher Probleme und die Bestimmung der jeweils zuständigen Behörden in anderen Ländern hat Eurojust die Durchführung von Amtshilfeersuchen und die Anwendung von Rechtsinstrumenten auf Gebiet der gegenseitigen Anerkennung ermöglicht und die grenzüberschreitende Strafverfolgung verbessert.

Am 17. Juli 2013 hat die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Eurojust) vorgelegt. Die Kommission hat im gleichen Rahmen weitreichende Maßnahmen im Zusammenhang mit der Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft (EPPO für European Public Prosecutor's Office) vorgeschlagen und durch Mitteilung erläutert. Die Reform von Eurojust wurde erforderlich, weil Artikel 86 Absatz 1 AEUV eine Einsetzung der Europäischen Staatsanwaltschaft als "ausgehend von Eurojust" vorschreibt. Der Vorschlag für eine Eurojust-Verordnung enthält dementsprechend Bestimmungen, die der Koordination beider Einrichtungen dienen.

Die organisierte grenzüberschreitende Kriminalität ist in den letzten zehn Jahren „explodiert“, wie die Kommission in ihrem Verordnungsvorschlag festhält. Insbesondere wurden hier Terrorismus, Drogenhandel, Cyberkriminalität und Kinderpornografie hervorgehoben. Bei diesen Formen der Kriminalität handelt es sich, um Straftaten, die über Grenzen hinweg von äußerst mobilen und flexiblen Gruppen begangen werden, die in zahlreichen Hoheitsgebieten der EU und Kriminalitätsbereichen tätig sind und nach Angaben der Kommission eine „pan-europäische Strategie“ erfordern. Vor diesem Hintergrund ist die Rolle von Eurojust bei der Verbesserung der justiziellen Zusammenarbeit und Koordinierung der zuständigen Justizbehörden der Mitgliedstaaten sowie bei der Unterstützung von Untersuchungen mit Drittstaatbezug nach wie vor von äußerster Bedeutung.

Artikel 85 AEUV sieht vor, dass Aufbau, Arbeitsweise, Tätigkeitsbereich und Aufgaben von Eurojust durch Verordnung gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren festgelegt werden. Im Jahr 2008 wurde der Eurojust-Beschluss umfassend bearbeitet; Termin für die Umsetzung war Juni 2011.

II. Der Verordnungsvorschlag der Kommission und Bemerkungen des Berichterstatters:

Ziele und Aufgaben

Die Aufgaben und den Zuständigkeitsbereich von Eurojust werden in Kapitel I des Verordnungsvorschlags geregelt, wobei die Liste der Formen schwerer Kriminalität, für die Eurojust gemäß Artikel 3 Absatz 1 zuständig ist, im Anhang 1 des Verordnungsvorschlags aufgelistet ist.

Artikel 3 Absatz 1 des Vorschlags bestimmt, dass Eurojust nicht für Straftaten zuständig ist, „die in den Zuständigkeitsbereich der Europäischen Staatsanwaltschaft fallen“, was nach Artikel 86 AEUV „Straftaten zum finanziellen Nachteil der Union“ sind. Anhang 1 des Verordnungsvorschlags führt an genannter Stelle „gegen die finanziellen Interessen der EU gerichtete Straftaten“ als Zuständigkeitsbereich von Eurojust. Der Berichterstatter macht an dieser Stelle auf einen möglichen Kompetenzkonflikt aufmerksam, und fordert die Kommission auf, die Zuständigkeiten und Abgrenzung von Eurojust und der Europäischen Staatsanwaltschaft genauer zu definieren. Er weist auch darauf hin, dass die Einführung des EPPO durch verstärkte Zusammenarbeit, die nur eine sehr limitierte Nummer von Mitgliedsstaaten umfassen würde, die Wahrscheinlichkeit so eines Kompetenzkonfliktes erhöhen würde.

Struktur und Organisation von Eurojust

Eurojust verfügt über ein nationales Mitglied pro Mitgliedstaat, das den Status eines Staatsanwalts, Richters oder Polizeibeamten mit gleichwertigen Befugnissen hat.

