



**RAT DER  
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 25. Februar 2003 (26.02)  
(OR. fr)**

**6781/03**

**COPEN 17**

**ÜBERMITTLUNGSVERMERK**

---

**Absender:** Herr Sylvain BISARRE, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission

**Eingangsdatum:** 20. Februar 2003

**Empfänger:** der Generalsekretär/Hohe Vertreter, Herr Javier SOLANA

---

**Betr.:** Grünbuch der Kommission: "Verfahrensgarantien in Strafverfahren innerhalb der Europäischen Union"

---

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Kommissionsdokument - KOM(2003) 75 endg.

Anl.: KOM(2003) 75 endg.



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 19.2.2003  
KOM(2003) 75 endgültig

## **GRÜNBUCH DER KOMMISSION**

**Verfahrensgarantien in Strafverfahren innerhalb der Europäischen Union**

## INHALT

Einführung.....	8
1. WARUM EIN TÄTIGWERDEN DER EU IN DIESEM BEREICH ZWECKMÄSSIG IST .....	10
1.1. Hintergrund .....	10
1.2. Der Vertrag über die Europäische Union.....	10
1.3. Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union .....	12
1.4. Die Mitteilung der Kommission "Auf dem Weg zu einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" .....	12
1.5. Die Schlussfolgerungen von Tampere .....	12
1.6. Das Maßnahmenprogramm zur Umsetzung des Grundsatzes der Gegenseitigkeit ...	13
1.7. Stärkung des Vertrauens .....	13
1.8. Freizügigkeit .....	14
1.9. Beitrittsländer .....	14
1.10. Den Erwartungen gerecht werden.....	15
1.11. Das Grünbuch über den Europäischen Staatsanwalt.....	15
1.12. Subsidiarität .....	15
1.13. Einhaltung der Vorschriften und Kontrolle .....	16
2. DIE GRUNDLEGENDEN VERFAHRENSRECHTE.....	17
2.1. Einführung .....	17
2.2. Das Konsultationspapier .....	17
2.3. Der Fragebogen für die Mitgliedstaaten .....	18
2.4. Diskussion mit Sachverständigen .....	19
2.5. Die "grundlegenden" Verfahrensrechte .....	19
2.6. Nicht in diesem Grünbuch berücksichtigte Rechte.....	20
3. PFLICHTEN AUS VERTRÄGEN UND ANDEREN EINSCHLÄGIGEN BESTIMMUNGEN .....	21
3.1. Einführung .....	21
3.2. Die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten	21
3.3. Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union .....	22
3.4. Andere internationale Übereinkünfte.....	24
4. RECHT AUF RECHTLICHEN BEISTAND UND VERTRETUNG.....	25

4.1.	Einführung .....	25
4.2.	Geltendes Recht .....	26
4.3.	Diskussion und Fragen.....	28
5.	DAS RECHT AUF EINEN SACHKUNDIGEN, QUALIFIZIERTEN (ODER ZUGELASSENEN) DOLMETSCHER UND/ODER ÜBERSETZER, DAMIT DER BESCHULDIGTE/ANGEKLAGTE VERSTEHT, WAS IHM ZUR LAST GELEGT WIRD, UND ER DEM VERFAHREN FOLGEN KANN .....	32
5.1.	Einführung .....	32
5.2.	Diskussion und Fragen.....	33
5.2.1.	Umfang des Rechts .....	34
5.2.2.	Art und Weise der Bereitstellung von sprachlicher Unterstützung.....	35
6.	ANGEMESSENER SCHUTZ FÜR BESONDERS SCHUTZBEDÜRFTIGE PERSONEN .....	39
6.1.	Einführung .....	39
6.2.	Diskussion und Fragen.....	41
7.	KONSULARISCHER BEISTAND.....	43
7.1.	Einführung .....	43
7.2.	Diskussion und Fragen.....	44
8.	KENNTNIS BESTEHENDER RECHTE/ "LETTER OF RIGHTS" .....	44
8.1.	Einführung .....	44
8.2.	Diskussion und Fragen.....	45
9.	EINHALTUNG DER VORSCHRIFTEN UND KONTROLLE.....	46
9.1.	Einführung .....	46
9.2.	Durchführung der Bewertung .....	47
9.3.	Bewertungsinstrumente.....	47
9.4.	Sanktionen.....	48
9.5.	Ergebnis .....	48
	Fragen	49
	Allgemeines.....	49
	Vertretung durch einen Rechtsbeistand.....	49
	Beziehung von Gerichtsübersetzern und -dolmetschern.....	49
	Besonders schutzbedürftige Personen.....	50
	Konsularischer Beistand.....	51

Das Informationsblatt über die Rechte des Verdächtigen/Beschuldigten ("Letter of Rights")	51
Bewertung und Kontrolle .....	52
<u>ANHANG</u> .....	53
Einschlägige Bestimmungen bestehender Übereinkünfte.....	53

# GRÜNBUCH DER KOMMISSION

## Verfahrensgarantien in Strafverfahren innerhalb der Europäischen Union

### EINFÜHRUNG

Mit diesem Grünbuch wird der nächste Abschnitt des Konsultationsprozesses zur Einführung gemeinsamer Mindestverfahrensgarantien in allen Mitgliedstaaten für Personen eingeleitet, die einer Straftat verdächtigt, beschuldigt oder die wegen einer Straftat angeklagt oder verurteilt werden. Das Grünbuch setzt sich mit der Frage auseinander, wie diese gemeinsamen Mindestverfahrensgarantien aussehen und wo sie Anwendung finden könnten.

Wichtig ist, dass die einzelstaatlichen Justizbehörden Vertrauen in das Rechtssystem der anderen Mitgliedstaaten haben. Ab Mai 2004 gilt dies nicht wie bisher für fünfzehn, sondern für fünfundzwanzig Mitgliedstaaten. Die Überzeugung, dass die Verfahrensgarantien und der Grundsatz des fairen Verfahrens eingehalten werden, stärkt dieses Vertrauen. Es ist deshalb wünschenswert, in der Europäischen Union über gemeinsame Mindeststandards zu verfügen, wobei es den einzelnen Mitgliedstaaten überlassen bleibt, wie sie diese erreichen.

Im vergangenen Jahr hat sich die Kommission einen Überblick über die in den Mitgliedstaaten bestehenden Verfahrensgarantien verschafft. Hierzu wurde im Januar und Februar 2002 auf der Website der Generaldirektion Justiz und Inneres ein Konsultationspapier in mehreren Sprachen veröffentlicht. In diesem Konsultationspapier wurden die Bereiche erläutert, in denen die EU tätig werden könnte. Alle Interessierten wurden um Stellungnahme und Beantwortung der Fragen gebeten.

Gleichzeitig wurde an die Mitgliedstaaten ein Fragebogen zu diversen Aspekten ihres Strafprozessrechts gerichtet.

Anhand der Antworten auf das Konsultationspapier und den Fragebogen ermittelte die Kommission folgende Bereiche, die als Erstes zu prüfen wären:

- Vertretung durch einen Rechtsbeistand sowohl vor dem Hauptverfahren als auch im Hauptverfahren selbst,
- Inanspruchnahme eines Dolmetschers/Übersetzers,
- Information der Betroffenen (Tatverdächtige und Beschuldigte) über ihre Rechte ("Letter of Rights"),
- angemessener Schutz für besonders schutzbedürftige Betroffene,
- konsularischer Beistand für in Haft befindliche ausländische Staatsangehörige.

Nach Darlegung der Gründe, warum ein Tätigwerden der EU in diesem Bereich zweckmäßig ist, wird sich das Grünbuch eingehender mit den fünf vorgenannten Bereichen befassen und der Frage nachgehen, wie festgestellt werden kann, ob die Mitgliedstaaten ihren Pflichten nachkommen. Mit den übrigen relevanten Verfahrensrechten wird sich die Kommission zu einem späteren Zeitpunkt befassen. Angesichts der bevorstehenden Erweiterung der Union werden die Prioritäten zu gegebener Zeit noch einmal überprüft werden müssen.

Das Grünbuch enthält eine Liste von Fragen. Antworten auf diese Fragen und allgemeine Stellungnahmen sollten möglichst bis zum 15. Mai 2003 an folgende Anschrift gerichtet werden:

**Europäische Kommission**  
**Generaldirektion Justiz und Inneres**  
**Referat B3 - Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen**  
**B-1049 Brüssel**  
**Belgien**  
**Fax: (+32-2) 296 76 34**  
**Zu Händen von Frau Caroline Morgan**  
Oder per E-Mail an:  
caroline.morgan@cec.eu.int

Die Kommission beabsichtigt, im Laufe des Jahres eine öffentliche Anhörung zum Thema Verfahrensgarantien in Strafverfahren innerhalb der Europäischen Union zu veranstalten.

# 1. WARUM EIN TÄTIGWERDEN DER EU IN DIESEM BEREICH ZWECKMÄSSIG IST

## 1.1. Hintergrund

Lange Zeit besaß die Europäische Union bzw. die Europäische Gemeinschaft in Bezug auf die Wahrung der Menschenrechte in Strafverfahren keinerlei Zuständigkeit. Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) hatte sich zwar gelegentlich zum Verhältnis zwischen der Gemeinschaftsrechtsordnung und den Menschenrechten zu äußern und hat auch in einigen Urteilen konkret Stellung bezogen<sup>1</sup>, doch gab es zu den Verfahrensrechten keine EG-Regelung oder Empfehlung. Der EuGH hat jedoch stets den Standpunkt vertreten, dass die Verfahrensrechte zu beachten sind<sup>2</sup>. Mangels einschlägiger Bestimmungen im EG-Vertrag ging die Initiative für eine Gemeinschaftspolitik im Bereich der Verfahrensrechte in erster Linie vom EuGH aus. 1996 stellte der EuGH zwar noch fest, dass die Gemeinschaft "beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts" keine Zuständigkeit für den Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) hat<sup>3</sup>, doch wurden auf Gemeinschaftsebene bereits die ersten Bestimmungen angewandt, die Verfahrensrechte enthielten. Der 1992 unterzeichnete Vertrag von Maastricht<sup>4</sup> sah vor, dass Angelegenheiten in dem neu geschaffenen Bereich 'Justiz und Inneres' "unter Beachtung der Europäischen Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten" zu behandeln sind<sup>5</sup>. Zu diesen "Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse" zählt die justizielle Zusammenarbeit sowie die polizeiliche Zusammenarbeit zur Bekämpfung des Terrorismus und anderer schwerwiegender Formen der Kriminalität. 1997 wurde der Vertrag über die Europäische Union (EUV) durch den Vertrag von Amsterdam geändert, der die Zuständigkeit der EU für die polizeiliche Zusammenarbeit und die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen ausdrücklich stärkte mit dem Ziel, einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu schaffen. Eines seiner Grundprinzipien ist gemäß Artikel 6 die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten innerhalb der Union.

## 1.2. Der Vertrag über die Europäische Union

Seit 1997, dem Jahr, in dem der Amsterdamer Vertrag unterzeichnet worden ist, hat es sich die Europäische Union, die die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu einem ihrer Grundpfeiler erklärt hat, zur Aufgabe gemacht, dafür zu sorgen, dass diese Rechte und Grundfreiheiten innerhalb der Grenzen der EU beachtet werden. Artikel 7 EUV enthält sehr strenge Sanktionen für die Nichtbeachtung dieser Rechte. Die vorliegende Initiative lässt sich bis zu dieser Erklärung zurückverfolgen.

---

<sup>1</sup> Vgl. Rs. 29/69, *Stauder/Stadt Ulm*, Slg. 1969, 419, in der der EuGH den Vorrang des einzelstaatlichen Menschenrechtsschutzes vor dem Gemeinschaftsrecht anerkannt hat, und *Nold/Kommission*, Slg. 1974, 491, in der der EuGH feststellte, dass "die Grundrechte zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen gehören, die er zu wahren hat" (Rdnr. 13).

<sup>2</sup> Vgl. Rs. C-49/88, *Al-Jubail Fertilizer Co. und Saudi Arabian Fertilizer Co./Rat*, Slg. 1991, I-3187: Der EuGH unterstrich darin die Bedeutung der Verteidigungsrechte. In den verb. Rs. 46/87 und 227/88, *Hoechst AG/Kommission*, Slg. 1989, 2859, vertrat der EuGH den Standpunkt, dass "insbesondere die Erfordernisse zu berücksichtigen [sind], die sich aus der Wahrung des Anspruchs auf rechtliches Gehör ergeben, einem Grundsatz, dessen fundamentalen Charakter der Gerichtshof mehrfach hervorgehoben hat".

<sup>3</sup> Gutachten 2/94 zum Beitritt der Gemeinschaft zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Slg. 1996, I-1759.

<sup>4</sup> Vertrag über die Europäische Union, am 7. Februar 1992 in Maastricht unterzeichnet.

<sup>5</sup> Artikel K.2 (Titel VI "Bestimmungen über die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres").

Der Vertrag über die Europäische Union (EUV) trat in seiner durch den Vertrag von Nizza geänderten Fassung im Februar 2003 in Kraft.

Artikel 6 und 7 lauten wie folgt:

*"Artikel 6*

*1. Die Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit; diese Grundsätze sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam. 2. Die Union achtet die Grundrechte, wie sie in der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben.*

*(...)*

*4. Die Union stützt sich mit den Mitteln aus, die zum Erreichen ihrer Ziele und zur Durchführung ihrer Politiken erforderlich sind.*

*Artikel 7*

*1. Auf begründeten Vorschlag eines Drittels der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments oder der Kommission kann der Rat mit der Mehrheit von vier Fünfteln seiner Mitglieder nach Zustimmung des Europäischen Parlaments feststellen, dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung von in Artikel 6 Absatz 1 genannten Grundsätzen durch einen Mitgliedstaat besteht, und an diesen Mitgliedstaat geeignete Empfehlungen richten. Der Rat hört, bevor er eine solche Feststellung trifft, den betroffenen Mitgliedstaat und kann nach demselben Verfahren unabhängige Persönlichkeiten ersuchen, innerhalb einer angemessenen Frist einen Bericht über die Lage in dem betreffenden Mitgliedstaat vorzulegen. Der Rat überprüft regelmäßig, ob die Gründe, die zu dieser Feststellung geführt haben, noch zutreffen.*

*2. Auf Vorschlag eines Drittels der Mitgliedstaaten oder der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments kann der Rat, der in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs tagt, einstimmig feststellen, dass eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung von in Artikel 6 Absatz 1 genannten Grundsätzen durch einen Mitgliedstaat vorliegt, nachdem er die Regierung des betroffenen Mitgliedstaats zu einer Stellungnahme aufgefordert hat.*

*3. Wurde die Feststellung nach Absatz 2 getroffen, so kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließen, bestimmte Rechte auszusetzen, die sich aus der Anwendung dieses Vertrags auf den betroffenen Mitgliedstaat herleiten, einschließlich der Stimmrechte des Vertreters der Regierung dieses Mitgliedstaats im Rat. Dabei berücksichtigt er die möglichen Auswirkungen einer solchen Aussetzung auf die Rechte und Pflichten natürlicher und juristischer Personen. Die sich aus diesem Vertrag ergebenden Verpflichtungen des betroffenen Mitgliedstaats sind für diesen auf jeden Fall weiterhin verbindlich.*

*4. Der Rat kann zu einem späteren Zeitpunkt mit qualifizierter Mehrheit beschließen, nach Absatz 3 getroffene Maßnahmen abzuändern oder aufzuheben, wenn in der Lage, die zur Verhängung dieser Maßnahmen geführt hat, Änderungen eingetreten sind.*

*5. Für die Zwecke dieses Artikels handelt der Rat ohne Berücksichtigung der Stimme des Vertreters der Regierung des betroffenen Mitgliedstaats. Die Stimmenthaltung von anwesenden oder vertretenen Mitgliedern steht dem Zustandekommen von Beschlüssen nach Absatz 2 nicht entgegen. Als qualifizierte Mehrheit gilt derselbe Anteil der gewogenen Stimmen der betreffenden Mitglieder des Rates, wie er in Artikel 205 Absatz 2 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft festgelegt ist. Dieser Absatz gilt auch, wenn Stimmrechte nach Absatz 3 ausgesetzt werden.*

*6. Für die Zwecke der Absätze 1 und 2 beschließt das Europäische Parlament*

*mit der Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen und mit der Mehrheit seiner Mitglieder."*

### **1.3. Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union**

Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Grundrechtscharta) wurde im Dezember 2000 feierlich vom Europäischen Parlament, vom Rat und von der Kommission proklamiert. Die Grundrechtscharta umfasst das gesamte Spektrum aller bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rechte der EU-Bürger, wie sie sich aus den allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen und internationalen Verpflichtungen ergeben. Ein bedeutsamer Aspekt der Charta ist, dass sie die Europäische Union als politische Gemeinschaft und nicht nur als wirtschaftliche Organisation bestätigt. Zudem bekräftigt sie, dass das gesamte europäische Recht auf der Achtung der Grundrechte basiert.

