



EU-Viertel mit Lex-Building: Die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen ist einer der dynamischsten Politikbereiche der EU.

# Polizei- und Justizzusammenarbeit

Entwicklungen bei der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen in der Europäischen Union im Jahr 2016 und ein Ausblick auf 2017.

Im Jahr 2016 wurde der Besitzstand (Acquis) der EU im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen von den 28 EU-Mitgliedstaaten durch wichtige Maßnahmen ergänzt. Ausschlaggebend für die verstärkte legislative Aktivität der EU und die raschere Annahme einzelner Rechtsakte war in erster Linie die terroristische Bedrohung durch das Phänomen der „Foreign Terrorist Fighters“ sowie durch sonstige islamistisch inspirierte Terroristen. So wurden nach den Anschlägen in Paris und Brüssel verschiedene Maßnahmen initiiert oder vorangetrieben, die zum Teil verabschiedet werden konnten oder in den kommenden Monaten zum Abschluss gebracht werden. Auf dem Gebiet der polizeilichen Zusammenarbeit gab es insbesondere folgende Maßnahmen:


## Europäisches Fluggastdatensystem.

Die Europäische Kommission legte erstmals Ende 2007 einen Vorschlag für die Errichtung eines EU-weiten Systems zur Verarbeitung von Fluggastdaten (Passenger Name Record/PNR-Daten) vor. Es dauerte fast neun Jahre, bevor sich die europäischen Gesetzge-

bungsgane (Rat der EU und Europäisches Parlament) zu einer Einigung durchringen konnten. Die Schwierigkeiten in den Verhandlungen lagen insbesondere an den unterschiedlichen Auffassungen der Gesetzgebungsorgane in Bezug auf die grundrechtlichen Aspekte des Vorschlags. Erst durch die Anschläge in Paris vom Jänner 2015 (*Charlie Hebdo*) konnten der Widerstand des Europäischen Parlaments gebrochen und die Verhandlungen finalisiert werden. Der Rat billigte am 21. April 2016 die „Richtlinie über die Verwendung von Fluggastdatensätzen zu Zwecken der Verhütung, Aufdeckung, Aufklärung und strafrechtlichen Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität“. Sie wurde am 27. April 2016 im Amtsblatt der EU veröffentlicht und trat 20 Tage später in Kraft. Seit diesem Zeitpunkt läuft für die Mitgliedstaaten eine 24-monatige Umsetzungsfrist.

Mit der Richtlinie wird die Übermittlung von PNR-Daten zu internationalen Flügen von Fluggesellschaften an die Mitgliedstaaten sowie die Verarbeitung dieser Daten durch die zuständigen Behörden unionsweit normiert. PNR-Da-

ten dürfen ausschließlich zum Zweck der Verhütung, Aufdeckung, Aufklärung und strafrechtlichen Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität verarbeitet werden. Die Fluggesellschaften werden verpflichtet, den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten bei Flügen in die EU oder aus der EU die PNR-Daten zu übermitteln. Die Mitgliedstaaten können ferner PNR-Daten für ausgewählte Flüge innerhalb der EU erfassen – sind dazu aber nicht verpflichtet. In Anbetracht der Sicherheitslage in Europa haben sich die Innenminister der EU Mitgliedstaaten im Dezember 2015 verpflichtet, die Richtlinie auch auf ausgewählte EU-Flüge anzuwenden. Jeder Mitgliedstaat ist nicht nur dazu angehalten, die Richtlinie in nationales Recht umzusetzen, sondern muss auch eine „Passenger Information Unit“ (PIU) einrichten, die die PNR-Daten von den Fluggesellschaften erhalten wird. Die PIU soll die Daten anhand nationaler und internationaler Datenbanken abgleichen, wobei von der Richtlinie nicht vorgeschrieben wird, mit welchen Datenbanken die Daten abzugleichen sind. Die Überprüfung von Fluggästen soll



vor der Ankunft nach vorher festgelegten Risikokriterien erfolgen bzw. können die Daten auch zur Identifizierung bestimmter Personen genutzt werden. Die Speicherung der PNR-Datensätze ist zunächst für sechs Monate vorgesehen. Danach werden die Daten unkenntlich gemacht und weitere viereinhalb Jahre gespeichert, in denen der Zugriff auf die vollständigen Daten strengen Regeln unterliegt.

