

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die gegenseitige
Anerkennung von Überwachungsmaßnahmen ohne Freiheitsentzug im Ermittlungsverfahren
KOM(2004) 562 endg.; Ratsdok. 12243/04

Übermittelt vom Bundesministerium der Finanzen am 16. September 2004 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 17. August 2004 dem Generalsekretär/Hohen Vertreter des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Hinweis: vgl. Drucksache 155/03 = AE-Nr. 030751
und Drucksache 409/04 = AE-Nr. 041754

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Begründung der Vorlage eines Grünbuchs durch die Kommission.....	2
1.1.	Problemstellung	2
1.2.	Handlungsbedarf	2
1.3.	Lösungsmöglichkeiten	3
2.	Das Konsultationsverfahren	3
3.	Ziele des Grünbuchs.....	4
3.1.	Einbeziehung einer breiteren Öffentlichkeit in die Diskussion	4
3.2.	Schwerpunktsetzung auf der gegenseitigen Anerkennung von Überwachungsmaßnahmen ohne Freiheitsentzug im Ermittlungsverfahren	4
3.3.	Handlungsmöglichkeiten	4

GRÜNBUCH
**über die gegenseitige Anerkennung von Überwachungsmaßnahmen ohne
Freiheitsentzug im Ermittlungsverfahren**

Dieses Grünbuch soll als Diskussionsgrundlage für die Vorbereitung eines Vorschlags der Kommission für einen neuen Rechtsakt über die gegenseitige Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen über Überwachungsmaßnahmen ohne Freiheitsentzug im Ermittlungsverfahren dienen. In einem *Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen* zu diesem Grünbuch (SEC(2004) 1046) analysiert diese eingehend den maßgeblichen rechtlichen Rahmen in diesem Bereich und legt dar, wie dieser Rechtsakt aussehen könnte.

1. BEGRÜNDUNG DER VORLAGE EINES GRÜNBUCHS DURCH DIE KOMMISSION

1.1. Problemstellung

Die übermäßige Anwendung (und Dauer) der Untersuchungshaft stellt einen der Hauptgründe für die Überlastung der Gefängnisse dar. Aufgrund der Fluchtgefahr werden gebietsfremde Beschuldigte oft in Untersuchungshaft genommen, während für Gebietsansässige alternative Maßnahmen verfügt werden.

Nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen soll die Untersuchungshaft eine außergewöhnliche Maßnahme darstellen, und es soll so weit wie möglich auf Überwachungsmaßnahmen ohne Freiheitsentzug zurückgegriffen werden. Die verschiedenen Alternativen zur Untersuchungshaft nach innerstaatlichem Recht (z.B. Meldung bei der Polizei oder Aufenthaltsbeschränkungen) können derzeit jedoch nicht grenzüberschreitend umgesetzt oder auf andere Staaten übertragen werden, da entsprechende ausländische Gerichtsentscheidungen nicht anerkannt werden.

Die Einführung eines Rechtsakts, der den EU-Mitgliedstaaten die Möglichkeit zur gegenseitigen Anerkennung von Überwachungsmaßnahmen ohne Freiheitsentzug im Ermittlungsverfahren bietet, würde dazu beitragen, die Zahl gebietsfremder Untersuchungshäftlinge in der Europäischen Union zu verringern. Ein solcher Rechtsakt würde zugleich das Recht auf Freiheit und die Unschuldsvermutung in der gesamten Europäischen Union (in dem *gemeinsamen* Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts) stärken und die Gefahr einer Ungleichbehandlung gebietsfremder Beschuldigter mindern.

1.2. Handlungsbedarf

Die Maßnahmen Nr. 9 und Nr. 10 des *Maßnahmenprogramms zur Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen in Strafsachen* von November 2000¹ (nachstehend „Programm zur gegenseitigen Anerkennung“), das auf Ersuchen des Europäischen Rates von Tampere angenommen wurde, enthalten einen klaren Handlungsauftrag in dieser Hinsicht. Einzelheiten dazu finden sich in Kapitel 2.2.1.3 der Arbeitsunterlage der Kommission.