Die in der Charta aufgeführten Rechte sind in sechs Kapitel untergliedert: Würde des Menschen, Freiheiten, Gleichheit, Solidarität, Bürgerrechte und Justizielle Rechte. Das hier relevante Kapitel der Grundrechtscharta ist überschrieben mit "Justizielle Rechte" (Artikel 47-50). Zu den justiziellen Rechten zählt wie in der EMRK das Recht auf ein faires Verfahren. Festgeschrieben sind ferner die Unschuldsvermutung, das Gesetzlichkeitsprinzip sowie die Verhältnismäßigkeit zwischen Straftat und Strafe. Darüber hinaus wird der Grundsatz *ne bis in idem* auf die gesamte EU ausgedehnt.

### **1.4. Die Mitteilung der Kommission "Auf dem Weg zu einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts"**

Im Juli 1998 legte die Kommission in einer Mitteilung ihre Vision von einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts dar<sup>6</sup>. In dieser Mitteilung setzte sie sich mit der Frage auseinander, was ein Raum des "Rechts" sein sollte. "Ziel ist, den Bürgern in der gesamten Union eine gemeinsame Vorstellung davon zu vermitteln, was Recht ist." Dies setzt voraus, dass jene, welche die Freiheit und Sicherheit des Einzelnen und der Gesellschaft gefährden, zur Rechenschaft gezogen werden, ohne die Rechte des Einzelnen zu verletzen. Mindestschutzgarantien für die Rechte des Einzelnen bilden das erforderliche Gegengewicht zu den Befugnissen der Staatsanwaltschaft, der Gerichte und Ermittlungsbeamten, die durch die justizielle Zusammenarbeit verstärkt worden sind. In ihrer Mitteilung verpflichtete sich die Kommission, sich weiter für die "Beachtung individueller Rechte" einzusetzen.

### **1.5. Die Schlussfolgerungen von Tampere**

In seinen Schlussfolgerungen machte sich der Europäische Rat 1999 in Tampere<sup>7</sup> den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung als "Eckstein der justiziellen Zusammenarbeit"<sup>8</sup> zu eigen und erklärte dazu: "Eine verbesserte gegenseitige Anerkennung von gerichtlichen Entscheidungen und Urteilen und die notwendige Annäherung der Rechtsvorschriften würden die Zusammenarbeit zwischen den Behörden und *den Schutz der Rechte des Einzelnen durch die Justiz erleichtern*"<sup>9</sup> (Rdnr. 33).

---

<sup>6</sup> KOM(1998) 459 endg. vom 14. Juli 1998, "Auf dem Weg zu einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts".

<sup>7</sup> Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat von Tampere vom 15./16. Oktober 1999.

<sup>8</sup> Europäischer Rat von Tampere vom 15./16. Oktober 1999, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Rdnr. 33.

<sup>9</sup> Schlussfolgerungen von Tampere, Rdnr. 33.

## **1.6. Das Maßnahmenprogramm zur Umsetzung des Grundsatzes der Gegenseitigkeit**

Die Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament vom 26. Juli 2000 über die gegenseitige Anerkennung von Endentscheidungen in Strafsachen<sup>10</sup> sieht in Abschnitt 10 ("Schutz der individuellen Rechte") Folgendes vor: "Daher muss sichergestellt werden, dass die Behandlung verdächtiger Personen und die Wahrung der Verteidigungsrechte durch die Anwendung dieses Grundsatzes [der gegenseitigen Anerkennung] nicht nur nicht beeinträchtigt, sondern sogar verbessert würden."

In der Einleitung des Maßnahmenprogramms des Rates zur Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen in Strafsachen<sup>11</sup> vom 15. Januar 2001 heißt es: "Die gegenseitige Anerkennung soll es ermöglichen, nicht nur die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, sondern auch den Schutz der Persönlichkeitsrechte zu verstärken."<sup>12</sup> Im Programm sind 24 Einzelmaßnahmen aufgeführt, von denen einige - z. B. der Europäische Haftbefehl - bereits umgesetzt worden sind<sup>13</sup>. Weiter heißt es in diesem Programm: "In jedem dieser Bereiche ist das Ausmaß der gegenseitigen Anerkennung eng verknüpft mit dem Bestehen und dem Inhalt bestimmter Parameter, die für die Effizienz des Verfahrens ausschlaggebend sind." Zu diesen Parametern zählen "Mechanismen für den Schutz der Rechte von [...] verdächtigten Personen" (Parameter 3) sowie die "Festlegung der gemeinsamen Mindestnormen, deren es zur Erleichterung der Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung bedarf" (Parameter 4). Nun gilt es, sicherzustellen, dass das im Maßnahmenprogramm vorgegebene Ziel, den Schutz der individuellen Rechte zu stärken, unter angemessener Berücksichtigung dieser Parameter konkretisiert wird.

Auf dieser Grundlage leitete die Kommission die Arbeiten zur Einführung von Mindestverfahrensgarantien in Strafverfahren innerhalb der Europäischen Union ein. Bei den Vorarbeiten wurden einige grundsätzliche Überlegungen angestellt, die es jetzt zu vertiefen gilt.

## **1.7. Stärkung des Vertrauens**

Die gegenseitige Anerkennung setzt das Vertrauen in und auf die Rechtsordnung der jeweils anderen Mitgliedstaaten voraus. Als vertrauensbildende Maßnahme sollten sich die Mitgliedstaaten auf gemeinsame Mindeststandards für Verfahrensgarantien in Strafverfahren einigen. Im Endergebnis sollte diese Initiative daher einen Grad an Harmonisierung herbeiführen, der das Vertrauen in der Praxis stärkt. Die Mitgliedstaaten der EU haben ebenso wie alle Beitritts- und Bewerberländer die in diesem Bereich wichtigste Übereinkunft, nämlich die Europäische Menschenrechtskonvention, unterzeichnet, so dass die Grundlage für vertrauensbildende Maßnahmen bereits gegeben ist. Nun geht es darum ein handhabbares Instrumentarium zu entwickeln, mit dem sich die Anwendung dieser Mindeststandards auf EU-Ebene sichtbarer und effizienter machen lässt. Die Aufgabe dieses Grünbuchs ist daher auch, dafür zu sorgen, dass die Rechte in der EU nicht "theoretisch oder illusorisch" sind, sondern "konkret" bestehen und "wirksam" sind. Unterschiede in der Art und Weise, wie die

---

<sup>10</sup> KOM(2000) 495 endg.

<sup>11</sup> 2001/C 12/02.

<sup>12</sup> Maßnahmenprogramm (des Rates und der Kommission) zur Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen in Strafsachen, ABl. C 12 vom 15.1.2001, S. 10.

<sup>13</sup> Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten (2002/584/JI), ABl. L 190 vom 18.7.2002, S. 1.

Menschenrechte in der Praxis im nationalen Prozessrecht umgesetzt werden, deuten nicht unbedingt auf einen Verstoß gegen die EMRK hin. Unterschiedliche Praktiken können jedoch das Vertrauen gefährden, das eine grundlegende Voraussetzung für die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung darstellt. Dies rechtfertigt ein Tätigwerden der EU nach Artikel 31 Buchstabe c) EUV. Dies muss nicht unbedingt einen Eingriff in das Recht der Mitgliedstaaten bedeuten, der eine wesentliche Änderung der einzelstaatlichen Strafprozessordnungen zur Folge hat. Angestrebt wird vielmehr eine Art "europäische Benchmark", mit der die praktische Anwendung der betreffenden Rechte erleichtert, optimiert und sichtbarer gemacht werden soll. Selbstverständlich wird dadurch der Umfang des Schutzes, den die Mitgliedstaaten derzeit anbieten, nicht reduziert.

### **1.8. Freizügigkeit**

Die Kommission wies in ihrer Mitteilung vom 14. Juli 1998 "Auf dem Weg zu einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" darauf hin, dass die "Verfahrensvorschriften [...] weitgehend die gleichen Garantien bieten [sollten], damit unterschiedliche Behandlungen je nach Gerichtsbarkeit vermieden werden." EU-Bürger und Personen, die in der EU ansässig sind, müssen überall in der EU auf gleichwertige Verfahrensgarantien vertrauen können.

### **1.9. Beitrittsländer**

Auf der Tagung des Europäischen Rates in Kopenhagen 1993 legten die Mitgliedstaaten die Beitrittskriterien<sup>14</sup> für die Beitrittskandidaten fest, die unter anderem gewährleisten müssen, dass die Menschenrechte geachtet werden. Auf der Tagung des Europäischen Rates in Kopenhagen 2002 wurden die Beitrittsverhandlungen mit zehn Ländern zum Abschluss gebracht<sup>15</sup>. Diese Länder werden der EU nach Abschluss ihrer Ratifizierungsverfahren zum 1. Mai 2004 beitreten. Die Festlegung des Beitrittsdatums bedeutet offenkundig, dass davon ausgegangen wird, dass die Beitrittsländer die Beitrittskriterien erfüllen.

In den Beitrittsverträgen ist jeweils eine Schutzklausel für Angelegenheiten im Bereich 'Justiz und Inneres' vorgesehen, die dann greifen soll, wenn ein neuer Mitgliedstaat schwerwiegende Versäumnisse bei der Umsetzung oder Anwendung des Gemeinschaftsrechts zur Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung in zivil- und strafrechtlichen Angelegenheiten erkennen lässt oder solche Versäumnisse unmittelbar zu befürchten sind.

Die Kommission wird bis zum Beitritt weiter darauf achten, ob die Beitrittsländer ihren bei den Verhandlungen eingegangenen Verpflichtungen unter anderem im Bereich 'Justiz und Inneres' nachkommen.

### **1.10. Den Erwartungen gerecht werden**

Zahlreiche Akteure (u. a. aus der Zivilgesellschaft, Menschenrechtsorganisationen, Medien und das Europäische Parlament) fordern die Kommission immer nachdrücklicher auf, ihren Empfehlungen Taten folgen zu lassen. Dies gilt umso mehr, als sie das natürliche Gegengewicht zu anderen Maßnahmen zur Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen

---

<sup>14</sup> "Als Voraussetzung für die Mitgliedschaft muss der Beitrittskandidat eine institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten verwirklicht haben; sie erfordert ferner eine funktionsfähige Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten; die Mitgliedschaft setzt ferner voraus, dass die einzelnen Beitrittskandidaten die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen übernehmen und sich auch die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen machen können."

<sup>15</sup> KOM(2002) 700 endg. vom 9. Oktober 2002. Die zehn Länder sind Zypern, die Tschechische Republik, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Malta, Polen, die Slowakische Republik und Slowenien.

Anerkennung bilden<sup>16</sup>. Außerdem wird argumentiert, es sei angebracht, dass die Kommission die Initiative ergreift, um auf diese Weise für Gleichwertigkeit innerhalb der EU zu sorgen, so dass mit jeder weiteren Vereinbarung die Gefahr geringer wird, dass einzelstaatliche Besonderheiten oder regionale Rechtstraditionen die endgültige Regelung beeinträchtigen. Es steht zu hoffen, dass mit einer Initiative der Kommission eine neutrale Regelung gewährleistet ist.

### 1.11. Das Grünbuch über den Europäischen Staatsanwalt

In ihrem Grünbuch zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft vom 11. Dezember 2001<sup>17</sup> setzte sich die Kommission mit dem Problem angemessener Verfahrensgarantien auf EU-Ebene aus der Perspektive einer möglichen künftigen Europäischen Staatsanwaltschaft auseinander, die EU-weit Ermittlungen leiten soll. Die allgemeine Frage eines angemessenen EU-weiten Schutzes der individuellen Rechte kam auch bei den Konsultationen zu diesem Grünbuch zur Sprache, die auf diese Weise die Notwendigkeit einer eigenen Initiative in diesem Bereich deutlich machten.

### 1.12. Subsidiarität

Ungeachtet der vorstehenden Ausführungen darf das Argument nicht übergangen werden, wonach das Subsidiaritätsprinzip gebietet, dass die Mitgliedstaaten in diesem Bereich zur Ausübung ihrer Befugnisse berechtigt sein sollten<sup>18</sup>. Mit dem Subsidiaritätsprinzip soll gewährleistet werden, dass Entscheidungen so bürgernah wie möglich getroffen werden und dass, falls Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene ergriffen werden, diese angesichts der auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene verfügbaren Optionen gerechtfertigt sind. Dies bedeutet, dass die EU nicht tätig werden soll, wenn Maßnahmen auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene wirkungsvoller sind. Das Subsidiaritätsprinzip steht in engem Zusammenhang mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip, wonach die auf EU-Ebene getroffenen Maßnahmen nicht über das hinausgehen dürfen, was zur Erreichung der Ziele des EG-Vertrags notwendig ist.

Nach Auffassung der Kommission lassen sich in diesem Bereich *gemeinsame* Mindeststandards effektiv nur auf EU-Ebene festlegen. Die Mitgliedstaaten sind der sich hauptsächlich aus der EMRK ergebenden Verpflichtung, für ein faires Verfahren zu sorgen, bislang auf einzelstaatlicher Ebene nachgekommen, wodurch sich im Verhältnis der Mitgliedstaaten untereinander Abweichungen im Schutzniveau herausgebildet haben.

Wie unter 1.7 ausgeführt, können solche Abweichungen dazu führen, dass der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung in der Praxis nicht voll zur Geltung kommt. Es wird daher als erforderlich angesehen, im Wege konkreter Maßnahmen zur Festlegung gemeinsamer Standards dazu beizutragen, dass jedermann auf die Achtung der hier in Rede stehenden Rechte innerhalb der EU vertrauen kann, wobei nationale Besonderheiten in den Vorschlägen

---

<sup>16</sup> Z. B. der Europäische Haftbefehl (vgl. Fußnote 13).

<sup>17</sup> KOM (2001) 715 endg.

<sup>18</sup> Artikel 5 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (der hier Kraft Artikel 2 EUV Anwendung findet) bestimmt Folgendes:

*"Die Gemeinschaft wird innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig.*

*In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.*

*Die Maßnahmen der Gemeinschaft gehen nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrags erforderliche Maß hinaus."*

der Kommission berücksichtigt werden. Im Aktionsplan des Rates und der Kommission zur bestmöglichen Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags über den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts<sup>19</sup> heißt es: *"Der Subsidiaritätsgrundsatz, der auf alle Aspekte der Unionsmaßnahmen Anwendung findet, ist für die Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts von besonderer Bedeutung."*

Die Ziele des EU-Vertrags, die die Rechtsgrundlage und die Rechtfertigung dieser Initiative bilden, sind in den nachfolgenden Bestimmungen festgelegt:

Artikel 31 EUV:

*"Das gemeinsame Vorgehen im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen schließt ein:*

*a) die Erleichterung und Beschleunigung der Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Ministerien und den Justizbehörden oder entsprechenden Behörden der Mitgliedstaaten bei Gerichtsverfahren und der Vollstreckung von Entscheidungen;*

[.]

*c) die Gewährleistung der Vereinbarkeit der jeweils geltenden Vorschriften der Mitgliedstaaten untereinander, soweit dies zur Verbesserung dieser Zusammenarbeit erforderlich ist;[...]"* dies ist abzuwägen gegen:

Artikel 33 EUV:

*"Dieser Titel [Titel VI] berührt nicht die Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit."*

Die Vergleichbarkeit der Verfahrensvorschriften zu erhöhen, ist ein Weg, um die Vereinbarkeit der Vorschriften der Mitgliedstaaten untereinander zu gewährleisten. Dies lässt sich nur auf EU-Ebene erreichen.

### **1.13. Einhaltung der Vorschriften und Kontrolle**

Es ist von grundlegender Bedeutung, dass Rechte in den Mitgliedstaaten zügig und einheitlich durchgesetzt werden können. Die Mitgliedstaaten müssen dafür sorgen, dass ihre Strafgerichtsbarkeit effizient und fair arbeitet, damit der Menschenrechtsgerichtshof seine Funktion als letztinstanzliches Gericht behält und nicht mit Anträgen überschwemmt wird, die seine Effizienz ernsthaft in Frage stellen.