Das Kollegium geht operativen Tätigkeiten, der Unterstützung und Koordinierung nationaler Ermittlungen nach und konzentriert sich damit auf das „Kerngeschäft“. In der Regel setzt sich das Kollegium aus allen nationalen Mitgliedern zusammen. Neu ist, dass zwei Vertreter der Kommission dem Kollegium angehören sollen, wenn das Kollegium seinen Verwaltungsaufgaben nachgeht, d.h. den Haushalt, den Jahresbericht annimmt oder den Verwaltungsdirektor und Präsidenten ernennt und die Geschäftsordnung verabschiedet. Die Kommission wird hier aufgefordert, den Grund, die Funktion und Kompetenzen der zwei Kommissions-Vertreter genauer zu erläutern. Zudem muss auch kritisch hinterfragt werden, ob externe Vertreter bei Entscheidungen nicht eher als Bremse agieren könnten, die Unabhängigkeit von justiziellen Einrichtungen gewährleistet bleibt und unnötiger Personalaufwand betrieben wird.

Der Exekutivausschuss, wird als neues Organ eingesetzt und soll Verwaltungsentscheidungen des Kollegiums vorbereiten, sowie einige Verwaltungstätigkeiten direkt übernehmen. Dem Exekutivausschuss soll neben den nationalen Mitgliedern und dem Verwaltungsdirektor, ein Vertreter der Kommission angehören, so dass die oben ausgeführten Anmerkungen auch hier gelten. Durch diese doppelte „Gouvernance-Struktur“ soll Eurojust effizient und wirtschaftlich agieren, in dem die nationalen Mitglieder durch den Exekutivausschuss unterstützt werden, wodurch sie sich auf ihre operativen Aufgaben konzentrieren können. Der Berichterstatter hält solche Doppelstrukturen für überflüssig.

Operative Fragen

Artikel 24 Absatz 7 sieht vor, dass das Eurojust-Fallbearbeitungssystem, sowie die befristet geführten Arbeitsdateien der Europäischen Staatsanwaltschaft zur Verfügung gestellt werden sollen. Um die Zusammenarbeit sowie den Informations- und Datenaustausch zwischen Eurojust und EPPO effizient zu gestalten, müssten beide Instanzen unter einem Dach agieren. Hiermit spricht sich der Berichterstatter für einen gemeinsamen Standort von Eurojust und EPPO aus.

Informationsverarbeitung

An dieser Stelle betont die Kommission, dass die Bestimmungen für personenbezogene Daten mit der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 in Einklang gebracht wird und dabei die Schutzstandards des Datenschutz-Reformpakets einbezogen werden. An dieser Stelle will der Berichterstatter darauf hinweisen, dass besagtes Reformpaket nur die Position der Kommission widerspiegelt, da das ordentliche Gesetzgebungsverfahren noch nicht abgeschlossen ist.

Beziehungen zu Partnern

Dieses Kapitel ist eines der zentralen Aspekte des Verordnungsvorschlags und beinhaltet zahlreiche noch zu klärende Fragen.

Die in Artikel 41 ausgeführten Beziehungen zu EPPO bedürfen einer kritischen Prüfung und Klärung vieler noch offener Fragen und eine detaillierte Auseinandersetzung, um das Funktionieren von Eurojust im institutionellen Beziehungsgeflecht zwischen Europol, OLAF und mit der neuen Instanz "Europäische Staatsanwaltschaft" überhaupt erst möglich zu machen.