Das Europäische Parlament hat in mehreren Entschlüssen auf den Handlungsbedarf auf europäischer Ebene hingewiesen, und auch andere Organisationen der regionalen Zusammenarbeit wie der Europarat und der Rat der Baltischen Staaten haben sich in diesem

¹ ABl. C 12 vom 15.1.2001, S. 10.

Sinne geäußert. Verschiedene in diesem Bereich tätige Nichtregierungsorganisationen (NRO) haben ebenfalls darauf hingewiesen.

1.3. Lösungsmöglichkeiten

Leitgedanke eines neuen Rechtsakts über die gegenseitige Anerkennung von Überwachungsmaßnahmen ohne Freiheitsentzug im Ermittlungsverfahren ist es, die Untersuchungshaft durch eine Überwachungsmaßnahme ohne Freiheitsentzug zu ersetzen und diese Maßnahme auf den Mitgliedstaat zu übertragen, in dem der Beschuldigte seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat. Damit könnte der Betreffende die Überwachungsmaßnahme in seinem gewohnten Umfeld durchführen, bis das Verfahren in dem ausländischen Mitgliedstaat stattfindet. In der Arbeitsunterlage der Kommission werden verschiedene Modelle zur Umsetzung dieser Idee erörtert.

Zur Sicherstellung der Einhaltung von Überwachungsmaßnahmen ohne Freiheitsentzug muss der neue Rechtsakt als letzte Möglichkeit ein Zwangsverfahren vorsehen, damit ein unkooperativer Beschuldigter wenn nötig mit Gewalt in den Verhandlungsstaat rücküberstellt werden kann. Es ist mehr das Vorhandensein einer solchen Option als ihre tatsächliche Anwendung, die das ordnungsgemäße Funktionieren des neuen Rechtsakts gewährleistet. Könnte gegebenenfalls nicht auf Zwangsmaßnahmen zurückgegriffen werden, bestünde (kurz- und langfristig) die Gefahr, dass die betreffende Kategorie von Personen gar nicht von alternativen Maßnahmen profitiert. Die verschiedenen Aspekte eines solchen Zwangsverfahrens werden ebenfalls im Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen erörtert.

2. DAS KONSULTATIONSVERFAHREN

Dieses Grünbuch stellt den *dritten Schritt* des Konsultationsverfahrens über alternative Maßnahmen zur Untersuchungshaft dar.

In einem *ersten Schritt* wurde ein Fragebogen über die Untersuchungshaft und Alternativen dazu erstellt, um mögliche Hindernisse für die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in diesem Bereich festzustellen. Die damals 15 EU-Mitgliedstaaten haben auf diesen Fragebogen geantwortet. In der Arbeitsunterlage der Kommission findet sich eine Zusammenfassung der Antworten über u.a. Überwachungsmaßnahmen ohne Freiheitsentzug (Alternativen zur Untersuchungshaft) und Sanktionen für den Fall der Nichteinhaltung (entsprechend der Maßnahme Nr. 9 des Programms zur gegenseitigen Anerkennung).

Der *zweite Schritt* bestand darin, aufgrund der Antworten auf den Fragebogen ein *Diskussionspapier* zu erstellen und eine *Sachverständigensitzung* abzuhalten. Das Diskussionspapier vom 24. April 2003 wurde zahlreichen Sachverständigen im Bereich der Untersuchungshaft und ihrer Alternativen in den EU-Mitgliedstaaten (und den 10 Beitrittsstaaten) zugesandt. Es wird darin u.a. vorgeschlagen, eine so genannte Europäische Meldungsanordnung auf Ebene der Europäischen Union als Überwachungsmaßnahme ohne Freiheitsentzug im Ermittlungsverfahren einzuführen. In dem Diskussionspapier werden ferner die Möglichkeiten und Grenzen für Maßnahmen im Bereich der Untersuchungshaft im Allgemeinen erörtert. Die *Sachverständigensitzung* wurde am 12. Mai 2003 in Brüssel abgehalten. Zahlreiche Sachverständige und Vertreter von NRO wurden individuell eingeladen, während andere Sachverständige für ihre Mitgliedstaaten teilnahmen. Auch Eurojust war vertreten. Bei dieser Sitzung wurden die verschiedenen Aspekte der Untersuchungshaft und ihre Alternativen sowie insbesondere der Vorschlag der Kommission für eine Europäische Meldungsanordnung erörtert. In dem Grünbuch wird den Ergebnissen