Als letzten Punkt wird in diesem Grünbuch daher die Frage behandelt, wie die Einhaltung künftiger EU-Regelungen beurteilt und gewährleistet werden kann. Die Kommission könnte eine entsprechende Kontrolle und Bewertung auf der Grundlage von Informationen der Mitgliedstaaten oder unabhängiger Sachverständiger vornehmen. Sobald ein Rahmenbeschluss erlassen ist, ist es an der Kommission dafür zu sorgen, dass die Mitgliedstaaten die zu seiner Umsetzung erforderlichen Rechtsvorschriften erlassen und anwenden.

**Frage 1:**

**Ist die Europäische Union die geeignete Ebene für eine Initiative im Bereich der Verfahrensrechte?**

---

<sup>19</sup> ABl. C 19 vom 23.1.1999, S. 1.

## **2. DIE GRUNDLEGENDEN VERFAHRENSRECHTE**

### **2.1. Einführung**

Dieses Grünbuch ist das Ergebnis eines langwierigen Konsultationsprozesses, an dem sowohl Interessengruppen wie Rechtsanwälte und Rechtsexperten als auch Regierungsvertreter beteiligt waren. Die Kommission musste sich zunächst einen Überblick über die Rechte verschaffen, die derzeit in den Mitgliedstaaten gesetzlich geschützt sind und die von den Rechtsexperten als für ein faires Verfahren unabdingbar angesehen werden. Außerdem wollte die Kommission möglichst rasch tätig werden, da diese Initiative zum Kern des Programms zur Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung zählt und mehrere andere Maßnahmen, die Bestandteil des Programms sind, bereits in Vorbereitung waren. Hauptsächlich aus diesem Grund wurde von der Durchführung einer Studie abgesehen. Die Erfahrung hat gezeigt, dass eine von einem unabhängigen Forschungsinstitut durchgeführte Studie eine geraume Zeit in Anspruch nehmen kann und dass das Ergebnis mitunter hinter den Erwartungen zurückbleibt. Es wurde deshalb beschlossen, diese Arbeit weitestgehend selbst zu übernehmen und eine umfassende Konsultation durchzuführen, um möglichst viele Sichtweisen kennen zu lernen. Das wichtigste Arbeitsmittel war daher die Konsultation, insbesondere über die Website der Generaldirektion. Die Kommission hat aber auch Sachverständige aus verschiedenen Nichtregierungsorganisationen eingeladen, deren Beiträge sehr hilfreich waren, und selbst Vertreter zu Konferenzen und Seminare entsandt. Mit Hilfe eines Fragebogens wurde auch eine bescheidene Erhebung der in den Mitgliedstaaten derzeit geltenden einschlägigen Regelungen durchgeführt.

Anfang 2002 wurde auf der Website der Generaldirektion Justiz und Inneres<sup>20</sup> ein Konsultationspapier in mehreren Sprachen veröffentlicht, das ein beträchtliches Echo fand. Es gingen über 100 Beiträge von Regierungsstellen, Berufsverbänden, Nichtregierungsorganisationen und Einzelpersonen ein.

Gleichzeitig wurde dem Justizministerium ein Fragebogen zugesandt, der Aufschluss über den gegenwärtigen Stand ihres Strafrechtssystems geben sollte. Nach Auswertung der Beiträge zum Konsultationspapier und der Antworten auf den Fragebogen fand eine eingehende Erörterung mit den Sachverständigen statt.

Am 7./8. Oktober 2002 fand eine Sitzung mit 50 ausgewählten Experten statt, die teils von den Mitgliedstaaten (ein Sachverständiger je Mitgliedstaat), teils von der Kommission (je Mitgliedstaat ein Vertreter aus Lehre oder Praxis) und teils von den Nichtregierungsorganisationen entsandt worden waren.

### **2.2. Das Konsultationspapier**

Das Konsultationspapier war der erste Vorstoß, um die Meinung der Fachwelt kennen zu lernen. Zu diesem frühen Zeitpunkt stand noch nicht fest, welche Bereiche als vordringlich erachtet würden und was alles mit einer einzigen Regelung erfasst werden könnte. Im Konsultationspapier wurden daher alle Rechte aufgelistet, die in einem späteren Grünbuch behandelt werden könnten, um festzustellen, welche Rechte als so wichtig angesehen werden, dass sie auf europäischer Ebene geschützt werden sollten.

---

<sup>20</sup> [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/index\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/index_de.htm)

Es gingen über 100 Beiträge ein - von einfachen Anfragen bis hin zu ausführlichen Diskussionspapieren, in denen alle im Konsultationspapier angesprochenen Punkte behandelt wurden. Geantwortet haben Studenten, Juristen, Rechtsanwaltskammern, Ministerien, Bürgerrechtsorganisationen und Universitäten. Die Beiträge kamen aus fast allen Mitgliedstaaten.

Im Konsultationspapier wurde um Stellungnahme zu folgenden Themenkomplexen gebeten:

(i) Zweckmäßigkeit eines Informationsblatts, mit dem die Betroffenen (Verdächtige und Beschuldigte) über ihre Rechte informiert werden ("Letter of Rights"),

(ii) Angemessener Schutz für besonders schutzbedürftige Personen

(iii) Einzelne Rechte:

a) das Recht darauf, bis zum Beweis der Schuld als unschuldig zu gelten

b) das Recht, jemanden von der Festnahme zu benachrichtigen

c) das Recht auf rechtlichen Beistand und Unterstützung

d) das Recht auf einen sachkundigen, qualifizierten (bzw. zugelassenen) Dolmetscher und/oder Übersetzer

e) das Recht auf vorübergehende Freilassung gegen Kautionsunterstützung unter bestimmten Voraussetzungen

f) das Recht auf Aussageverweigerung

g) das Recht auf konsularischen Beistand (wenn der Betroffene nicht die Staatsangehörigkeit des Landes besitzt, in dem er strafrechtlich verfolgt wird)

h) Fairness bei der Erhebung und Verwertung von Beweisen (einschließlich der Offenlegungspflicht der Staatsanwaltschaft)

i) das Recht, Entscheidungen nachprüfen zu lassen und/oder Rechtsmittel einzulegen

j) spezielle Garantien betreffend die Haft vor oder nach Urteilsvollstreckung

k) Ne bis in idem.

Auch Abwesenheitsverfahren wurden zur Diskussion gestellt.

Das Konsultationspapier stieß bei den Personen, die in den betreffenden Bereichen tätig sind, auf lebhaftes Interesse. Ihre Unterstützung und konstruktiven Ratschläge wurden von der Kommission dankbar angenommen. Besonders hilfreich waren die Beiträge der Übersetzer- und Dolmetscherverbände, da für diesen speziellen Bereich nur wenige Informationen vorlagen. Der Vorschlag, den Betroffenen so früh wie möglich - spätestens bei der Festnahme - ein Informationsblatt über ihre Rechte ("Letter of Rights") auszuhändigen, stieß auf breite Zustimmung. Aus diesem Grund wurde beschlossen, die Einführung eines solchen Informationsblatts als Vorschlag in dieses Grünbuch aufzunehmen, zumal es sich um einen ohne größeren Kostenaufwand leicht zu realisierenden Vorschlag handeln dürfte.

### **2.3. Der Fragebogen für die Mitgliedstaaten**

Anfang 2002 wurde den Mitgliedstaaten über ihre Ständigen Vertretungen ein Fragebogen zugesandt. Dieser Fragebogen umfasste zahlreiche Aspekte des einzelstaatlichen Strafprozessrechts, einschließlich der Frage der Prozesskostenhilfe und ihrer Finanzierung, der Hinzuziehung von Übersetzern/Dolmetschern in Strafverfahren und der Kriterien für besonders schutzbedürftige Personen und deren Behandlung. In den meisten Fällen wurden die Fragen von den Justiz- und Innenministerien der Mitgliedstaaten beantwortet, einige Fragen wurden aber auch von Statistikämtern und anderen Dienststellen beantwortet.

Anhand der Antworten konnte eine Übersicht über das Schutzniveau in den Mitgliedstaaten erstellt und die Bereiche ausgemacht werden, in denen die Kommission am wirkungsvollsten eingreifen könnte. Dabei hat sich insbesondere herausgestellt, dass die Prozesskostenhilfe in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich geregelt ist. Was besonders schutzbedürftige Personen anbelangt, so bestand Einvernehmen nur in Bezug auf die Schutzbedürftigkeit von Kindern.

### **2.4. Diskussion mit Sachverständigen**

Als Grundlage für die Sitzung der Sachverständigen wurde eine Diskussionspapier ausgearbeitet. Zu diesem Zeitpunkt war bereits klar geworden, dass die aussichtsreichsten Bereiche für ein sofortiges Tätigwerden die Prozesskostenhilfe, die Bereitstellung von Übersetzern und Dolmetschern, das Informationsblatt über die Rechte der Betroffenen und die Kriterien für besonders schutzbedürftige Personen sein würden. Aus europäischer Sicht stand für die Kommission überdies fest, dass ausländische Verdächtige leicht benachteiligt werden und deshalb besonders schutzbedürftig sein könnten. Besonderes Augenmerk galt daher der Frage der Übersetzer und Dolmetscher sowie der Einstufung von Ausländern als schutzbedürftige Personen. Es wurde ferner beschlossen, diese Maßnahmen durch eine weitere Maßnahme zugunsten von ausländischen Verdächtigen, nämlich durch das Recht auf konsularischen Beistand, zu ergänzen, das bereits in einem bestehenden Übereinkommen fixiert ist, dem alle Mitgliedstaaten beigetreten sind.

Im Diskussionspapier wurden dementsprechend fünf Handlungsschwerpunkte gesetzt, auf die sich die Kommission zu diesem Zeitpunkt konzentrieren wollte und die die Grundlage des Meinungsaustauschs bildeten.

### **2.5. Die "grundlegenden" Verfahrensrechte**

Nach Dafürhalten der Kommission kommt zwar allen Rechten, die den Begriff der Verfahrensgarantien ausfüllen, große Bedeutung zu, doch sind einige dieser Rechte so wesentlich, dass ihnen nach dem gegenwärtigen Stand Vorrang eingeräumt werden sollte. Zu nennen wäre als Erstes das Recht auf rechtlichen Beistand und Vertretung. Hat ein Angeklagter keinen Rechtsanwalt, ist damit zu rechnen, dass er seine Rechte nicht genau kennt und diese deshalb nicht durchsetzen kann. Auf diesem Recht bauen nach Ansicht der Kommission alle anderen Rechte auf. Als nächstes muss die verdächtige oder beschuldigte Person verstehen, wessen sie beschuldigt wird und wie weiter verfahren wird. Für Personen, die der Verfahrenssprache nicht mächtig sind, ist eine Übersetzung der wesentlichen Schriftstücke und die Sprachvermittlung durch einen Dolmetscher daher unerlässlich. Die Befragung ergab eine breite Zustimmung zur Bereitstellung eines Informationsblatts, das den Betroffenen in schriftlicher Form und in einer Sprache, die sie verstehen, Auskünfte über ihre wesentlichen Rechte gibt. In mehreren Beiträgen wurde in Übereinstimmung mit dem Standpunkt der Kommission darauf hingewiesen, dass Rechte nur dann wirksam sind, wenn

die Betroffenen sie kennen. Dieses Problem lässt sich nach Auffassung der Kommission mit einem solchen Informationsblatt einfach und ohne größeren Kostenaufwand lösen. Das Grünbuch sollte sich auch mit dem Kreis der besonders schutzbedürftigen Personen auseinandersetzen, doch lässt sich nicht ohne Weiteres bestimmen, wer als schutzbedürftig anzusehen ist. Es wurde deshalb vorgeschlagen, dass die Mitgliedstaaten ihre Polizei- und Justizbehörden anweisen sollten, sich mit der Frage der potenziellen Schutzbedürftigkeit verdächtigter oder beschuldigter Personen zu befassen und geeignete Maßnahmen zu ergreifen, ohne dabei jedoch so weit zu gehen, genau festzulegen, wer als "schutzbedürftig" anzusehen ist. Wenn die Schutzbedürftigkeit in einem frühen Verfahrensstadium festgestellt wird und entsprechende Vorkehrungen getroffen werden, wird dies nach Ansicht der Kommission die Lage der Betroffenen verbessern. Zu den in einem Strafverfahren benachteiligten Personen zählen auch Ausländer, so dass für diese Gruppe eine besondere Maßnahme vorgesehen wurde, nämlich das Angebot konsularischen Beistands. Dieses Recht besteht im Prinzip zwar schon seit vielen Jahren, aber die Kommission wollte die Gelegenheit nutzen und es in dieses Grünbuch als Ergänzung zu den übrigen Rechten zugunsten von Ausländern aufnehmen, um auf diese Weise seine Beachtung sicherzustellen.

Ziel dieses Grünbuch ist nicht, neue Rechte zu begründen oder dafür zu sorgen, dass die Rechte, die in der EMRK oder in anderen Übereinkommen verankert sind, beachtet werden, sondern die bestehenden Rechte, die als wesentlich anzusehen sind, zu benennen und sichtbar zu machen.

## **2.6. Nicht in diesem Grünbuch berücksichtigte Rechte**

Alle im Konsultationspapier aufgeführten Rechte werden von der Kommission entsprechend den Prioritäten, die aus einer erweiterten Union mit 25 Mitgliedern erwachsen, zu gegebener Zeit behandelt werden.

Bei zweien dieser Rechte scheinen gesonderte Maßnahmen erforderlich, um ihrer Bedeutung gerecht zu werden. Es handelt sich um das Recht auf vorübergehende Freilassung gegen Kautionszahlung bis zur Gerichtsverhandlung und um das Recht auf eine faire Beweiserhebung und -verwertung.

Die Arbeiten zum Recht auf Freilassung gegen Kautionszahlung (die auch die Haftbedingungen einschließen), das für sich genommen ein wesentliches Recht darstellt, wurden bereits früh von den Arbeiten zu anderen Schutzgarantien getrennt. Sie sind Gegenstand einer eigenen Maßnahme (Maßnahme 10) des Programms zur Umsetzung des Anerkennungsgrundsatzes, die gesondert betrachtet werden sollte. Im Arbeitsprogramm der Kommission für 2003 ist eine diesbezügliche Mitteilung vorgesehen. Des Weiteren ist im Arbeitsprogramm für dieses Jahr eine Mitteilung über die Angleichung, Anerkennung und Vollstreckung von Strafen in der EU vorgesehen. Auf diese Weise soll die Gleichbehandlung von Verurteilten in der EU gewährleistet werden, damit u. a. Personen, die in einem anderen Mitgliedstaat als ihrem Heimatstaat verurteilt worden sind, nicht aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit diskriminiert werden.

Das Recht auf Fairness bei der Beweiserhebung und -verwertung umfasst diverse einzelne Rechte und Verfahrensaspekte. Dieses Thema sollte im Wege einer gesonderten Maßnahme behandelt werden, da es für ein Grünbuch, das sich bereits mit einer Vielzahl von Rechten auseinandersetzt, zu komplex ist. Die Kommission hat deshalb beschlossen, diesem Thema mehr Zeit zu widmen und, sobald die erste Phase der Arbeiten an den Verfahrensgarantien abgeschlossen ist, eine Studie dazu in Auftrag zu geben. Mit der Untersuchung der Schutzgarantien bei der Beweiserhebung und -verwertung wurde vor kurzem begonnen. Im

Einzelnen werden u. a. untersucht: das Schweigerecht, das Recht auf Zeugenvernehmung, das Problem anonymer Zeugenaussagen, das Recht auf Offenlegung entlastenden Beweismaterials, Auslegung der Unschuldsvermutung (Möglichkeiten einer Beweislastumkehr) und zahlreiche andere Aspekte des Beweisrechts. Nach Artikel 48 der EU-Grundrechtscharta gilt "jede angeklagte Person [...] bis zum rechtsförmlich erbrachten Beweis ihrer Schuld als unschuldig". Die Behandlung Nichtverurteilter in Untersuchungshaft und die Frage der Beweislastumkehr sind Aspekte desselben Prinzips. Auf sie wird bei den Arbeiten zum Recht auf vorübergehende Freilassung gegen Kautions und zum Beweisrecht eingegangen.

Der Grundsatz *ne bis in idem* ist Gegenstand einer weiteren Untersuchung (bereits vorgesehen im Maßnahmenprogramm). Nach Artikel 50 der EU-Grundrechtscharta "darf [niemand] wegen einer Straftat, derentwegen er bereits in der Union nach dem Gesetz rechtskräftig verurteilt oder freigesprochen worden ist, in einem Strafverfahren erneut verfolgt oder bestraft werden". Griechenland hat hierzu eine Initiative angekündigt, die bei der Prüfung des Bedarfs ergänzender Vorschläge aufgrund der jüngsten Rechtsprechung berücksichtigt werden wird. Am 10. Februar 2003 verkündete der EuGH sein Urteil in den verbundenen Rechtssachen C-187/01 und C-385/01 zur Anwendung von Artikel 54 des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen. Darin erkannte der Gerichtshof für Recht, dass eine Person in einem Mitgliedstaat nicht wegen derselben Taten verfolgt werden darf, die bereits in einem anderen Mitgliedstaat Gegenstand eines Verfahrens waren, das "endgültig eingestellt" worden ist, auch wenn an diesem Verfahren kein Gericht beteiligt war.

