EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004 *2009*

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

1.12.2004

ARBEITSDOKUMENT

über die Qualität der Strafjustiz und die Harmonisierung des Strafrechts in den Mitgliedstaaten

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

Berichterstatter: António Costa

1. STÄRKUNG DES RAUMS DER FREIHEIT, DER SICHERHEIT UND DES RECHTS

Mehr und mehr wird eine Garantie für eine unabhängige Strafjustiz, die effizient und auf hohem qualitativen Niveau arbeitet, gefordert.

Durch das Haager Programm legte der Europäische Rat die strategischen Leitlinien für die nächsten fünf Jahre fest und forderte die Kommission auf, im Jahr 2005 einen Aktionsplan vorzulegen, in dem die für die wirksame Umsetzung dieses Programms notwendigen Maßnahmen genau dargelegt werden.

Nun ist zwar eine der Säulen der Stärkung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts die gegenseitige Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen der Mitgliedstaaten. Auf eine Angleichung des Strafrechts und des Strafprozessrechts sollte aber nicht verzichtet werden.

Im Haager Programm wird deshalb der Stärkung des gegenseitigen Vertrauens, das für die gegenseitige Anerkennung von wesentlicher Bedeutung ist, sowie der Annahme von Mindestnormen materiell- und verfahrensrechtlicher Art Priorität eingeräumt.

Das Europäische Parlament ersucht die Kommission über diese Empfehlung, einen Aktionsplan vorzulegen, bei dem die folgenden Prioritäten und Methoden zur Umsetzung berücksichtigt werden.

2. STÄRKUNG DES GEGENSEITIGEN VERTRAUENS

Die konkrete Schaffung eines echten Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, der auf einer Rechtskultur beruht, die sich auf die Vielfalt der Rechtssysteme, die hohe Qualitätsnormen erfüllen, stützt, setzt die Schaffung eines gemeinsamen Bezugsrahmens und die Einrichtung eines Systems der gegenseitigen Evaluierung voraus.

2.1 EINE QUALITÄTSCHARTA DER STRAFJUSTIZ

Die gleichmäßige Anwendung des Rechts der Union und die Garantie, dass alle Bürger uneingeschränkt von dem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts profitieren (unabhängig davon, in welchem Mitgliedstaat sie sich aufhalten), hängt von der Möglichkeit des tatsächlichen Zugangs zu einem Rechtssystem ab, das hohe Qualitätsnormen erfüllt (vgl. Ziffer 3.2 des Haager Programms).

Außerdem sei nochmals darauf hingewiesen, dass die verschiedenen Mitgliedstaaten bereits international dazu verpflichtet sind, für eine qualitativ hochstehende Strafjustiz zu sorgen, denn Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention ist für sie verbindlich.

Das Europäische Parlament strebt an, dass eine Grundsatzerklärung – „Qualitätscharta für die Strafjustiz in Europa“ – in der Form eines Beschlusses [Artikel 34 Absatz 2 Buchstabe c EUV] angenommen wird, die einen Katalog von Kriterien enthält, durch die eine Evaluierung der Funktionsweise der nationalen Rechtssysteme ermöglicht wird.

Mit dieser Entschließung beabsichtigt das Europäische Parlament, die Kommission zu

veranlassen, einen Plan zur Anhörung der interessierten Kreise (Vertreter der Zivilgesellschaft, der Rechtsberufe und der Forschung) zu fördern, wodurch die Konsolidierung eines Katalogs von Kriterien ermöglicht wird, die geeignet sind, die Qualität der Strafjustiz in den verschiedenen Mitgliedstaaten zu messen. Dabei sind die international anerkannten, insbesondere die durch das Übereinkommen gegen Folter der Vereinten Nationen und vom Europarat festgelegten Kriterien zu berücksichtigen.

Die Qualitätscharta muss Aussagen zu den verschiedenen Rechtssysteme enthalten, insbesondere dazu, inwieweit der Grundsatz der Unabhängigkeit der Gerichte beachtet wird, ob die Normen in Bezug auf ein faires Verfahren eingehalten werden und wie der Strafprozess abläuft, einschließlich der Strafvollstreckung.

Sie muss darüber hinaus einen Beitrag dazu leisten, dass vergleichbare Wirkungen in den verschiedenen Mitgliedstaaten auftreten, indem die Erreichung eines Erfolgs vorgeschrieben wird, wie etwa die Festsetzung vernünftiger Fristen.

Es wird vorgeschlagen, die Qualitätscharta der Strafjustiz in Europa bis zum …. zu erstellen und dem Rat zu übermitteln.