**Europol-Rechtsgrundlage.** Der Vertrag von Lissabon führte für die bereits seit 1995 bestehende europäische Polizeiagentur Europol eine neue Rechtsgrundlage ein, die Europol einer stärkeren parlamentarischen Kontrolle unterziehen sollte. Die neue Europol-Verordnung wurde nach ihrer Verabschiedung durch den Rat und durch das Europäische Parlament am 24. Mai 2016 im Amtsblatt der EU veröffentlicht. Die neue Rechtsgrundlage ist eine Weiterentwicklung des bislang geltenden Europol-Beschlusses 2009/371/JI des Rates dar und sieht unter anderem vor:

- die Kontrolle durch das Europäische Parlament;
- erleichterte Bestimmungen zur Einrichtung spezialisierter Einheiten beim Aufkommen neuer Bedrohungen;
- klarere Regeln für bestehende Einheiten wie dem neu aufgebauten European Counter Terrorism Centre (ECTC);
- die Möglichkeit des direkten Informationsaustauschs mit Privaten in bestimmten Fällen;
- stärkere Datenschutzregelungen (inkl. der Einführung der datenschutzrechtlichen Aufsicht durch den Europäischen Datenschutzbeauftragten).

Nach dem Ratsbeschluss 2009/371/JI konnte Europol eigene Kooperationsabkommen mit Drittstaaten und Drittstellen abschließen, wenn diese in einer vom Rat nach Befassung des Europäischen Parlaments festgelegten Liste aufgenommen waren. Nunmehr besteht diese Möglichkeit nicht mehr. Europol kann personenbezogene Daten nur dann an Drittstaaten oder Drittstellen übermitteln, wenn ein Angemessenheitsbeschluss („Adequacy Decision“) der EK hinsichtlich der Gewährleistung eines ausreichenden Datenschutzes vorliegt oder auf Grundlage eines internationalen Abkommens zwischen der EU und dem betreffenden Drittstaat, das angemessene Garantien hinsichtlich des Schutzes der Privatsphäre, der Grundrechte und der Grundfreiheiten von Per-



**Europol-Hauptquartier in Den Haag (Niederlande): Die neue Europol-Verordnung tritt am 1. Mai 2017 in Kraft.**

sonen bietet. Europol kann zur Umsetzung solcher Abkommen oder Angemessenheitsbeschlüsse Arbeitsvereinbarungen abschließen. Die neue Europol-Verordnung tritt am 1. Mai 2017 in Kraft.

Die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen ist seit jeher einer der dynamischsten Politikbereiche der Union, was sich in der hohen Anzahl an Rechtsakten widerspiegelt. Verhandlungsfortschritte – wenngleich keinen Abschluss – gab es etwa in Bezug auf die Verordnung über die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft und der Richtlinie über die Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug (PIF-Richtlinie).

#### **Richtlinie Terrorismusbekämpfung.**

Im Zusammenhang mit der erneuerten Strategie für die innere Sicherheit der EU, die im Juni 2015 verabschiedet wurde, und unter dem Eindruck der Anschläge von Paris im Jahr 2015 wurden die Anti-Terrorbemühungen auf der Ebene des materiellen Strafrechts beschleunigt und der Beschluss gefasst, den Rahmenbeschluss 2002/475/JI des Rates zur Terrorismusbekämpfung zu ersetzen. Die Kommission legte am 3. Dezember 2015 einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Terrorismusbekämpfung vor, die den Anforderungen Rechnung trägt, die sich aus der Resolution 2178 (2014) des VN-Sicherheitsrates und aus dem Zusatzprotokoll zum Europarats-Übereinkommen zur Verhütung des Terrorismus ergeben. Die vorge-

schlagene Richtlinie, die derzeit zwischen Rat und Europäischem Parlament finalisiert wird, soll den Rechtsrahmen der EU für die Prävention und Bekämpfung terroristischer Angriffe stärken, indem sie Vorbereitungshandlungen wie Ausbildung und Auslandsreisen für terroristische Zwecke als Straftaten einstuft und dadurch einen Beitrag zur Bekämpfung des Phänomens der „Foreign Terrorist Fighters“ leistet. Der neue Richtlinienvorschlag zielt auch auf die Stärkung der Vorschriften über die Rechte von Terrorismusopfern ab.