Die Frage der Abwesenheits- bzw. Versäumnisurteile wurde für die Arbeiten zu den Verfahrensgarantien nicht als vorrangig angesehen und deshalb auf einen späteren Zeitpunkt verschoben. Für 2004 ist ein Grünbuch zu dieser Problematik geplant, um Ende 2005 oder Anfang 2005 einen entsprechenden Legislativvorschlag unterbreiten zu können.

Im Anschluss an das Grünbuch der Kommission über die Opfer von Straftaten in der EU - Überlegungen zu Grundsätzen und Massnahmen<sup>21</sup> sind eine Reihe von Initiativen auf den Weg gebracht worden. Am 15. März 2001 hat der Rat einen Rahmenbeschluss über die Stellung des Opfers in Strafverfahren<sup>22</sup> angenommen. Am 16. Oktober 2002 legte die Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Entschädigung der Opfer von Straftaten<sup>23</sup> vor.

### **3. PFLICHTEN AUS VERTRÄGEN UND ANDEREN EINSCHLÄGIGEN BESTIMMUNGEN**

#### **3.1. Einführung**

*"Die Union achtet die Grundrechte, wie sie in der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben."* (Artikel 6 Absatz 2 EUV - Hervorhebung hinzugefügt) Aus diesem Grund wurde die EMRK als Ausgangspunkt für die Beurteilung gemeinsamer Mindeststandards gewählt. Die EMRK enthält Mindeststandards, die allen Mitgliedstaaten

---

<sup>21</sup> KOM (1999) 349 endg.

<sup>22</sup> ABl. L 82 vom 22.3.2001, S. 1.

<sup>23</sup> KOM (2002) 562 endg.

gemeinsam sind, da alle Mitgliedstaaten der EMRK beigetreten sind. Die Anwendung der EMRK-Bestimmungen ist durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) konkretisiert worden, so dass in klärungsbedürftigen Fragen die Urteile des Gerichtshofs häufig Aufschluss geben können. Ziel dieses Grünbuchs ist es jedoch nicht, die Mitgliedstaaten anzuhalten, ihren Verpflichtungen aus der EMRK nachzukommen, sondern dafür zu sorgen, dass die in der EMRK garantierten Rechte in der Europäischen Union konsequenter und einheitlicher angewandt werden.

### **3.2. Die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten**

Artikel 6 EMRK enthält das Recht auf ein faires Verfahren. Er lautet wie folgt:

#### *"ARTIKEL 6*

*1) Jedermann hat Anspruch darauf, dass seine Sache in billiger Weise öffentlich und innerhalb einer angemessenen Frist gehört wird, und zwar von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht, das über zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen oder über die Stichhaltigkeit der gegen ihn erhobenen strafrechtlichen Anklage zu entscheiden hat. Das Urteil muss öffentlich verkündet werden, jedoch kann die Presse und die Öffentlichkeit während der gesamten Verhandlung oder eines Teiles derselben im Interesse der Sittlichkeit, der öffentlichen Ordnung oder der nationalen Sicherheit in einem demokratischen Staat ausgeschlossen werden, oder wenn die Interessen von Jugendlichen oder der Schutz des Privatlebens der Prozessparteien es verlangen oder, und zwar unter besonderen Umständen, wenn die öffentliche Verhandlung die Interessen der Rechtspflege beeinträchtigen würde, in diesem Fall jedoch nur in dem nach Auffassung des Gerichts erforderlichen Umfang.*

*2) Bis zum gesetzlichen Nachweis seiner Schuld wird vermutet, dass der wegen einer strafbaren Handlung Angeklagte unschuldig ist.*

*3) Jeder Angeklagte hat mindestens (englischer Text) insbesondere (französischer Text) die folgenden Rechte:*

*a) unverzüglich in einer für ihn verständlichen Sprache in allen Einzelheiten über die Art und den Grund der gegen ihn erhobenen Beschuldigung in Kenntnis gesetzt zu werden;*

*b) über ausreichende Zeit und Gelegenheit zur Vorbereitung seiner Verteidigung zu verfügen;*

*c) sich selbst zu verteidigen oder den Beistand eines Verteidigers seiner Wahl zu erhalten und, falls er nicht über die Mittel zur Bezahlung eines Verteidigers verfügt, unentgeltlich den Beistand eines Pflichtverteidigers zu erhalten, wenn dies im Interesse der Rechtspflege erforderlich ist;*

*d) Fragen an die Belastungszeugen zu stellen oder stellen zu lassen und die Ladung und Vernehmung der Entlastungszeugen unter denselben Bedingungen wie die der Belastungszeugen zu erwirken;*

*e) die unentgeltliche Beiziehung eines Dolmetschers zu verlangen, wenn er die Verhandlungssprache des Gerichts nicht versteht oder sich nicht darin ausdrücken kann."*

Die verschiedenen Rechte, die in Absatz 3 nicht erschöpfend aufgeführt sind, sind Bestandteil der Definition eines 'fairen Strafverfahrens'<sup>24</sup>. Der "Zweck" der EMRK wird überzeugend in der Rechtssache *Artico/Italien*<sup>25</sup> dargelegt, in der sich der Menschenrechtsgerichtshof wie folgt äußerte: *"Der Gerichtshof erinnert daran, dass die Europäische Menschenrechtskonvention nicht bestimmt ist, theoretische oder illusorische Rechte zu garantieren, sondern Rechte zu gewährleisten, die konkret sind und Wirksamkeit entfalten; dies gilt insbesondere für die Verteidigungsrechte angesichts der herausragenden Stellung, die dem Recht auf ein faires Verfahren, von dem sie sich ableiten, in einer demokratischen Gesellschaft zukommt."* (freie Übersetzung)

### 3.3. Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union

Schon seit einiger Zeit stellt sich die Frage, welche Rechtsstellung der Charta zukommt.

Die Grundrechtscharta wird inzwischen immer häufiger vom Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften<sup>26</sup> und von den Generalanwälten<sup>27</sup> zitiert. Wo es um die rechtliche Einordnung der Charta ging, wurde sie durchgängig für nicht bindend erklärt<sup>28</sup>. Gleichzeitig wurde jedoch festgestellt, dass die Charta *"Feststellungen enthält, mit denen zum großen Teil bereits an anderer Stelle festgelegte Rechte offensichtlich anerkannt werden"*<sup>29</sup> und dass einige Artikel allgemein anerkannte Grundsätze enthalten<sup>30</sup>. Der EuGH hat bislang auch in Fällen, in denen sich der Generalanwalt in seinen Schlussanträgen auf die Charta bezogen hat, nicht auf die Charta Bezug genommen.

Auf der Tagung des Europäischen Rates in Laeken am 15. Dezember 2001 gaben die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten eine Erklärung über die Zukunft Europas ab, in der sie feststellten: *"Ferner muss darüber nachgedacht werden, ob die Charta der Grundrechte in den Basisvertrag aufgenommen werden soll und ob die Europäische Gemeinschaft der Europäischen Menschenrechtskonvention beitreten soll."*

---

<sup>24</sup> *Deweert/Belgien*, Urteil vom 27. Februar 1980, Series A n°35, Rdnr. 56.

<sup>25</sup> *Artico/Italien*, 13. Mai 1980, Series A, n°37, Rdnrn. 32 f.

<sup>26</sup> Vgl. u. a. Rs. T-112/98, Mannesmannröhren-Werke/Kommission, Slg. 2001, II-729, Rs. T-54/99, Max.mobil/Kommission (Urteil vom 30. Januar 2002), Rdnrn. 48 und 57, Rs. T-177/01, Jégo-Quéré/Kommission (Urteil vom 3. Mai 2002), Rdnrn. 42 und 47 (gegen dieses Urteil wurde ein Rechtsmittel eingelegt - Rs. C-263/02P).

<sup>27</sup> Vgl. u. a.: Generalanwalt Alber in der Rs. C-340/99, TNT/Poste Italiane, Slg. 2001, I-4109, Rdnr. 94; Generalanwalt Geelhoed in der Rs. C-313/99, Mulligan/AG, Rdnr. 28, Rs. C-413/99, Baumbast/Secretary of State for the Home Department, Rdnr. 59 und Rs. C-491/01, The Queen/Secretary of State for Health ex parte BAT, Rdnrn. 47 und 259; Generalanwalt Jacobs in den Rs. C-377/98, Niederlande/Parlament und Rat (Richtlinie "Biotechnologische Erfindungen") (Urteil vom 9. Oktober 2001), Rdnrn. 97 und 210, C-270/99P, Z/Parlament (Urteil vom 21. November 2001), Rdnr. 40, und C-50/00P, Unión de Pequeños Agricultores/Rat (Urteil vom 25. Juli 2002), Rdnr. 39; Generalanwalt Léger in den Rs. C-353/99P, Rat/Hautala (Urteil vom 6. Dezember 2001), Rdnrn. 51, 73 und 78-80, und C-309/99, Wouters/Nederlandse Orde van Advocaten (Urteil vom 19. Februar 2002), Rdnrn. 173 und 175; Generalanwalt Mischo in den Rs. C-122 und 125/99, D/Rat, Slg. 2001, I-4319, Rdnr. 97, C-20/00 und 64/00, Booker Aquaculture/The Scottish Ministers, Rdnr. 126; Generalanwalt Stix-Hackl in der Rs. C-49/00, Kommission/Italien, Rdnr. 57, und Rs. C-459/99, MRAX/Belgien, (Urteil vom 25. Juli 2002), Rdnr. 64, und Generalanwalt Tizzano in der Rs. C-173/99, The Queen/Secretary of State for Trade and Industry ex parte BECTU, Slg. 2001, I-4881, Rdnr. 27. Die angegebenen Randnummern beziehen sich auf die Schlussanträge der Generalanwälte, nicht auf die Urteile.

<sup>28</sup> Baumbast, Rdnr. 59, BECTU, Rdnr. 27, Rat/Hautala, Rdnr. 80, Mulligan, Rdnr. 28, Unión de Pequeños Agricultores, Rdnr. 39, Z, Rdnr. 40.

<sup>29</sup> BECTU, Rdnr. 27.

<sup>30</sup> Unión de Pequeños Agricultores, Rdnr. 39.

Das Präsidium des Europäischen Konvents legte den Mitgliedern des Konvents am 6. Februar 2003 den Entwurf der ersten Artikel eines Verfassungsvertrags vor<sup>31</sup>. Danach soll die Charta integraler Bestandteil der Verfassung werden:

#### **"Artikel 5: Grundrechte**

*(1) Die Charta der Grundrechte ist integraler Bestandteil der Verfassung. [...]*

*(2) Die Union kann der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten beitreten. Der Beitritt zu dieser Konvention berührt nicht die in dieser Verfassung festgelegten Zuständigkeiten der Union.*

*(3) Die Grundrechte, wie sie in der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, gehören zu den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts."*

Dieser Entwurf stößt inzwischen auf immer breitere Zustimmung.

### **3.4. Andere internationale Übereinkünfte**

Verfahrensgarantien in Strafverfahren gewähren auch die nachstehenden internationalen Übereinkünfte, denen alle Mitgliedstaaten beigetreten sind<sup>32</sup>:

- Charta der Vereinten Nationen von 1945

- Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966 (IPbürgR)

- Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen von 1963

- Statut des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien von 1993 (ICTY-Statut). Das Statut ist gemäß Artikel 25 und 103 der Charta der Vereinten Nationen für alle Mitgliedstaaten bindend.

- Statut des Internationalen Strafgerichtshofs für Ruanda von 1994 (ICTR-Statut). Das Statut ist gemäß Artikel 25 und 103 der Charta der Vereinten Nationen für alle Mitgliedstaaten bindend.

- Römisches Statut des Internationalen Strafgerichtshofs von 1998 (Römisches Statut).

#### **Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte**

Diese Übereinkunft wurde als Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommen<sup>33</sup>. Die Resolution ist nicht rechtsverbindlich<sup>34</sup>, da die dort verankerten Rechte

---

<sup>31</sup> CONV 528/03.

<sup>32</sup> Vertragsparteien sind auch die Bewerberländer einschließlich Bulgarien und Rumänien; hiervon ausgenommen ist nur das Römische Statut, das alle Bewerberländer mit Ausnahme der Tschechischen Republik, Litauen und Malta ratifiziert haben. Diese drei Länder haben das Römische Statut im November 2002 unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert.

<sup>33</sup> Internationale Quelle: GAOR 21st Sess., Resolutions, S. 52. Deutsche Fassung: BGBl. 1973 II S. 1534; in Kraft getreten am 23. März 1976.

<sup>34</sup> Gemäß den Artikeln 11 und 12 der UN-Charta gibt die Generalversammlung "Empfehlungen" ab. Der Internationale Gerichtshof äußerte sich hierzu in seinem Gutachten von 1996 über die *Legalität der Androhung oder des Einsatzes von Nuklearwaffen* wie folgt:  
Die Resolutionen der Generalversammlung können, auch wenn sie nicht verbindlich sind, in manchen Fällen normativen Charakter haben. Sie können unter bestimmten Umständen ein wichtiges Indiz für das Bestehen einer Regel oder für die Herausbildung eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes (*opinio*

aber in einem Vertrag kodifiziert worden sind, ist dieser für die Staaten verbindlich, die ihn ratifizieren oder ihm beitreten. Durch den Pakt ist zudem ein Ausschuss für Menschenrechte errichtet worden, der maßgebliche Leitlinien für Verfahrensrechte vorgibt. Einschlägig sind hier die Artikel 9 und 10, die im Anhang zu diesem Grünbuch aufgeführt sind.

### Das Römische Statut

Nach dem Römischen Statut haben Tatverdächtige und Beschuldigte umfassende Rechte: Artikel 55 (Rechte der Personen während der Ermittlungen) und Artikel 67 (Rechte des Angeklagten) sind im Anhang zu diesem Grünbuch aufgeführt. Das Römische Statut geht somit eindeutig weiter als die EMRK. Interessant ist, dass dieses auf zwischenstaatlicher Ebene beschlossene Statut sehr umfassende Verfahrensgarantien für Personen enthält, die einer schweren Menschenrechtsverletzung bezichtigt werden. Das Statut ist von Vertretern der internationalen Gemeinschaft einschließlich aller Mitgliedstaaten ausgearbeitet worden. Bemerkenswert ist, dass die internationale Gemeinschaft diese Verfahrensgarantien als "Mindestgarantien" für Personen anerkannt hat, gegen die ein Verfahren vor dem Internationalen Strafgerichtshof angestrengt wird, während Tatverdächtige und Beschuldigte in "normalen" Strafverfahren innerhalb der Europäischen Union nicht in allen Fällen einen solchen Schutz genießen.

## **4. RECHT AUF RECHTLICHEN BEISTAND UND VERTRETUNG**

### **4.1. Einführung**

Die Möglichkeit, einen Verteidiger als rechtlichen Beistand und Vertreter hinzuziehen, dürfte das Kernelement der Verfahrensrechte sein. Der Verdächtige oder Beschuldigte, der einen Anwalt hat, ist in Bezug auf die Wahrnehmung seiner anderen Rechte weit besser gestellt als jemand ohne anwaltlichen Beistand, zum einen weil seine Aussichten, über seine Rechte informiert zu werden, größer sind und zum anderen weil ein Rechtsanwalt ihm dabei helfen wird, seinen Rechten Geltung zu verschaffen. Es erscheint somit zweckmäßig, sich zuerst mit dem Recht auf rechtlichen Beistand und Vertretung zu befassen.

### **4.2. Geltendes Recht**

Das Recht auf einen Rechtsanwalt ist fest verankert. Es ist sowohl in der EMRK als auch in der EU-Grundrechtscharta und in anderen internationalen Übereinkünften enthalten<sup>35</sup>.

#### **a) Nach der EMRK**

Artikel 6 Absatz 3 legt die "Mindestrechte" für "Angeklagte" fest:

*“3. Jeder Angeklagte hat mindestens (englischer Text) insbesondere (französischer Text) die folgenden Rechte:*

---

*juris*) darstellen. Um festzustellen, ob dies auf eine bestimmte Resolution der Generalversammlung zutrifft, müssen ihr Inhalt und die Art und Weise ihrer Annahme gewürdigt werden. Auch muss geprüft werden, ob es in Bezug auf ihren normativen Charakter eine *opinio juris* gibt. Die allmähliche Herausbildung einer *opinio juris*, die für die Begründung einer neuen Regel erforderlich ist, kann auch in einer Reihe von Resolutionen sichtbar werden.