2.2 SYSTEM DER GEGENSEITIGEN EVALUIERUNG

2.2.1 Vorgeschichte

In den letzten Jahren wurden verschiedene Mechanismen der gegenseitigen Evaluierung in den folgenden Bereichen eingerichtet:

i. Abkommen über die Beseitigung von Grenzen (Schengen);

ii. Kampf gegen die organisierte Kriminalität (Gemeinsame Maßnahme vom 5.12.1997)[1];

iii. Bekämpfung des Terrorismus (Beschluss vom 28.11.2002)[2];

iv. Rechtshilfe in Strafsachen[3];

Hinzu kommt, dass der Rat selbst durch die am 29. Juni 1998 gebilligte Gemeinsame Maßnahme einen Mechanismus zur Bewertung der Beachtung des Besitzstands der Gemeinschaft in den Bereichen Justiz und Inneres durch die seinerzeitigen Beitrittsländer eingerichtet hat.

2.2.2 Der Vertrag über eine Verfassung für Europa

Die vorliegende Empfehlung, durch die ein Mechanismus zur Bewertung der Qualität der Justiz eingerichtet werden soll, nimmt in gewisser Weise einen Mechanismus voraus, wie er genauso in Artikel III-260 der Europäischen Verfassung vorgesehen ist.

[1] ABl. L 344 vom 15.12.1997, S. 7.
[2] ABl. L 349 vom 24.12.2002, S. 1.
[3] ABl. C 216 vom 1.8.2001, S. 14.

Gemäß diesem Artikel III-260 kann der Rat auf Vorschlag der Kommission europäische Verordnungen oder Beschlüsse erlassen, mit denen Einzelheiten festgelegt werden, nach denen die Mitgliedstaaten eine objektive Bewertung der Durchführung der Politik im Zusammenhang mit dem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts durch die Mitgliedstaaten vornehmen, „*insbesondere um die umfassende Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung zu fördern*".

Das Europäische Parlament wird lediglich von den Ergebnissen dieser Bewertung unterrichtet, und die nationalen Parlamente können sich an besagten Bewertungsmechanismus beteiligen (vgl. Art. I-42 Abs. 2 der Europäischen Verfassung).

Somit ist besagter Bewertungsmechanismus sehr viel umfassender als der hier vorgeschlagene Mechanismus, denn Letzterer zielt ausschließlich darauf ab, die Qualität der Justiz in jedem einzelnen der Mitgliedstaaten zu bewerten.

2.2.3 Haager Programm

Im am 4. und 5. November 2004 vom Europäischen Rat gebilligten Haager Programm wird erneut die Notwendigkeit der Stärkung des gegenseitigen Vertrauens zwischen den Mitgliedstaaten und die Notwendigkeit bekräftigt sicherzustellen, dass alle europäischen Bürger Zugang zu einem Justizwesen haben, das hohe Qualitätsnormen erfüllt.

Außerdem wird im Haager Programm (vgl. Punkt 3.2) ausdrücklich betont, dass die Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung weitgehend davon abhängt, dass ein System zur gegenseitigen Evaluierung der Umsetzung der Maßnahmen betreffend den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts eingerichtet wird.

2.2.4 Funktionsweise des Mechanismus

Der vorgeschlagene Mechanismus zur gegenseitigen Bewertung soll die Unabhängigkeit der Justiz uneingeschränkt achten und ausschließlich dazu dienen, bewährte Gerichtspraktiken im gesamten Gebiet der Europäischen Union zu fördern.

Diese Praxis der gegenseitigen Bewertung wird zur Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten und zur Aufdeckung von Diskrepanzen zwischen den nationalen Rechtssystemen in einer Weise beitragen, dass sichergestellt wird, dass zugunsten aller Bürger die gleichen Qualitätsnormen gelten.

Das Europäische Parlament ersucht die Kommission nachdrücklich, dem Rat einen Vorschlag für einen Beschluss vorzulegen, in dem die Regeln festgelegt werden, nach denen die Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit der Kommission eine objektive und unparteiische Bewertung vornehmen, inwieweit die in der Qualitätscharta der Strafjustiz in Europa enthaltenen Kriterien von den verschiedenen Mitgliedstaaten erfüllt werden.

Der Mechanismus muss verschiedene Komponenten aufweisen; dabei handelt es sich um Folgendes:

i. Vergleichende statistische Grundlage;

ii. „Benchmarking“;

iii. Verbreitung bewährter Praktiken;

iv. Bewertungsbericht über die Einhaltung der Qualitätscharta.

Die Berichte sind alljährlich zu erstellen.

Die nationalen Parlamente können sich an den Bewertungsverfahren beteiligen, und das Europäische Parlament wird alljährlich über den Inhalt der erstellten Berichte unterrichtet.

Man wird abwägen müssen, ob unter Umständen der Europäischen Agentur für Grundrechte[1] die für die Koordinierung und Verbreitung der Jahresberichte über die Einhaltung der Charta notwendigen Zuständigkeiten übertragen werden sollen.