dieser Sitzung umfassend Rechnung getragen (für nähere Angaben siehe das Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen).

3. ZIELE DES GRÜNBUCHS

3.1. Einbeziehung einer breiteren Öffentlichkeit in die Diskussion

Das wesentliche Ziel dieses Grünbuchs ist es, eine breitere Öffentlichkeit in das Konsultationsverfahren einzubeziehen, z.B. Richter, Staatsanwälte, Strafverteidiger, Sozialarbeiter, Bewährungshelfer, Personal von Untersuchungsgefängnissen und Haftanstalten, Berufsvertretungen, akademische Kreise, einschlägige NRO und öffentliche Stellen.

3.2. Schwerpunktsetzung auf der gegenseitigen Anerkennung von Überwachungsmaßnahmen ohne Freiheitsentzug im Ermittlungsverfahren

Dieses Grünbuch konzentriert sich auf die gegenseitige Anerkennung von Überwachungsmaßnahmen ohne Freiheitsentzug im Ermittlungsverfahren. Einige maßgebliche Bereiche (Rechtsbeistand, Beiziehung eines Dolmetschers und Übersetzers, besonders schutzwürdige Kategorien, z.B. Kinder und Jugendliche, konsularische Unterstützung/Recht auf Kommunikation und die „Erklärung der Rechte“) wurden bereits im Grünbuch² und im Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über bestimmte Verfahrensrechte³ behandelt. Obwohl diese Fragen mit den rechtlichen Rahmenbedingungen der Untersuchungshaft und ihrer Alternativen verbunden sind, wird in der Arbeitsunterlage der Kommission nicht darauf eingegangen, sofern dies nicht als notwendig erachtet wurde.

3.3. Handlungsmöglichkeiten

Die Einführung einer Regelung für die gegenseitige Anerkennung von Überwachungsmaßnahmen ohne Freiheitsentzug im Ermittlungsverfahren auf Ebene der Europäischen Union darf jedoch nicht von dem generell für die Untersuchungshaft geltenden rechtlichen Rahmen getrennt werden. Überwachungsmaßnahmen sind grundsätzlich *Alternativen* zur Untersuchungshaft. Bestimmte Grundsätze, die im Allgemeinen für die Untersuchungshaft gelten, finden auch auf Überwachungsmaßnahmen ohne Freiheitsentzug entsprechende Anwendung. Diese Grundsätze müssen daher bei der Erstellung eines Rechtsakts über die gegenseitige Anerkennung von Überwachungsmaßnahmen ohne Freiheitsentzug im Ermittlungsverfahren berücksichtigt werden.

In dem Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen werden die Handlungsmöglichkeiten in diesem Bereich im Lichte bestehender Übereinkommen, der Rechtsprechung und innerstaatlicher Rechtsvorschriften aufgezeigt.

² KOM(2003) 75 endg.

³ KOM(2004) 328 endg.

Die Kommission lädt Sie ein, Bemerkungen zu diesem Grünbuch (und dem Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen) sowie insbesondere den nachstehenden Fragen abzugeben. Bitte teilen Sie der Kommission auch Ihre Anmerkungen zu neuen Entwicklungen im Bereich der Alternativen zur Untersuchungshaft in den Mitgliedstaaten (einschließlich der anwendbaren Sanktionen bei Nichteinhaltung einer Pflicht im Rahmen einer Überwachungsmaßnahme ohne Freiheitsentzug) mit.