<sup>35</sup> Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Regel 93 der Mindestgrundsätze für die Behandlung der Gefangenen (Entschließung (73) 5 des Europarats).

[...]

*c) sich selbst zu verteidigen oder den Beistand eines Verteidigers seiner Wahl zu erhalten und, falls er nicht über die Mittel zur Bezahlung eines Verteidigers verfügt, unentgeltlich den Beistand eines Pflichtverteidigers zu erhalten, wenn dies im Interesse der Rechtspflege erforderlich ist; [...]"<sup>36</sup>*

#### **b) Nach der EU-Grundrechtscharta**

Artikel 47 (Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht) bestimmt Folgendes:

*“Jede Person, deren durch das Recht der Union garantierte Rechte oder Freiheiten verletzt worden sind, hat das Recht, nach Maßgabe der in diesem Artikel vorgesehenen Bedingungen bei einem Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen.*

*Jede Person hat ein Recht darauf, dass ihre Sache von einem unabhängigen, unparteiischen und zuvor durch Gesetz errichteten Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird. Jede Person kann sich beraten, verteidigen und vertreten lassen.*

*Personen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, wird Prozesskostenhilfe bewilligt, soweit diese Hilfe erforderlich ist, um den Zugang zu den Gerichten wirksam zu gewährleisten.“*

#### **c) Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften**

In der Rechtssache *Hoechst/Kommission*<sup>37</sup> erklärte der EuGH ausdrücklich, dass das Recht auf einen juristischen Beistand eines der grundlegenden Rechte im Verwaltungsverfahren ist und dass dessen Verletzung die Verhängung von Sanktionen nach sich ziehen kann. Zwar handelte es sich nicht um ein Strafverfahren, doch ging die Feststellung des EuGH eindeutig über das anhängige Verfahren hinaus: *“Wenngleich sich somit bestimmte Rechte der Verteidigung nur auf streitige Verfahren im Anschluß an eine Mitteilung von Beschwerdepunkten beziehen, sind andere, beispielsweise das Recht auf Hinzuziehung eines juristischen Beistands [...] schon im Stadium der Voruntersuchung zu beachten.“*

#### **d) Nach anderen internationalen Übereinkünften**

##### IPbürgR

Artikel 14 des IPbürgR bestimmt Folgendes:

*“3. Jeder wegen einer strafbaren Handlung Angeklagte hat in gleicher Weise im Verfahren Anspruch auf folgende Mindestgarantien:*

[...]

---

<sup>36</sup> In der unter Fußnote 27 zitierten Rechtssache *Artico/Italien* hatte der Menschenrechtsgerichtshof erklärt, dass Artikel 6 Absatz 3 eine Aufzählung der einschlägigen Anwendungen des in Absatz 1 dieses Artikels genannten allgemeinen Grundsatzes enthält. Wird die Vereinbarkeit mit Absatz 3 nachgeprüft, darf der ihm zugrunde liegende Zweck nicht außer Acht gelassen werden, noch darf er davon unabhängig geprüft werden.

<sup>37</sup> Verb. Rs. 46/87 und 227/88, *Hoechst AG/Kommission*, Slg. 1989, 2859, Rdnrn. 15 f.

*d) er hat das Recht, bei der Verhandlung anwesend zu sein und sich selbst zu verteidigen oder durch einen Verteidiger seiner Wahl verteidigen zu lassen; falls er keinen Verteidiger hat, ist er über das Recht, einen Verteidiger in Anspruch zu nehmen, zu unterrichten; fehlen ihm die Mittel zur Bezahlung eines Verteidigers, so ist ihm ein Verteidiger unentgeltlich zu bestellen, wenn diese im Interesse der Rechtspflege erforderlich ist;". . ."*

### Das Römische Statut

Die Rechte des Angeklagten sind in zwei Artikeln des Römischen Statuts niedergelegt. Artikel 55 Absatz 2, der die Phase vor dem Hauptverfahren betrifft, bestimmt Folgendes:

*[...]2. Bestehen Verdachtsgründe, dass eine Person ein der Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs unterliegendes Verbrechen begangen hat, und steht ihre Vernehmung entweder durch den Ankläger oder durch einzelstaatliche Behörden entsprechend einem Ersuchen nach Teil 9 unmittelbar bevor, so hat sie außerdem folgende Rechte, über die sie vor der Vernehmung zu belehren ist:[...]*

*c) das Recht, sich durch einen Verteidiger ihrer Wahl verteidigen zu lassen oder, falls sie keinen Verteidiger hat, auf Bestellung eines Verteidigers, wenn dies im Interesse der Rechtspflege erforderlich ist; fehlen ihr die Mittel zur Bezahlung eines Verteidigers, so ist ihr in einem solchen Fall ein Verteidiger unentgeltlich zu bestellen, und*

*d) das Recht, in Anwesenheit eines Rechtsbeistands vernommen zu werden, sofern sie nicht freiwillig auf ihr Recht auf Rechtsbeistand verzichtet hat."*

Artikel 67, der sich auf das Hauptverfahren bezieht, bestimmt Folgendes:

*"1. Der Angeklagte hat Anspruch darauf, dass über die gegen ihn erhobene Anklage öffentlich nach Maßgabe dieses Statuts und in billiger Weise unparteiisch verhandelt wird; außerdem hat er in gleicher Weise Anspruch auf folgende Mindestgarantien: [...]*

*b) er muss hinreichend Zeit und Gelegenheit zur Vorbereitung seiner Verteidigung und zum freien und vertraulichen Verkehr mit einem Verteidiger seiner Wahl haben,*

*c) es muss ohne unangemessene Verzögerung ein Urteil gegen ihn ergehen,*

*d) vorbehaltlich des Artikels 63 Absatz 2 muss er bei der Verhandlung anwesend sein und sich selbst verteidigen dürfen oder durch einen Verteidiger seiner Wahl verteidigen lassen; falls er keinen Verteidiger hat, ist er über das Recht, einen Verteidiger in Anspruch zu nehmen, zu unterrichten; ihm ist vom Gerichtshof ein Verteidiger beizuordnen, wenn dies im Interesse der Rechtspflege erforderlich ist, und zwar unentgeltlich, wenn ihm die Mittel zur Bezahlung eines Verteidigers fehlen, [...]"*

### Das ICTY-Statut

Artikel 18 des ICTY-Statuts bestimmt Folgendes:

*"3. Bei einer Vernehmung hat der Beschuldigte Anspruch darauf, sich der Dienste eines Verteidigers seiner Wahl zu bedienen; fehlen ihm die Mittel zur Bezahlung eines Verteidigers, hat er Anspruch auf die unentgeltliche Beiordnung eines Verteidigers; er hat ferner erforderlichenfalls Anspruch auf Übersetzung in eine und aus einer Sprache, die er spricht und versteht, [...]."*

Das ICTR-Statut enthält in Artikel 20 eine ähnliche Bestimmung.

### e) Vertretung durch einen Rechtsbeistand in Zivilsachen auf EU-Ebene – ein Vergleich

Im Januar 2002 legte die Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Verbesserung des Zugangs zum Recht bei Streitsachen mit grenzübergreifendem Bezug durch die Festlegung gemeinsamer Mindestvorschriften für die Prozesskostenhilfe und für andere mit Zivilverfahren verbundene finanzielle Aspekte<sup>38</sup> vor. Diese Richtlinie ist am 27. Januar 2003 erlassen worden<sup>39</sup>. Der Richtlinie zufolge hat jede "natürliche Person" unter bestimmten Voraussetzungen Anspruch auf eine "angemessene Prozesskostenhilfe". Zwar sind die Voraussetzungen für die Gewährung von Prozesskostenhilfe in Zivilverfahren und in Strafverfahren in mancherlei Hinsicht unterschiedlich (Zivilverfahren unterliegen überdies dem Zuständigkeitsbereich der ersten Säule), doch wird die geplante Prozesskostenhilferegelung in Zivilverfahren generell als Vorbild für die Harmonisierung der für die Vertretung durch einen Rechtsbeistand geltenden Mindestvorschriften dienen, wobei natürlich für das Zivilrecht und die anderen Bereiche, die unter die erste Säule fallen, andere Überlegungen gelten als für das Strafrecht.

### 4.3. Diskussion und Fragen

Das Recht auf rechtlichen Beistand und Vertretung ist in der EMRK verankert und vom Menschenrechtsgerichtshof bestätigt worden. In der jüngeren Vergangenheit hat die internationale Rechtsgemeinschaft die Einrichtung zweier Ad-hoc-Gerichte für das frühere Jugoslawien und für Ruanda miterlebt sowie die Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs: Nach dem Statut dieser drei Gerichtshöfe hat der Angeklagte das Recht, sich durch einen Verteidiger vertreten zu lassen und, falls er nicht über die Mittel zur Bezahlung eines Verteidigers verfügt, unentgeltlich den Beistand eines Pflichtverteidigers zu erhalten. Hieran wird deutlich, dass das Recht auf rechtlichen Beistand und Vertretung als Grundrecht anerkannt ist. Die Frage ist deshalb nicht, ob dieses Recht besteht, sondern wie es am besten durchgesetzt werden kann.

#### a) Wann entsteht das Recht?

Das Recht auf einen Rechtsbeistand entsteht sofort bei der Festnahme (unabhängig davon, ob diese auf einer Polizeiwache oder andernorts erfolgt<sup>40</sup>), wobei selbstverständlich eine angemessene Frist bis zum Eintreffen des Rechtsanwalts zugestanden werden muss. Dies gilt auch für Vorverfahren<sup>41</sup>. Ein Tatverdächtiger hat bei einer Befragung oder Vernehmung Anspruch auf einen Verteidiger. Hat er in diesem frühen Stadium einen Rechtsbeistand abgelehnt und wird dann Anklage gegen ihn erhoben, sollte er auf sein Recht, einen

---

<sup>38</sup> Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Verbesserung des Zugangs zum Recht bei Streitsachen mit grenzübergreifendem Bezug durch die Festlegung gemeinsamer Mindestvorschriften für die Prozesskostenhilfe und für andere mit Zivilverfahren verbundene finanzielle Aspekte, KOM(2002) 13 endg. vom 18.1.2002.

<sup>39</sup> ABl. L 26 vom 31.1.2003, S. 41.

<sup>40</sup> In der Sache *John Murray/Vereinigtes Königreich* (Urteil vom 8. Februar 1996, Series A 1996-I) wurde ein Verstoß gegen die EMRK festgestellt, da dem Angeklagten, der wegen terroristischer Straftaten verhaftet worden war, 48 Stunden lang die Hinzuziehung eines Rechtsanwalts verweigert worden war. Auch Regel 93 der Mindestgrundsätze für die Behandlung der Gefangenen (Entschließung (73) 5 des Europarats) sieht vor, dass noch nicht verurteilte Gefangene, sobald sie in Haft sind, Anspruch auf einen Rechtsbeistand haben.

<sup>41</sup> *Imbrioscia/Schweiz* (Urteil vom 24. November 1993, Series A, n°275, Rdnr. 36).

Verteidiger hinzuziehen, hingewiesen und ihm so bald wie möglich ein Verteidiger zur Seite gestellt werden, wenn er dieses Recht in Anspruch nehmen will.

## **b) Welche Rechte hat der Betroffene?**

Die Rechte, die durch Artikel 6 Absatz 3 Buchstabe c) EMRK und durch andere oben zitierte Bestimmungen gewährt werden, lassen sich unter Berücksichtigung des zugrunde liegenden Zwecks, ein faires Verfahren sicherzustellen, wie folgt zusammenfassen:

- Der einer strafbaren Handlung Beschuldigte hat das Recht,
- sich selbst zu verteidigen, wenn er dies wünscht, oder
- sich durch einen Verteidiger seiner Wahl verteidigen zu lassen;
- falls er nicht über die Mittel zur Bezahlung eines Verteidigers verfügt, so ist ihm ein Verteidiger unentgeltlich zu bestellen, wenn dies im Interesse der Rechtspflege erforderlich ist.

Nach Artikel 6 Absatz 3 Buchstabe b) EMRK hat der Beschuldigte das Recht "über ausreichende Zeit und Gelegenheit zur Vorbereitung seiner Verteidigung zu verfügen". Dieses Recht muss gewahrt werden, ohne dass unverhältnismäßig viel Zeit zwischen der Anklageerhebung und der Verhandlung verstreicht, da sowohl Artikel 5 Absatz 3 EMRK als auch Artikel 9 Absatz 3 IPbürgR vorsehen, dass festgenommene oder in Haft gehaltene Personen "unverzüglich" einem Richter vorgeführt werden müssen und Anspruch auf ein Gerichtsverfahren innerhalb "angemessener" Frist haben.

### Das Recht, sich selbst zu verteidigen

Sollte sich der Betroffene entschließen, dieses Recht in Anspruch zu nehmen, muss er bei der Verhandlung anwesend sein, um sich "konkret und wirksam verteidigen zu können". Es liegt auf der Hand, dass das Recht in Artikel 6 Absatz 3 Buchstabe b) EMRK, "über ausreichende Zeit und Gelegenheit zur Vorbereitung seiner Verteidigung zu verfügen", für den Beschuldigten, der sich selbst verteidigen will, von zentraler Bedeutung ist. Die Kommission erkennt zwar das Recht an, sich selbst zu verteidigen, geht aber an dieser Stelle aus offenkundigen Gründen nicht weiter auf die Situation des Beschuldigten ein, der sich selbst verteidigen will. Probleme bereitet vielmehr der umgekehrte Fall, dass der Beschuldigte rechtlichen Beistand und Vertretung wünscht, aber nicht in der Lage ist, dieses Recht wahrzunehmen.

### Das Recht auf einen Verteidiger seiner Wahl

Das Recht des Beschuldigten auf einen Verteidiger seiner Wahl ist in Artikel 6 Absatz 3 Buchstabe c) EMRK, Artikel 14 IPbürgR, Artikel 55 Römisches Statut und Artikel 18 ICTY-Statut ausdrücklich vorgesehen. Dieses Recht gilt im Allgemeinen jedoch nur dann, wenn der Beschuldigte seinen Verteidiger bezahlen kann.

### Das Recht auf einen unentgeltlichen Rechtsbeistand

Gemäß Artikel 6 Absatz 3 Buchstabe c) EMRK, Artikel 14 IPbürgR, Artikel 55 Römisches Statut und Artikel 18 ICTY-Statut hat der Beschuldigte ausdrücklich Anspruch auf einen unentgeltlichen Rechtsbeistand, "falls er nicht über die Mittel zur Bezahlung eines Verteidigers verfügt".

Der Beschuldigte muss nicht mit letzter Gewissheit nachweisen, dass er einen Verteidiger nicht bezahlen kann<sup>42</sup>. Einige Mitgliedstaaten prüfen die Bedürftigkeit des Beschuldigten, während andere jedem einen unentgeltlichen Rechtsbeistand gewähren mit der Begründung,

---

<sup>42</sup> *Pakelli/Deutschland*, Urteil vom 25. April 1983, Series A n° 64, Rdnr. 34.

dass eine Bedürftigkeitsprüfung ebenfalls Kosten verursacht und in manchen Fällen vom Beschuldigten verlangt werden kann, einen Teil der Kosten des Rechtsbeistands zurückzuzahlen. In diesem Bereich erscheint es angemessen, es den Mitgliedstaaten zu überlassen, nach dem Verfahren vorzugehen, das ihnen am kostengünstigsten erscheint.

Das Recht auf einen unentgeltlichen Rechtsbeistand unterliegt allerdings gewissen Beschränkungen. Sowohl die EMRK als auch der IPbürgR und das Römische Statut gestehen dieses Recht nur zu, wenn dies "im Interesse der Rechtspflege erforderlich" ist. Die Schwierigkeit besteht darin, Kriterien festzulegen, nach denen sich EU-weit bestimmen lässt, wann im "Interesse der Rechtspflege" eine Unterstützung erforderlich ist. In seinem Urteil *Quaranta/Schweiz* nannte der EGMR drei Faktoren, die es zu berücksichtigen gilt:

- die Schwere der Straftat und die Höhe des Strafmaßes,
- die Kompliziertheit des Falls und
- die persönliche Situation des Beschuldigten<sup>43</sup>.

Diese Kriterien sind sehr allgemein und umfassen Fälle, in denen Prozesskostenhilfe unter Umständen nicht durchgängig gewährt wird.