Es wird aber vorgeschlagen, dass der Vorschlag für einen Beschluss, durch den ein System der gegenseitigen Bewertung der Strafjustiz eingerichtet wird, dem Rat bis zum … vorgelegt wird.

3. ANGLEICHUNG DES STRAFRECHTS

3.1 Materiellrechtliche Regelungen

Der Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, der auf dem gegenseitigen Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten beruht, bedarf einer Angleichung des nationalen Rechts insoweit, als sie unter den genau bestimmten Voraussetzungen von Artikel 31 Absatz 1 Buchstabe e des Vertrags über die Europäische Union vorgesehen ist.

So steht bereits die Tür offen für „*die schrittweise Annahme von Maßnahmen zur Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und die Strafen in den Bereichen organisierte Kriminalität, Terrorismus und illegaler Drogenhandel*“.

Hinzu kommt, dass gemäß Artikel III-271 des Vertrags über eine Verfassung für Europa möglich ist, dass besagte Mindestvorschriften in Bereichen besonders schwerer Kriminalität, die eine grenzüberschreitende Dimension hat, angenommen werden. Besonders erwähnt werden die Straftaten Menschen- und Waffenhandel, sexuelle Ausbeutung von Frauen und Kindern, Geldwäsche, Korruption, Fälschung von Zahlungsmitteln und Computerkriminalität.

Nach dem Haager Programm sollten die in den Verträgen explizit genannten Deliktsbereiche bei der Annäherung des Strafrechts Priorität haben.

Der Europäische Rat hat Folgendes beschlossen: „*Der Vertrag über eine Verfassung für Europa (im Folgenden "Verfassungsvertrag") hat dabei als Leitlinie für das anzustrebende Ziel gedient, jedoch stellen die geltenden Verträge bis zum Inkrafttreten des Verfassungsvertrages die rechtliche Grundlage für Maßnahmen des Rates dar. Daher sind die verschiedenen Politikbereiche daraufhin geprüft worden, ob bereits vorbereitende Arbeiten oder Studien durchgeführt werden können, so dass die im Verfassungsvertrag vorgesehenen*

[1] KOM(2004) 693 end.

Maßnahmen verabschiedet werden können, sobald dieser Vertrag in Kraft tritt."

Außerdem hat sich der Rahmen der Straftaten mit einer grenzüberschreitenden Dimension seit der letzten Überarbeitung der Verträge radikal verändert. Deshalb ist der Wortlaut von Artikel 31 Absatz 1 Buchstabe e des Vertrags über die Europäische Union nicht mehr geeignet, die europäischen Bürger wirksam zu schützen und einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu gewährleisten.

Folglich schließt sich das Europäische Parlament dem Europäischen Rat an und empfiehlt der Kommission, dass in dem bis zum Jahr 2005 vorzulegenden Aktionsplan die im Vertrag über eine Verfassung für Europa vorgesehenen Bestimmungen als Bezugsrahmen aufgenommen werden.

Es wird vorgeschlagen, dass die Kommission die vorbereitenden Arbeiten für die Angleichung der strafrechtlichen Vorschriften im Zusammenhang mit den in Artikel III-271 des Verfassungsvertrags vorgesehenen Straftaten so in die Wege leitet, dass die entsprechenden Rechtsakte angenommen werden können, sobald dieser Vertrag in Kraft tritt.

Das Europäische Parlament bedingt sich das Recht einer Halbzeitüberprüfung des Haager Programms zur Bewertung der konkreten Ausgestaltung und eventuellen Festlegung neuer Prioritäten gemäß dem Artikel III-271 Absatz 1 Unterabsatz 3 vor.

3.2 Verfahrensrechtliche Regelungen

Trotz der Annahme des Übereinkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen[1] ist das Europäische Parlament der Auffassung, dass die Angleichung des Strafrechts in einigen Bereichen noch immer offensichtlich unzureichend ist.

Konkret ist man der Auffassung, dass Fortschritte in folgenden Bereichen notwendig sind:

i. Beweisermittlung und -würdigung;

ii. Überführung von Häftlingen zur Strafverbüßung im Wohnsitz-Mitgliedstaat;

iii. Vollstreckung von Haftstrafen im Wohnsitz-Mitgliedstaat;

iv. Vollstreckung von Zwangsmaßnahmen im Wohnsitz-Mitgliedstaat;

v. Mindestrechte für Häftlinge in allen Mitgliedstaaten.

So wird der Kommission empfohlen, dem Rat einen Legislativvorschlag über die vorerwähnten Themen im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen bis zum … vorzulegen.

[1] ABl. C 326 vom 21.11.2001, S. 1.