Zur Erleichterung des Meinungsaustauschs wird eine Internetseite eingerichtet, auf der Sie dieses Grünbuch neben anderen maßgeblichen Links finden.

http://europa.eu.int/xxx/livre_vert

Bitte senden Sie Ihre Antworten bis zum x x 2004 wenn möglich an folgende Adresse:

xxx-livre-vert@cec.eu.int

oder per Post an:

*Europäische Kommission
Generaldirektion „Justiz und Inneres“
Referat D3 - Strafjustiz
B-1049 Brüssel
Belgien
zu Hdn. von Thomas Ljungquist*

Die Kommission beabsichtigt, 2004 auch eine öffentliche Anhörung abzuhalten.

Frage 1:

Angesichts der negativen Auswirkungen der derzeitigen rechtlichen Regelung über die Behandlung gebietsfremder Beschuldigter bei Alternativen zur Untersuchungshaft:

- a) Stimmen Sie mit der Vorgehensweise der Kommission in Bezug auf die gegenseitige Anerkennung von Überwachungsmaßnahmen ohne Freiheitsentzug im Ermittlungsverfahren laut Kapitel 4.3 der Arbeitsunterlage der Kommission (d.h. die Möglichkeit der Überwachung des Beschuldigten im Staat seines gewöhnlichen Aufenthalts und die Einführung eines Verfahrens zur Sicherstellung der Anwesenheit des Angeklagten bei der Verhandlung, sofern kein Abwesenheitsurteil möglich ist) überein, die darauf abstellt, die unionsweite umfassende Umsetzung des Rechts auf Freiheit und der Unschuldsvermutung zu gewährleisten?
- b) Wenn nicht, bestehen andere Lösungsmöglichkeiten?
- c) Bitte beschreiben Sie diese.
- d) Sollte das Verfahren für die gegenseitige Anerkennung von Überwachungsmaßnahmen ohne Freiheitsentzug auch für weniger schwere Straftaten

gelten (d.h. unter dem Strafmaß nach Artikel 2 Absatz 1 des Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl)?

Frage 2:

Sollte das Verfahren für die gegenseitige Anerkennung von Überwachungsmaßnahmen ohne Freiheitsentzug folgende Fälle umfassen:

- Der Beschuldigte, gegen den solche Maßnahmen verfügt wurden, möchte sich dauerhaft oder befristet in einen anderen Mitgliedstaat begeben und beantragt die Übertragung der Maßnahmen auf diesen Mitgliedstaat (siehe Kapitel 4.2.2.3 der Arbeitsunterlage der Kommission)?
- Wenn ja, unter welchen Bedingungen?
- Der Beschuldigte hat sich bereits in einen anderen Mitgliedstaat begeben (siehe Kapitel 4.2.3.1 „Der Beschuldigte verletzt eine Pflicht der Überwachungsmaßnahme ohne Freiheitsentzug im Ermittlungsverfahren“ und 4.2.3.2. „Verspäteter Antrag um Überwachungsmaßnahmen ohne Freiheitsentzug“ der Arbeitsunterlage der Kommission)?
- Wenn ja, unter welchen Bedingungen?

Frage 3:

- a) Sollte der neue Rechtsakt eine Bestimmung über eine spezielle Überwachungsmaßnahme ohne Freiheitsentzug im Ermittlungsverfahren wie die Europäische Meldungsanordnung eventuell in Verbindung mit einer Aufenthaltsbeschränkung (s. oben) enthalten?
- b) Sollte die *Ausstellungsbehörde* entscheiden, welche Überwachungsmaßnahmen ohne Freiheitsentzug im Ermittlungsverfahren (entsprechend ihrem innerstaatlichen Recht) während des Überwachungsabschnitts angewandt werden und in welcher Form der Beschuldigte der Europäischen Meldungsanordnung nachkommen muss (d.h. wie oft er sich bei welcher Behörde melden muss usw.)?
- c) Oder sollte die *Vollstreckungsbehörde* entsprechend ihrem innerstaatlichen Recht die geeigneten Zwangsmaßnahmen festlegen, wobei die Ausstellungsbehörde lediglich das Ziel der Überwachungsmaßnahmen angibt?
- d) Wäre eine "Europa-Kaution" geeignet?