Das Recht auf einen unentgeltlichen Rechtsbeistand beinhaltet nicht das Recht auf eine freie Anwaltswahl, wenn auch einige Mitgliedstaaten eine solche Wahl zulassen. In jedem Fall muss der Rechtsanwalt, unabhängig davon, ob er vom Beschuldigten selbst oder als Pflichtverteidiger bestellt worden ist, effektiven Beistand leisten<sup>44</sup>.

In der Sache *Benham/Vereinigtes Königreich* (1996) stellte der Menschenrechtsgerichtshof fest, dass bei drohendem Freiheitsentzug grundsätzlich die Bestellung eines Verteidigers geboten ist. Einige Mitgliedstaaten wenden diesen Grundsatz auch bei Straftaten an, die nicht nur mit einer Freiheitsstrafe bedroht sind, sondern auch den Verlust des Arbeitsplatzes oder der Existenzgrundlage nach sich ziehen. Manche Mitgliedstaaten gehen noch einen Schritt weiter und lassen alle Straftaten mit Ausnahme "geringfügiger" Vergehen wie Straßenverkehrsdelikte oder Ladendiebstahl zu<sup>45</sup>.

#### Mindesterfordernisse

Es reicht nicht aus, dass der Staat einen Rechtsanwalt bestellt, der geleistete Rechtsbeistand muss auch effektiv sein, und der Staat ist verpflichtet, dafür zu sorgen, dass der Rechtsanwalt über die für die Verteidigung seines Mandanten notwendigen Informationen verfügt<sup>46</sup>. Der Betroffene sollte von seinem Anwalt alle Informationen erhalten, die notwendig sind, um die Art und die Konsequenzen der gegen ihn erhobenen Beschuldigung zu verstehen. Er sollte über ein etwaiges Schweigerecht belehrt werden (oder im Gegenteil von den nachteiligen Schlüssen, die aus seinem Schweigen gezogen werden können), über die Folgen eines Geständnisses oder über das Gewicht, das seinen Aussagen in anschließenden Verhandlungen beigemessen wird.

---

<sup>43</sup> *Quaranta/Schweiz*, Urteil vom 24. Mai 1991, Series A n° 205, Rdnr. 35: Darin wird Herr Quaranta als junger Erwachsener ausländischer Herkunft aus einem sozial benachteiligten Milieu ohne richtige Berufsausbildung und mit einer langen Vorstrafenliste beschrieben. Er hatte seit 1975 Drogen genommen, seit 1983 beinahe täglich, und lebte mit seiner Familie von der Sozialhilfe.

<sup>44</sup> *Artico/Italien* 1980, a. a. O.

<sup>45</sup> Z. B. Schweden; Ladendiebstahl wird allerdings nicht in allen Mitgliedstaaten als "geringfügiges" Vergehen angesehen.

<sup>46</sup> In der Sache *Goddi/Italien* (Urteil vom 9. April 1984) bedeutete das Versäumnis von staatlicher Seite, Goddis Rechtsanwalt den Termin der Vernehmung mitzuteilen, dass Goddi nicht in den Genuss einer konkreten, wirksamen Verteidigung kam.

### Artikel 6 in Verbindung mit anderen Artikeln

Artikel 1 EMRK (Schutzgarantie der Vertragsstaaten) bestimmt Folgendes:

*"Die Hohen Vertragsschließenden Teile sichern allen ihrer Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen die in Abschnitt I dieser Konvention niedergelegten Rechte und Freiheiten zu."*

Artikel 14 EMRK (Verbot der Diskriminierung) bestimmt Folgendes:

*"Der Genuss der in der vorliegenden Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten muss ohne Unterschied des Geschlechts, der Rasse, Hautfarbe, Sprache, Religion, politischen oder sonstigen Anschauungen, nationaler oder sozialer Herkunft, Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status gewährleistet werden."*

In ihrer Gesamtsicht besagen diese Artikel, dass die in Artikel 6 enthaltenen Verfahrensgarantien allen Personen im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit und unabhängig davon, ob sie sich rechtmäßig im Gebiet dieses Mitgliedstaats aufhalten, gewährt werden müssen. Jeder muss folglich das Recht auf einen Rechtsbeistand in einem Strafverfahren und alle damit zusammenhängenden Rechte, die oben erörtert worden sind, in Anspruch nehmen können. Artikel 14 schließt die meisten Formen der Diskriminierung aus.

### **c) Welche Vorkehrungen sind von den Mitgliedstaaten zu treffen?**

In dem Fragebogen, den die Kommission an die Mitgliedstaaten gerichtet hatte, wurde nach Prozesskostenhilfe und Zugang zu einem Rechtsanwalt gefragt. Die Regelungen in den Mitgliedstaaten waren sehr unterschiedlich. Die Kommission hält eine einheitliche einzelstaatliche Regelung für empfehlenswert, damit die Zugangsvoraussetzungen auf Ebene eines Mitgliedstaats einheitlich angewandt werden. Damit würde auch für mehr Gerechtigkeit gesorgt, da alle Beamten, die Verhaftungen vornehmen, mit den auf nationaler Ebene geltenden Vorschriften vertraut wären. Wenn diese zudem schriftlich den festgenommenen Personen mitgeteilt würden (vgl. 8. Kenntnis bestehender Rechte/"Letter of Rights"), würden diese Rechte sichtbarer und wären besser bekannt.

In einigen Mitgliedstaaten leisten Referendare und Studenten bei einer Festnahme unentgeltlich Rechtsbeistand. Rechtsanwälte, die in diesen Fällen Rechtsbeistand leisten, müssen die nötige Befähigung aufweisen, damit die Vereinbarkeit mit der EMRK gewährleistet ist. Wenn sich nicht genügend fähige Rechtsanwälte finden lassen, die bereit sind, diese Art von Rechtsbeistand zu leisten, könnte dies zum Teil daran liegen, dass die Vergütung nicht attraktiv genug ist. Bei Referendaren und allgemein bei allen Rechtsanwälten, die festgenommene Personen beraten, sollte für eine gewisse Qualitätskontrolle gesorgt werden. Diese Qualitätskontrolle muss auch die Vorbereitung der Gerichtsverhandlung und die Gerichtsverhandlung selbst einschließen. Die Mitgliedstaaten sollten deshalb ein Qualitätssicherungssystem einrichten.

Die Kommission räumt ein, dass die Bereitstellung eines rechtlichen Beistands und einer rechtlichen Vertretung zu Lasten der Staatskasse sehr hohe Kosten verursacht. Dabei drängt sich unweigerlich die Frage auf, ob sich diese Pflicht auch auf jene erstreckt, die einen Teil der Rechtskosten oder alle Kosten selbst tragen können, sowie auf jene, die nur geringfügiger Vergehen beschuldigt werden. Einige Mitgliedstaaten prüfen zuvor die Bedürftigkeit und gewähren Prozesskostenhilfe nur, wenn der Betroffene weniger als das Doppelte des gesetzlichen monatlichen Mindesteinkommens verdient. Andere gewähren jedem einen unentgeltlichen Rechtsbeistand mit der Begründung, dass eine Bedürftigkeitsprüfung teurer ist als der Rechtsbeistand selbst. Die Kommission fragt sich, ob es angesichts der Kosten sinnvoll ist, eine einheitliche Regelung einzuführen, die anhand der Schwere der Straftat

bestimmt, wann rechtlicher Beistand unentgeltlich gewährt wird, und ob bestimmte geringfügige Vergehen von der Prozesskostenhilfe ausgenommen werden können. Diese Überlegungen gehen aus den nachfolgenden Fragen hervor.

**Frage 2:**

**Sollten alle Mitgliedstaaten verpflichtet werden, die Bereitstellung einer rechtlichen Vertretung in einem Strafverfahren in ihrem Recht zu regeln, um auf diese Weise gemeinsame Mindeststandards in Bezug auf Artikel 6 Absatz 3 Buchstabe c) EMRK zu gewährleisten?**

**Frage 3:**

**Falls die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, die Bereitstellung einer rechtlichen Vertretung in Strafverfahren in ihrem Recht zu regeln, sollten sie dann auch verpflichtet sein, sich zu vergewissern, dass die Vergütung hoch genug ist, um die Teilnahme an dieser Regelung für Strafverteidiger attraktiv zu machen?**

**Frage 4:**

**Falls die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, die Bereitstellung einer rechtlichen Vertretung in Strafverfahren in ihrem Recht zu regeln, sollten sie dann auch verpflichtet sein, die Befähigung, Erfahrung und/oder Qualifikation der Rechtsanwälte zu überprüfen, die an der Regelung teilnehmen?**

**Frage 5:**

**Nach Artikel 6 Absatz 3 EMRK hat jeder Angeklagte das Recht auf den unentgeltlichen Beistand eines Pflichtverteidigers, "falls er nicht über die Mittel zur Bezahlung eines Verteidigers verfügt". Wie sollen die Mitgliedstaaten feststellen, ob der Betroffene in der Lage ist, seinen Verteidiger zu bezahlen oder nicht?**

**Frage 6:**

**Nach Artikel 6 Absatz 3 Buchstabe c) EMRK hat jeder Angeklagte das Recht auf den unentgeltlichen Beistand eines Pflichtverteidigers, "wenn dies im Interesse der Rechtspflege erforderlich ist". Sollte dieses Recht auf Straftaten beschränkt werden, die mit einer Freiheitsstrafe bedroht sind, oder sollte es sich auch auf Straftaten erstrecken, die den Verlust des Arbeitsplatzes oder des Ansehens zur Folge haben können?**

**Frage 7:**

**Wenn der unentgeltliche Rechtsbeistand für alle Straftaten mit Ausnahme "geringfügiger" Vergehen gewährt wird, welche Definition des "geringfügigen Vergehens" wäre für alle Mitgliedstaaten annehmbar?**

**Frage 8:**

**Sollten für den Fall, dass ein Mitgliedstaat keinen rechtlichen Beistand oder keine rechtliche Vertretung leistet, obwohl der Betroffene Anspruch darauf hat, Sanktionen vorgesehen werden abgesehen von einer Feststellung der Pflichtverletzung durch den Menschenrechtsgerichtshof?**

## **5. DAS RECHT AUF EINEN SACHKUNDIGEN, QUALIFIZIERTEN (ODER ZUGELASSENEN) DOLMETSCHER UND/ODER ÜBERSETZER, DAMIT DER BESCHULDIGTE/ANGEKLAGTE VERSTEHT, WAS IHM ZUR LAST GELEGT WIRD, UND ER DEM VERFAHREN FOLGEN KANN**

### **5.1. Einführung**

Das Recht auf Zugang zu einem sachkundigen Dolmetscher und auf die Übersetzung wichtiger Dokumente ist von wesentlicher Bedeutung. Es versteht sich von selbst, dass der Verdächtige oder Beschuldigte verstehen muss, was ihm vorgeworfen wird. Dieses Recht ist in der EMRK und anderen nachstehend genannten Übereinkünften fest verankert. Es hat heute, wo viel mehr Menschen nicht nur in ein anderes Land reisen, um dort Urlaub zu machen, sondern auch, um dort Arbeit zu suchen oder sich dort niederzulassen, noch stärker an Bedeutung gewonnen. Die Schwierigkeit besteht weniger darin, die Existenz dieses Rechts nachzuweisen, als darin, ihm Geltung zu verschaffen. Die Berufe des Gerichtsdolmetschers und -übersetzers sind nicht so gut geregelt wie andere Berufszweige (etwa Konferenzdolmetscher), doch ist man bereits dabei, Vereinigungen zu gründen, gemeinsame Normen für die Ausbildung sowie Verfahren für die Eintragung oder Zertifizierung festzulegen und einen Verhaltenskodex zu erstellen. In diesem Abschnitt geht es mehr um diesen Punkt als um das Recht auf Inanspruchnahme eines Übersetzers oder Dolmetschers selbst. Ein kurzer Überblick über die einschlägigen Rechtsvorschriften ist jedoch notwendig, um die Mindestanforderungen darzustellen.

(Die Rechte Gehörloser oder Stummer, die einen Dolmetscher für die Gebärdensprache benötigen, werden unter 6. – Angemessener Schutz für besonders schutzbedürftige Personen – behandelt.)

#### **Nach der EMRK**

Artikel 5 Absatz 2 lautet wie folgt:

*“Jeder Festgenommene muss unverzüglich und in einer ihm verständlichen Sprache über die Gründe seiner Festnahme und über die gegen ihn erhobenen Beschuldigungen unterrichtet werden.”*

Artikel 6:

*“3) Jeder Angeklagte hat mindestens (englischer Text) insbesondere (französischer Text) die folgenden Rechte:*

*a) unverzüglich in einer für ihn verständlichen Sprache in allen Einzelheiten über die Art und den Grund der gegen ihn erhobenen Beschuldigung in Kenntnis gesetzt zu werden;*

*(...)*

*e) die unentgeltliche Beiziehung eines Dolmetschers zu verlangen, wenn er die Verhandlungssprache des Gerichts nicht versteht oder sich nicht darin ausdrücken kann.”*

#### **Andere internationalen Übereinkünfte**

##### Nach dem IPbürgR

Artikel 14 Absatz 3 lautet wie folgt:

*“Jeder wegen einer strafbaren Handlung Angeklagte hat in gleicher Weise im Verfahren Anspruch auf folgende Mindestgarantien:*

*a) Er ist unverzüglich und im einzelnen in einer ihm verständlichen Sprache über Art und Grund der gegen ihn erhobenen Anklage zu unterrichten; [...]*

*f) er kann die unentgeltliche Beiziehung eines Dolmetschers verlangen, wenn er die Verhandlungssprache des Gerichts nicht versteht oder spricht”.*

##### Nach dem Römischen Statut

Artikel 55 (Rechte der Personen während der Ermittlungen) lautet wie folgt:

*“1. Bei Ermittlungen aufgrund dieses Statuts:*

*[...] c) werden einer Person, deren Vernehmung in einer Sprache erfolgt, die sie nicht vollständig versteht und spricht, unentgeltlich ein sachkundiger Dolmetscher und die*

*Übersetzungen zur Verfügung gestellt, die erforderlich sind, um dem Gebot der Fairness Genüge zu tun, [...] “*

Artikel 67 (Rechte des Angeklagten [im Verfahren]):

*“1. Der Angeklagte hat Anspruch darauf, dass über die gegen ihn erhobene Anklage öffentlich nach Maßgabe dieses Statuts und in billiger Weise unparteiisch verhandelt wird; außerdem hat er in gleicher Weise Anspruch auf folgende Mindestgarantien:*

*a) Er ist unverzüglich und im einzelnen in einer Sprache, die er vollständig versteht und spricht, über Art, Grund und Inhalt der gegen ihn erhobenen Anklage zu unterrichten, [...]*

*f) er kann die unentgeltliche Beiziehung eines sachkundigen Dolmetschers und die Übersetzungen verlangen, die erforderlich sind, um dem Gebot der Fairness Genüge zu tun, wenn Teile des Verfahrens oder dem Gerichtshof vorgelegte Schriftstücke nicht in einer Sprache gehalten sind, die der Angeklagte vollständig versteht und spricht, [...].”*

### **Grotius Projekte 98/GR/131 und 2001/GRP/015**

Im Rahmen des Programms Grotius der Kommission wurde eine zweijährige Studie über die Förderung einheitlicher Normen für das Dolmetschen und Übersetzen von Rechtstexten in den Mitgliedstaaten unterstützt. Es nahmen Einrichtungen aus Belgien, Dänemark, Spanien und dem Vereinigten Königreich daran teil. Die Ergebnisse dieses Projekts (98/GR/131) wurden in einem Buch mit dem Titel "Aequitas - Access to Justice Across Language and Culture"<sup>47</sup> veröffentlicht. Die aus dem Projekt hervorgegangenen Empfehlungen betreffen die Auswahl, Ausbildung, Beurteilung und Zulassung von Gerichtsdolmetschern und -übersetzern. Sie enthalten ein Muster für einen Verhaltens- und Ehrenkodex, Vorschläge für die Eintragungs- und Disziplinarverfahren und eine Bewertung der interdisziplinären Vereinbarungen zwischen den Rechts- und Sprachsachverständigen. Im Rahmen des Programms Grotius (2001/GRP/015) wird auch ein zweiter Teil dieser Arbeiten zur Verbreitung der im ersten Teil gesammelten Informationen gefördert. Aufgrund dieses Forschungsprojekts konnte sich die Kommission ein genaues Bild über die Bereitstellung von Gerichtsübersetzern und -dolmetschern verschaffen.