Generell steht der Berichterstatter der Schaffung des EPPO aufgeschlossen gegenüber, allerdings unter der Voraussetzung der Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und des Subsidiaritätsprinzips, so dass die nationalstaatliche Strafverfolgung weiterhin die Regel bleiben kann. Zuständigkeiten müssen klar und rechtssicher definiert sein, so dass es weder zu Lücken bei der Strafverfolgung noch zu Doppelverfahren kommt. Zudem muss geklärt werden, nach welchem Rechtssystem die strafrechtliche Untersuchung und Verfolgung sowie Anklageerhebung in Bezug auf Straftaten zum Nachteil des EU-Haushalts verlaufen, da zwar der EPPO hier über die ausschließliche Zuständigkeit verfügt, aber dennoch Schutzmechanismen eingebaut werden müssen, um ein "Forumshopping" zu verhindern. Weiterhin sollte die Einführung eines dualen Systems bezüglich Straffprozessrechts verhindert werden, da zweierlei Prozessrechte (z.B. bezüglich der Zulässigkeit der Beweismittel, wie im Artikel 30 des EPPO Vorschlages vorgesehen) vor den nationalen Gerichten (eine Interpretation für nationale Fälle und eine andere für EPPO Fälle) rechtlich untragbar ist und das Prinzip der Gleichheit vor dem Gesetz oder das Recht auf den gesetzlichen Richter verletzen würde.

Deshalb fordert der Berichterstatter die Kommission dazu auf, eine klare Antwort darauf zu geben, wie mit der Reform von Eurojust umgegangen werden soll, für den Fall, dass die Errichtung des EPPO auf eine verstärkte Zusammenarbeit hinauslaufen sollte und die Auswirkungen für die Reform von Eurojust im Falle einer möglichen verstärkten Zusammenarbeit für die Errichtung von EPPO zu klären.

Eurojust soll administrative Unterstützungsleistungen für den EPPO erbringen, z. B. im Personal-, Finanz- und IT-Bereich. Beispielsweise soll EPPO die IT-Infrastruktur von Eurojust, einschließlich des Fallverwaltungssystems, der befristet geführten Arbeitsdateien und des Index, für seine eigenen Fälle nutzen. Deshalb wird die Kommission dazu aufgefordert, offen zu legen, ob die Errichtung des EPPO Auswirkungen auf den Haushalt von Eurojust hat.

Artikel 55 des Verordnungsvorschlags regelt die Einbindung des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente. In Einklang mit Protokoll Nr. 1 über die Rolle der nationalen Parlamente in der EU und Artikel 85 AEUV, legen das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente gemeinsam fest, wie eine effiziente und regelmäßige Zusammenarbeit der Parlamente innerhalb der EU gestaltet und gefördert werden soll. Deshalb fordert der Berichterstatter die Kommission dazu auf, zu erläutern, inwiefern die nationalen Parlamente in die interparlamentarische Kontrolle einbezogen werden und welche Rolle und Stellung diese einnehmen sollen.

Die Kommission legt genaue Angaben über die Bewertung und Überarbeitung der Verordnung fest (spätestens 5 Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung), deshalb fragt der Berichterstatter, wann mit der 6. Evaluierung der Eurojust-Verordnung zu rechnen ist, die für dieses Jahr erwartet wird und hält es für berechtigt an dieser Stelle kritisch zu hinterfragen, warum dieser vorliegende Verordnungsvorschlag 2013 vorgelegt wurde, bevor überhaupt eine Evaluierung der Implementierung des Beschlusses 2002/187/JI abgeschlossen wurde.

III. Schlussfolgerung und Empfehlungen

Der Berichterstatter begrüßt den Verordnungsvorschlag zur Reform von Eurojust und steht der Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft aufgeschlossen gegenüber. Dennoch will der Berichterstatter betonen, dass es noch viele offene Fragen gibt, die zunächst geklärt werden müssen, bevor beide Legislativvorschläge in die Praxis umgesetzt werden können. Zudem gibt der Berichterstatter die Empfehlung ab, den gesamten strafrechtlichen Bereich innerhalb der EU kritisch zu hinterfragen, um Verfahrensfragen zu klären und um durch Harmonisierungsmaßnahmen, unter Beachtung der Verhältnismäßigkeit, des Subsidiaritätsprinzips und nationaler Rechtssysteme und -traditionen der einzelnen Mitgliedsstaaten, einheitliche Strukturen zu schaffen.