**Verfahrensrechte.** Am 13. Oktober 2016 wurde vom Ji-Rat die Richtlinie über das Recht auf Prozesskostenhilfe für Bürgerinnen und Bürger verabschiedet, die einer Straftat verdächtigt oder beschuldigt werden oder gegen die ein Europäischer Haftbefehl erlassen wurde. Diese Richtlinie war der letzte noch ausständige Rechtsakt des Legislativpakets der Europäischen Kommission zur Stärkung des Rechts auf ein faires Strafverfahren.

Die Prozesskostenhilfe-Richtlinie enthält Mindestvorschriften für das Recht auf Prozesskostenhilfe für Verdächtige oder Beschuldigte in Strafverfahren, denen die Freiheit entzogen wurde, sowie in bestimmten anderen Fällen. Überdies soll sie sicherstellen, dass in Verfahren zur Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls – unter bestimmten Bedingungen – sowohl im Vollstreckungsstaat als auch im Ausstellungsmitgliedstaat Prozesskostenhilfe bewilligt wird.

Fünf Legislativvorschläge des Verfahrenshilfepakets der Kommission wurden teilweise schon in vergangenen Jahren verabschiedet:

- die Richtlinie über das Recht auf Dolmetschleistungen und Übersetzungen (2010/64),
- die Richtlinie über das Recht auf Belehrung (2012/13),
- die Richtlinie über das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand (2013/48) sowie
- die Richtlinie über die Unschuldsvermutung (2016/343), die im Frühjahr 2016 finalisiert werden konnte und bis 1. April 2018 in innerstaatliches Recht umzusetzen ist.

Ebenso wurde am 11. Mai 2016 die Richtlinie 2016/800 über Verfahrensgarantien in Strafverfahren für Kinder gebilligt, die Verdächtige oder beschuldigte Personen in Strafverfahren sind. Letztere Richtlinie sieht gemeinsame Mindestvorschriften zum Schutz der Verfahrensrechte von Kindern, die Verdächtige oder Beschuldigte sind. Kinder im Sinne der Richtlinie sind Personen unter 18 Jahren. Diese Richtlinie ist im Regelfall auch auf Personen anwendbar, die bei Verfahrensbeginn Kinder waren und im Verlauf des Verfahrens das 18. Lebensjahr vollendet haben.

**Ausblick.** Für 2017 steht insbesondere die Finalisierung des Vorschlags über die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft sowie auch die Überarbeitung des Rechtsrahmens für die Vernetzung der europäischen Strafregister (ECRIS) auf der Agenda. Weitere Schwerpunkte liegen in der Umsetzung der von der Kommission 2016 vorgelegten Agenda für die Verwirklichung der Sicherheitsunion und des Aktionsplans gegen die Terrorismusfinanzierung. Es werden Vorschläge zur Angleichung der Geldwäschestrafatbestände und der betreffenden Sanktionen (Art. 83 AEUV) sowie zur Verbesserung der gegenseitigen Anerkennung von Entscheidungen zur Sicherstellung und Einziehung von Erträgen aus Straftaten (Art. 82 AEUV) und zur Unterbindung illegaler Bargeldtransfers (Art. 33/114 AEUV) vorgelegt. Auch die Bekämpfung des illegalen Handels mit Kulturgütern (Art. 207 AEUV) soll laut dem Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission für das Jahr 2017 mit einem Legislativvorschlag in Angriff genommen werden.

*Antonio-Maria Martino*

Foto: Europol