## **5.2. Diskussion und Fragen**

Beschuldigte, die die Verhandlungssprache nicht verstehen oder sprechen (z. B. weil sie Ausländer sind), sind eindeutig im Nachteil. Sie machen in diesem Land vielleicht gerade Urlaub, oder sie arbeiten dort vorübergehend und kehren bald wieder in ihr Heimatland zurück. Höchstwahrscheinlich kennen sie das Rechtssystem und die Gerichtsverfahren in dem betreffenden Land gar nicht. Wie auch immer ihre Umstände sein mögen - sie sind besonders schutzbedürftig. Die Kommission erachtet daher das Recht auf Beiziehung eines Dolmetschers oder Übersetzers, das, wie bereits dargelegt, in zahlreichen Übereinkünften garantiert ist, für besonders wichtig. Die Schwierigkeit liegt dabei wie angedeutet nicht in der Anerkennung dieses Rechts durch die Mitgliedstaaten<sup>48</sup>, sondern in seiner konkreten Umsetzung, wobei die Kostenfrage eine wichtige Rolle spielt. Die Fragen gliedern sich daher in zwei Teile: Umfang des Rechts und Art und Weise der Bereitstellung von Übersetzern und Dolmetschern.

### *5.2.1. Umfang des Rechts*

a) Wann ist sprachliche Hilfe bereitzustellen?

---

<sup>47</sup> ISBN 90 804438 8 3; Auskunft bei Professor Erik Hertog (E-Mail: [erik.hertog@lessius-ho.be](mailto:erik.hertog@lessius-ho.be) ) oder über die Website <http://www.legalintrans.info/Grotius> .

<sup>48</sup> Der Fragebogen zeigt, dass alle Mitgliedstaaten ihre Verpflichtungen nach der EMRK wahrnehmen und Übersetzer und Dolmetscher zumindest während eines Teils des Verfahrens bereitstellen, wenn die Umstände dies erfordern.

Der Kommission sind keine Verfahren bekannt, mit denen sich feststellen ließe, wann ein Tatverdächtiger oder Beschuldigter "die Verhandlungssprache des Gerichts nicht versteht oder spricht"<sup>49</sup>. Diese Bewertung scheint spontan von jenen Personen vorgenommen zu werden, mit denen der Verdächtige oder Beschuldigte in Kontakt tritt (Polizeibeamte, Rechtsanwälte, Gerichtspersonal usw.)<sup>50</sup>. Hauptgarant für die Fairness des Verfahrens ist auch in dieser Hinsicht der Verhandlungsrichter, der die Pflicht hat, diese Frage mit äußerster Sorgfalt zu prüfen<sup>51</sup>. Es ist natürlich wünschenswert, dass Sprachprobleme bereits vor Beginn der Verhandlung erkannt werden.

b) Sollte die Unterstützung durch einen Dolmetscher kostenlos sein?

In der Rechtssache *Luedicke, Belkacem und Koç/Deutschland* hat der EGMR festgestellt, dass jeder, der die Verhandlungssprache des Gerichts nicht spricht oder versteht, das Recht auf die unentgeltliche Beiziehung eines Dolmetschers hat, ohne dass nachträglich die Bezahlung der dadurch entstandenen Kosten von ihm gefordert werden könnte<sup>52</sup>. In diesem Fall hat der betreffende Staat (Deutschland) ohne Erfolg versucht, die Kosten für den Dolmetscher nach der Verurteilung zurückzufordern. In der Rechtssache *Kamasinski/Österreich*<sup>53</sup> hielt der EGMR ferner fest, dass dieser Grundsatz auch für die Übersetzung von Schriftstücken gilt. In allen anderen Übereinkünften, die auf die Inanspruchnahme von Dolmetschern und Übersetzern Bezug nehmen, ist festgelegt, dass der Betroffene diese Dienste grundsätzlich nicht zu bezahlen braucht. Daher kann eindeutig festgestellt werden, dass die Beiziehung von Gerichtsübersetzern und -dolmetschern im Strafverfahren für den Betroffenen unentgeltlich erfolgen muss.

c) Umfang der Pflicht zur Beiziehung von Übersetzern und Dolmetschern

Der EGMR hat festgestellt, dass Artikel 6 Absatz 3 Buchstabe e) nicht so weit geht, dass eine Übersetzung aller schriftlichen Beweise oder amtlichen Schriftstücke im Verfahren erforderlich wäre.

Hinsichtlich der Übersetzung gilt, dass nur jene Schriftstücke übersetzt werden müssen, die der Betroffene verstehen muss, damit ein faires Verfahren gewährleistet ist<sup>54</sup>. Die Vorschriften über den Umfang der zu übersetzenden Dokumente unterscheiden sich je nach Mitgliedstaat und je nach Fall. Diese Unterschiede sind akzeptierbar, solange ein faires Verfahren gegeben ist.

Zu dolmetschen ist hingegen das gesamte mündliche Verfahren. Bei einem Interessenkonflikt können zwei Dolmetscher - einer für die Verteidigung und einer für die Anklage (oder, je nach dem betreffenden Rechtssystem, für das Gericht) - erforderlich sein. Es reicht nicht aus, nur die unmittelbar dem Betroffenen gestellten Fragen und seine Antworten zu dolmetschen. Der Betroffene muss in der Lage sein, jedes gesprochene Wort (wie die Anträge der Vertreter

---

<sup>49</sup> *Kamasinski/Österreich* (Urteil vom 19. Dezember 1989, Serie A, n° 168) Rdnr. 74.

<sup>50</sup> In *Brozicek/Italien*, Urteil vom 19. Dezember 1989, Serie A, N°167, hat der EGMR festgestellt, dass es Aufgabe der Justizbehörden ist, nachzuweisen, dass der Beschuldigte die Verhandlungssprache des Gerichts hinreichend spricht, und nicht Sache des Beschuldigten, seine fehlende Kenntnis zu beweisen (Rdnr. 41).

<sup>51</sup> Wie der EGMR in *Cuscani/Vereinigtes Königreich*, Urteil vom 24. September 2002, Klage Nr. 32771/96, festgestellt hat, war der Verhandlungsrichter, der hinreichend darüber informiert worden war, dass der Kläger bei der Nichtbereitstellung eines Dolmetschers auf Probleme stoßen würde, Garant für die Fairness des Verfahrens. Der EGMR hielt darüber hinaus fest, dass die nationalen Gerichte bereits die Auffassung vertreten hatten, dass unter den vorliegenden Bedingungen die Richter verpflichtet waren, die Interessen des Angeklagten mit äußerster Sorgfalt zu bewerten.

<sup>52</sup> (Luedicke, Belkacem und Koç/Deutschland – Urteil vom 28. November 1978, Series A n°29 Rdnr. 46)

<sup>53</sup> *Kamasinski/Österreich* (a.a.O).

<sup>54</sup> *Kamasinski/Österreich* (a.a.O), Rdnr. 74.

der Anklage und der Verteidigung, die Worte des Richters und die Zeugenaussagen) zu verstehen. Der EGMR hat festgestellt, dass die Beiziehung eines Dolmetschers so erfolgen soll, dass der Betroffene den ihm zur Last gelegten Sachverhalt verstehen und sich entsprechend verteidigen kann, indem er insbesondere dem Gericht seine Sicht der Ereignisse darstellt<sup>55</sup>.

## 5.2.2. Art und Weise der Bereitstellung von sprachlicher Unterstützung

### a) Ausbildung, Zulassung und Eintragung

Nach Auffassung der Kommission sollten alle Mitgliedstaaten zur Erfüllung der Erfordernisse aus der EMRK und zahlreichen anderen internationalen Übereinkünften für die Ausbildung, Zulassung und Eintragung von Gerichtsübersetzern und -dolmetschern Sorge tragen. In den Aequitas-Vorschlägen werden folgende Mindestanforderungen genannt:

- (1) Die Mitgliedstaaten müssen über eine Fachausbildung für Dolmetscher und Übersetzer verfügen, die die Vermittlung juristischer Kenntnisse, Besuche bei Gerichten, Polizeidiensten und in Gefängnissen einschließt und zu einer anerkannten Qualifikation führt.
- (2) Die Mitgliedstaaten müssen ferner über ein Verfahren für die Zulassung/Zertifizierung dieser Übersetzer und Dolmetscher verfügen.
- (3) Die Mitgliedstaaten sollten ein zeitlich (z.B. auf fünf Jahre) befristetes Zulassungsverfahren einrichten, um Übersetzer und Dolmetscher zu veranlassen, ihre Sprachkenntnisse und ihre Kenntnis der Gerichtsverfahren zu pflegen, wenn sie ihre Zulassung verlängern wollen.
- (4) Die Mitgliedstaaten sollten eine kontinuierliche berufliche Weiterbildung vorsehen, damit sich Übersetzer und Dolmetscher auf dem Laufenden halten können.
- (5) Die Mitgliedstaaten sollten einen Ehrenkodex und berufliche Leitlinien annehmen, die für die gesamte EU zumindest in wesentlichen Zügen gleich sind.
- (6) Die Mitgliedstaaten sollten den Richtern und Rechtsanwälten Fortbildungsmöglichkeiten anbieten, damit sie die Rolle der Übersetzer und Dolmetscher besser verstehen und folglich effizienter mit ihnen zusammenarbeiten können.
- (7) Die Mitgliedstaaten sollten dabei interdisziplinär vorgehen und entweder das Justiz- oder das Innenministerium an der Einstellung, Ausbildung und Zulassung von Gerichtsübersetzern und -dolmetschern beteiligen.

### b) Zwei verschiedene Berufe

Obwohl sie oft in einer Gruppe zusammengefasst werden, sollten Dolmetscher und Übersetzer, die verschiedene Fertigkeiten und in Strafverfahren unterschiedliche Aufgaben haben, als zwei verschiedene Berufsgruppen behandelt werden.

a) Dolmetscher werden bei den polizeilichen Ermittlungen (Befragung des Verdächtigen und gegebenenfalls von Zeugen) und allen Gerichtsverhandlungen benötigt. Darüber hinaus benötigt der Verdächtige/Beschuldigte einen Dolmetscher unter Umständen für die

---

<sup>55</sup> *Kamasinski/Österreich* (a.a.O), Rdnr. 74.

Unterredung mit seinem Rechtsanwalt (bei der Polizei, im Gefängnis, wenn er verhaftet wurde, in der Kanzlei des Rechtsanwalts und vor Gericht).

b) Übersetzer werden benötigt, um die Prozessunterlagen aus der Akte (Strafanzeige, Anklageschrift) sowie die schriftlichen Zeugenaussagen und Beweisunterlagen beider Parteien zu übersetzen.

In den Verzeichnissen der Mitgliedstaaten sollte berücksichtigt werden, dass es sich um zwei Berufe handelt. Es könnte durchaus effizienter sein, zwei getrennte Verzeichnisse zu führen.

#### c) Sprachen

Einige Sprachen können Probleme bereiten. Es obliegt den Mitgliedstaaten, auch für solche Sprachen Vorsorge zu treffen, indem sie entweder sicherstellen, dass in ihrem Verzeichnis alle Sprachen zu einem gewissen Minimum abgedeckt werden, oder indem sie auf die Relaisübertragung aus einer bekannteren Sprache zurückgreifen. Die Anforderungen könnten in Bezug auf weniger gebräuchliche Sprachen gelockert werden, damit auch für diese Übersetzer und Dolmetscher zur Verfügung stehen. Die Kommission ist sich der besonderen Problematik dieser Sprachen bewusst; da sich das Problem jedoch besser auf nationaler Ebene lösen lässt, sollte es den Mitgliedstaaten überlassen bleiben, nach Maßgabe des Subsidiaritätsprinzips geeignete Vorkehrungen treffen.

#### d) Kosten

Die Kosten werden oft als Grund für die Nichterfüllung der Pflichten der Mitgliedstaaten aus der EMRK geltend gemacht. Die Mitgliedstaaten müssen jedoch Mittel hierfür bereitstellen. Gerichtsdolmetschern und -übersetzern muss ein entsprechendes Entgelt geboten werden, damit diese Laufbahn für Sprachmittler attraktiver wird. Aber man sollte sich nicht nur auf Sprachmittler beschränken. Junge Juristen mit ausgezeichneten Sprachkenntnissen, die keinen traditionellen Rechtsberuf ausüben möchten, sollten für diese Laufbahn gewonnen werden und entsprechende Fortbildungsmöglichkeiten erhalten. Die Europäischen Gemeinschaften bezeichnen diese zweifach qualifizierten Personen als "Rechts- und Sprachsachverständige" (auf Französisch "juristes-linguistes" und auf Englisch "lawyer-linguists").

#### e) Einstellung

Abgesehen von den Kosten einer umfassenden Bereitstellung von Übersetzern und Dolmetschern geben die Mitgliedstaaten an, dass nicht genügend Personen zur Verfügung stehen. Daher muss das Berufsbild von Übersetzern und Dolmetschern gefördert werden. Die Beschäftigung von qualifizierten Sprachsachverständigen sollte jedoch nicht nur als Geldfrage gesehen werden. Eine bessere Bezahlung würde diesen Beruf attraktiver machen, aber daneben gibt es noch andere Faktoren wie eine respektvollere Behandlung und bessere Einbeziehung von Sprachsachverständigen in Gerichtsverfahren, mit der sichergestellt wird, dass ihre besonderen Fertigkeiten anerkannt und gewürdigt werden.

#### **Beziehung von Übersetzern und Dolmetschern:**

##### **Frage 9:**

**Sollte es ein förmliches Verfahren geben, um festzustellen, ob der Betroffene die Verfahrenssprache ausreichend versteht, um sich verteidigen zu können?**

##### **Frage 10:**

**Sollten die Mitgliedstaaten Kriterien dafür festlegen, welche Verfahrensteile einschließlich des Vorverfahrens für den Betroffenen zu dolmetschen sind?**

**Aufgrund welcher Kriterien lässt sich feststellen, ob der Betroffene eigene Übersetzer und Dolmetscher für die Anklage/das Gericht (je nach dem betreffenden Rechtssystem) benötigt?**

**Frage 11:**

**Sollten die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, Übersetzungen bestimmter Verfahrensdokumente in Strafsachen bereitzustellen? Wenn ja, welche Dokumente stellen das Minimum für ein faires Verfahren dar?**

**Art der Bereitstellung:**

**Frage 12:**

**Sollten die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, auf nationaler Ebene Verzeichnisse von Gerichtsübersetzern und -dolmetschern zu führen? Wenn ja, sollte ein Verfahren für die Zulassung, Verlängerung der Eintragung und ständige berufliche Weiterentwicklung eingerichtet werden?**

**Frage 13:**

**Sollten im Fall der Einrichtung nationaler Verzeichnisse von Gerichtsübersetzern und -dolmetschern diese als Grundlage für die Erstellung eines europäischen Verzeichnisses von Übersetzern und Dolmetschern verwendet werden oder sollte ein System mit Zugang zu den Verzeichnissen anderer Mitgliedstaaten eingerichtet werden?**

**Frage 14:**

**Sollten die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, ein nationales Ausbildungsmodell für Gerichtsübersetzer und -dolmetscher einzuführen?**

**Frage 15:**

**Sollten die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, eine Zulassungsstelle zur Abwicklung der Verfahren für die Zulassung, Verlängerung der Eintragung und ständige berufliche Weiterentwicklung zu benennen? Wenn ja, sollte das Justiz- oder Innenministerium mit der Zulassungsstelle zusammenarbeiten, damit die Vertretung sowohl der Rechts- als auch der Sprachsachverständigen gewährleistet ist?**

**Frage 16:**

**Wenn die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, die Bereitstellung von Gerichtsübersetzern und -dolmetschern in ihrem Recht zu regeln, sollte sich diese Pflicht auch auf die Prüfung der Angemessenheit der Bezahlung erstrecken, damit die Teilnahme an der Regelung für Übersetzer und Dolmetscher attraktiv wird?**

**Frage 17:**

**Wie könnte und von wem sollte ein Verhaltenskodex aufgestellt werden?**

**Frage 18:**

**Welche Vorkehrungen können getroffen werden, um dem Mangel an qualifizierten Gerichtsübersetzern und -dolmetschern abzuhelpen und diese Laufbahn attraktiver zu machen?**

**Frage 19:**

**Sollten für den Fall, dass ein Mitgliedstaat keine adäquaten Übersetzer oder Dolmetscher bereitstellt, obwohl der Betroffene Anspruch darauf hat, Sanktionen**

**vorgesehen werden abgesehen von einer Feststellung der Pflichtverletzung durch den EGMR?**

## **6. ANGEMESSENER SCHUTZ FÜR BESONDERS SCHUTZBEDÜRFTIGE PERSONEN**

### **6.1. Einführung**

Im Konsultationspapier stellte die Kommission die Frage, ob die Mitgliedstaaten verpflichtet werden sollten, besonders schutzbedürftigen Personen in Bezug auf Verfahrensgarantien einen angemessenen Schutz zu gewähren. Dieser Vorschlag wurde positiv aufgenommen, wirft jedoch zwei Probleme auf: 1) die Definition von besonders schutzbedürftigen Personen, 2) die Festlegung der Mechanismen zur Gewährleistung eines angemessenen Schutzes.