Frage 4:

- a) Sollte der neue Rechtsakt zwingende Ablehnungsgründe im Fall von Amnestie, einem rechtskräftigen Urteil und anderen rechtskräftigen Entscheidungen sowie in Bezug auf die Strafmündigkeit enthalten?
- b) Sind die anderen Ablehnungsgründe nach Artikel 4 des Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl für eine Anordnung für die Übertragung alternativer Maßnahmen maßgeblich?
- c) Sollte die Vollstreckungsbehörde die Vollstreckung bei Nichtvorliegen der beiderseitigen Strafbarkeit ablehnen können?

Frage 5:

Könnten andere Kriterien für die Vollstreckung einer Anordnung zur Übertragung von alternativen Maßnahmen festgelegt werden als:

- Rücküberstellung an den Aufenthaltsstaat zur Verbüßung der Haft,
- Möglichkeit der Überprüfung bei einer lebenslangen Freiheitsstrafe?

Frage 6:

- a) Sollte die Ausstellungsbehörde die Pflichten (in Bezug auf die drei „klassischen Gefahren“, d.h. Fluchtgefahr, Wiederholungsgefahr und Verdunkelungsgefahr) des Beschuldigten im Rahmen von Überwachungsmaßnahmen ohne Freiheitsentzug im Ermittlungsverfahren (entsprechend den bisherigen Ausführungen) bezeichnen, und die Vollstreckungsbehörde über Zwangsmaßnahmen ohne Freiheitsentzug bei Nichteinhaltung dieser Pflichten entscheiden?
- b) Sollte die Vollstreckungsbehörde verpflichtet sein, eine (schwere) Pflichtverletzung in Bezug auf die "drei klassischen Gefahren" anzugeben?
- c) Sollte die Vollstreckungsbehörde den Beschuldigten bei Nichteinhaltung einer Pflicht der Überwachungsmaßnahme bis zum Verhandlungstermin in Untersuchungshaft nehmen können oder sollte sie ihn unverzüglich an die Ausstellungsbehörde rücküberstellen?
- d) Könnte die Teilnahme des Beschuldigten mittels Videoverbindung von der Vollstreckungsbehörde seine Anwesenheit bei dem Verfahren vor der Ausstellungsbehörde über (ausschließlich) die Frage der Untersuchungshaft im ausstellenden Mitgliedstaat ersetzen?
- e) Wie sollte vorgegangen werden, wenn die Ausstellungs- und die Vollstreckungsbehörde unterschiedliche Auffassungen darüber vertreten, ob eine Person bei Nichteinhaltung einer Pflicht in Untersuchungshaft genommen werden sollte oder ob die Gefahr durch Auferlegung einer neuen Pflicht gebannt werden kann?
- f) Sollte ein Verfahren für die Rücküberstellung des Beschuldigten vom vollstreckenden Mitgliedstaat an den ausstellenden Mitgliedstaat sowohl für den Überwachungs- als auch den Verhandlungsabschnitt gelten?
- g) Sollte die Ausstellungsbehörde die Anwesenheitspflicht der betreffenden Person bei der Verhandlung und/oder die Möglichkeit von Abwesenheitsurteilen bei Nichtteilnahme am Verfahren festlegen? Müsste diese Person dem zustimmen, bevor im Vollzugsmitgliedstaat eine alternative Maßnahme gegen sie verfügt werden kann?
- h) Sollte die Vollstreckungsbehörde während des Überwachungs- und Verhandlungsabschnitts die Rücküberstellung des Beschuldigten verschieben können?
- i) Sollte die Vollstreckungsbehörde die Rücküberstellung einer Person verschieben können, die verdächtigt wird, eine neue Straftat auf ihrem Hoheitsgebiet begangen zu haben?