Zu den besonders schutzbedürftigen Personen gehören insbesondere:

a) Ausländische Staatsangehörige, vor allem wenn sie die Landessprache nicht sprechen. Ein ausländischer Staatsangehöriger ist aufgrund seiner Staatsangehörigkeit, sprachlichen Benachteiligung und möglicherweise anderer Faktoren (wenn er etwa in dem betreffenden Staat auf Urlaub ist oder sich nur vorübergehend dort aufhält und die Gefahr besteht, dass er seine Arbeit oder Existenzgrundlage in seinem Herkunftsland verliert) schutzbedürftig. Neben der sprachlichen Unterstützung könnte ausländischen Staatsangehörigen Unterstützung von ihrem Konsulat angeboten werden (siehe Teil 7). Das Konsulat oder eine andere geeignete Einrichtung sollte praktische Unterstützung anbieten können. In den Rechtsvorschriften des betreffenden Mitgliedstaats könnte als Mindestanforderung festgelegt werden, dass diese Unterstützung nicht behindert werden darf.

b) Kinder.

Die besondere Schutzbedürftigkeit von Kindern wurde bereits im UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes anerkannt<sup>56</sup>. Die hier einschlägige Bestimmung - Artikel 40 - ist im Anhang aufgeführt.

Nach dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes ist ein Kind jeder Mensch, der das achtzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet hat, soweit die Volljährigkeit nach dem auf das Kind anzuwendenden Recht nicht früher eintritt. Der höhere Schutz sollte für alle "Kinder" im Sinne des Übereinkommens gelten. Die Strafmündigkeit ist in der EU unterschiedlich und reicht von 8 Jahren in Schottland zu 16 Jahren in Portugal. Dies bedeutet, dass zwischen den Rechtssystemen der Mitgliedstaaten wesentliche Unterschiede bestehen.

c) Personen, die aufgrund ihrer mentalen oder emotionalen Verfassung schutzbedürftig sind (z.B. geistig Behinderte, psychisch Kranke wie Schizophrene, Personen mit einem außergewöhnlich niedrigen Intelligenzquotienten oder mit einer Behinderung wie Autismus). Beschuldigte mit niedrigem Intelligenzquotienten, niedrigem Lesalter oder geringer Auffassungsgabe könnten im Polizeiverhör eher für sie nachteilige Angaben machen oder ein

---

<sup>56</sup> Das Übereinkommen wurde von allen Staaten der Welt mit Ausnahme der USA und Somalias unterzeichnet.

falsches Geständnis ablegen<sup>57</sup>. Ein Vorschlag geht dahin, dass Polizeibeamte, die einen Verdächtigen festnehmen, einen Protokollvermerk über die geistige Verfassung der Person machen sollen. Wenn die Beamten dies prüfen müssten (und ihre Bewertung schriftlich festhalten müssten), würde es ihnen mit der Zeit leichter fallen, Personen, die aufgrund ihrer mentalen oder emotionalen Verfassung schutzbedürftig sind, zu identifizieren. Bei dieser Personengruppe stellt nämlich die Erkennung der Beeinträchtigung ein wirkliches Problem dar. Eine entsprechende Ausbildung von Polizisten und Rechtsanwälten könnte zu seiner Lösung beitragen.

d) Personen, die aufgrund ihrer physischen Verfassung schutzbedürftig sind (körperlich Behinderte, u.a. Gehörlose, Diabetiker, Epileptiker, Personen mit Herzschrittmacher usw., Sprachbehinderte sowie Personen mit offensichtlichen körperlichen Behinderungen).

Diese Gruppe umfasst auch Verdächtige mit ernststen gesundheitlichen Problemen wie HIV/AIDS, die regelmäßig ärztlich behandelt und/oder überwacht werden müssen, sowie Schwangere, insbesondere wenn die Gefahr einer Fehlgeburt besteht.

Verdächtige, die behaupten, dass sie ein gesundheitliches Problem haben, könnten selbst dann, wenn äußerlich keine Anzeichen oder Symptome erkennbar sind, automatisch das Recht erhalten, von einem Arzt untersucht zu werden. Im Rahmen der ärztlichen Untersuchung könnte festgestellt werden, ob die betreffende Person für ein Verhör und eine (insbesondere über einige Stunden hinausgehende) Haft in ausreichend guter körperlicher Verfassung ist.

Werden Personen, die ein Gesundheitsproblem geltend machen, von der Polizei verhaftet, so könnten die Beamten verpflichtet werden, sicherzustellen, dass diese Personen medizinisch versorgt werden. Es könnte auch eine entsprechende Überwachung erforderlich sein. Da die Polizeibeamten nicht über die nötigen Fachkenntnisse verfügen, könnte es erforderlich sein, festzulegen, dass allen Verdächtigen, die behaupten, dass sie ein gesundheitliches Problem haben, eine ärztliche Untersuchung geboten wird.

e) Personen, die besonders schutzbedürftig sind, weil sie Kinder haben oder andere Personen von ihnen abhängig sind (z.B. Schwangere und Mütter von Kleinkindern, insbesondere allein erziehende Mütter, und allein sorgeberechtigte allein erziehende Väter von Kleinkindern).

Es besteht die Gefahr, dass eine festgenommene Person, die allein für Kleinkinder verantwortlich ist, Schritte unternimmt, die die Haft in ihren Augen verkürzen könnten. Dies gilt insbesondere dann, wenn die festgenommene Person glaubt, rasch auf Kautionsfreigabe zu werden, sobald sie das Delikt gestanden oder eine andere Erklärung abgegeben hat, die vermeintlich von der Polizei verlangt wird.

f) Des Lesens oder Schreibens unkundige Personen.

Solche Personen könnten besonders schutzbedürftig sein, da sie das Verfahren nicht vollständig verstehen.

g) Personen, denen der Flüchtlingsstatus nach der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 zuerkannt wurde, andere Personen mit internationalem Schutzstatus und Asylbewerber<sup>58</sup>.

Flüchtlinge und andere Personen, die internationalen Schutz benötigen, einschließlich Asylbewerber, sind aus verschiedenen Gründen besonders schutzbedürftig, u.a.: mögliche

---

<sup>57</sup> Gudjonsson, Clare, Rutter und Pearse, "Persons at Risk During Interviews in Police custody: the Identification of Vulnerabilities", Studie Nr. 12, The Royal Commission on Criminal Justice, HMSO, London 1993.

<sup>58</sup> Für diese Personengruppen entwickelt die Europäische Union gemäß Artikel 63 EG-Vertrag Kriterien und Verfahren.

Sprachprobleme und kulturelle Unterschiede, Furcht vor Konflikten mit den Justizbehörden, eingeschränkte Rechte im Aufnahmestaat, Verlust des Schutzes durch das Herkunftsland und fehlende Möglichkeit für konsularischen Schutz durch das Herkunftsland. Eine Person, die internationalen Schutz benötigt, könnte von den Behörden - möglicherweise auch zu Unrecht - verdächtigt werden, sich unrechtmäßig in dem betreffenden Staat aufzuhalten, und könnte sich daher in Bezug auf die ihr zur Last gelegte Straftat besonders verletzlich fühlen. Als Folge der Strafverfolgung oder Verurteilung könnten diese Personen vom "Flüchtlingsstatus"<sup>59</sup> - oder einem subsidiären Schutzstatus ausgeschlossen werden oder Gefahr laufen, diesen zu verlieren. Die Mitgliedstaaten können eine Person vom "vorübergehenden Schutz" im Sinne der Richtlinie 2001/55/EG<sup>60</sup> des Rates ausschließen, die ein "schweres Verbrechen des gemeinen Rechts" begangen hat (Artikel 28). Das Risiko ist daher für Personen, die internationalen Schutz benötigen, höher als für andere Verdächtige/Beschuldigte, da für sie eine Verurteilung schwerer wiegen kann. Darüber hinaus stellen sich durch die Gefahr, dass diese Personen zweimal Nachteile erleiden (Abschiebung nach Verbüßung der Haft) oder "zweimal" bestraft werden, besondere Fragen angesichts der Tatsache, dass Flüchtlinge und Personen, die internationalen Schutz benötigen, grundsätzlich nicht in ihr Herkunftsland zurückgeführt werden können.

h) Personen, die alkohol- oder drogenabhängig sind (insbesondere Alkoholiker und Drogenabhängige, die beim Verhör unter Einfluss von Drogen bzw. Alkohol stehen).

Diese Personen können aus verschiedenen Gründen besonders schutzbedürftig sein. Maßgeblich sind dafür viele Faktoren wie der Grad der Abhängigkeit, der allgemeine Gesundheitszustand und das Vorliegen von Entzugserscheinungen. Diese Personen könnten aufgrund ihres schlechten Gesundheitszustandes nicht in der Lage sein, Fragen der Polizei zu beantworten; in diesem Fall sollten sie als Personen mit gesundheitlichen Problemen behandelt werden und ärztliche Hilfe in Anspruch nehmen können (siehe Buchstabe d). Dies kann jedoch nur dann geschehen, wenn die betreffende Person ihr Gesundheitsproblem darlegt oder die Polizeibeamten hinreichend ausgebildet sind, um diese Feststellung selbst zu treffen. Die Bereitstellung ärztlicher Hilfe muss in solchen Situationen zwingend erfolgen und sollte nie von der Beantwortung von Fragen oder der Erteilung bestimmter Auskünfte abhängig gemacht werden.

Auf Drogenabhängige könnte Druck ausgeübt werden, Auskunft über die Herkunft der Drogen zu erteilen, damit die Händler gefasst und strafrechtlich verfolgt werden können. Die Händler könnten ihnen aber auch mit Vergeltungsmaßnahmen im Falle einer Preisgabe von Informationen an die Polizei gedroht haben.

Das Strafverfahren kann für den Verdächtigen/Beschuldigten jedoch auch die Gelegenheit darstellen, Hilfe zu erhalten oder selbst um Hilfe aus der Abhängigkeit zu bitten. Daher sollten Betroffene dieser Gruppe einfühlsam behandelt werden.

## **6.2. Diskussion und Fragen**

Die Kommission schlägt vor, eine allgemeine Verpflichtung einzuführen, wonach die Mitgliedstaaten sicherzustellen haben, dass ihr Recht allen Kategorien von schutzbedürftigen Verdächtigen und Beschuldigten in Strafverfahren ein höheres Schutzniveau zugesteht. Es ist der Kommission bewusst, dass die Schutzbedürftigkeit schwer festzustellen und eine

---

<sup>59</sup> Gemäß Artikel 12 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 bestimmt sich das Personalstatut jedes Flüchtlings nach dem Recht seines Wohnsitz- oder seines Aufenthaltslandes.

<sup>60</sup> Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten, ABl. L 212 vom 7.8.2001, S. 12.

Einteilung in verschiedene Kategorien nicht immer angemessen ist. Der EGMR hat in einem Fall, in dem sich die Frage stellte, ob einem jungen Mann Prozesskostenhilfe zu gewähren war, die "persönliche Situation" des Beschuldigten als Faktor bei der Bewertung herangezogen, ob die Gewährung von Prozesskostenhilfe im Interesse der Rechtspflege war<sup>61</sup>. In dem Urteil wird der Angeklagte als junger Erwachsener ausländischer Herkunft aus einem sozial benachteiligten Milieu ohne richtige Berufsausbildung und mit einer langen Vorstrafenliste beschrieben. Er hatte seit 1975 Drogen genommen, seit 1983 beinahe täglich, und lebte mit seiner Familie von der Sozialhilfe. Einige Aspekte dieser Beschreibung entsprechen den oben aufgeführten Kategorien. Der EGMR hielt jedenfalls die für die Prozesskostenhilfe zuständigen Personen für in der Lage, die "persönliche Situation" von Verdächtigen und Beschuldigten zu bewerten. Die Polizeibeamten und Strafvollstreckungsbehörden könnten diese Bewertung ebenso vornehmen.

Die Beamten sollten die besondere Schutzbedürftigkeit eines Betroffenen bereits prüfen, während er sich in Polizeigewahrsam befindet oder anderweitig befragt wird (oder sein Haus durchsucht wird), d. h. vor dem Beschluss zur Anklageerhebung. Man könnte von ihnen verlangen, schriftlich festzuhalten, dass sie die Schutzbedürftigkeit des Betroffenen geprüft haben. Nach der Feststellung der besonderen Schutzbedürftigkeit könnte der Nachweis entsprechender Schritte der Beamten gefordert werden (z. B. die Bereitstellung ärztlicher Unterstützung, Kontaktaufnahme mit der Familie, Möglichkeit für den Betroffenen, jemanden über seine Festnahme zu unterrichten). Sie sollten schriftlich festhalten, welche Schritte sie nach Feststellung der Schutzbedürftigkeit für erforderlich hielten und was tatsächlich unternommen worden ist, so dass eine spätere Nachprüfung möglich ist.

Sobald der Beschluss zur Anklageerhebung ergangen ist und der Beschuldigte zum Angeschuldigten in einem bevorstehenden Strafverfahren wird, sollte jede besondere Schutzbedürftigkeit wie der Bedarf an sprachlicher oder ärztlicher Unterstützung in den Gerichtsakten - und bei Untersuchungshaft im Haftprotokoll - festgehalten werden.

Stellt sich nachträglich heraus, dass die besondere Schutzbedürftigkeit nicht protokolliert wurde oder zwar schriftlich festgehalten, aber nicht berücksichtigt wurde, sollte der betreffende Mitgliedstaat der Person Rechtsbehelfe einräumen.

Die besondere Schutzbedürftigkeit eines Betroffenen ist schwer zu beurteilen, es könnte jedoch eine spezielle Fortbildung auf diesem Gebiet angeboten werden.

**Frage 21:**

**Sind folgende Personengruppen als besonders schutzbedürftig einzustufen? Wenn ja, welche Verpflichtungen können den Mitgliedstaaten auferlegt werden, damit sie sicherstellen, dass diese Personen einen angemessenen Schutz in Strafverfahren erhalten:**

- a) ausländische Staatsangehörige,**
- b) Kinder,**
- c) Personen, die eine mentale oder emotionale Behinderung im weitesten Sinne aufweisen,**
- d) körperlich Behinderte oder Kranke,**
- e) Mütter/Väter von Kleinkindern,**
- f) des Lesens oder Schreibens unkundige Personen,**
- g) Flüchtlinge und Asylbewerber,**
- h) Alkoholiker und Drogenabhängige?**

**Sollten dieser Aufzählung weitere Kategorien hinzugefügt werden?**

---

<sup>61</sup> *Quaranta/Schweiz*, Urteil vom 24. Mai 1991, Serie A, n°205, vgl. Fußnote 43.

**Frage 22:**

**Sollten Polizeibeamte, Rechtsanwälte und/oder Gefängnisbedienstete verpflichtet werden, die mögliche besondere Schutzbedürftigkeit eines Verdächtigen/Beschuldigten in bestimmten Abschnitten des Strafverfahrens schriftlich zu bewerten und festzuhalten, welche Schritte sie bei Feststellung der Schutzbedürftigkeit unternommen haben?**

**Frage 23:**

**Wenn Polizeibeamte, Rechtsanwälte und/oder Gefängnisbedienstete verpflichtet werden, die mögliche besondere Schutzbedürftigkeit eines Verdächtigen/Beschuldigten in bestimmten Abschnitten des Strafverfahrens zu bewerten, sollten sie dann auch zur Ergreifung geeigneter Maßnahmen aufgrund dieser Bewertung verpflichtet werden?**

**Frage 24:**

**Sollten Sanktionen vorgesehen werden für den Fall, dass die Polizei oder die Strafvollstreckungsbehörden es versäumen, die Schutzbedürftigkeit des Betroffenen zu prüfen und zu protokollieren, oder dass sie es versäumen, die sich aus der festgestellten Schutzbedürftigkeit ergebenden Maßnahmen zu ergreifen? Wenn ja, worin sollten diese Sanktionen bestehen?**

## **7. KONSULARISCHER BEISTAND**

### **7.1. Einführung**

Wie bereits im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Dolmetschern und Übersetzern festgestellt wurde, sind die ausländischen Staatsangehörigen - Angehörige anderer Mitgliedstaaten der EU oder Drittstaatsangehörige - eine leicht identifizierbare Gruppe von besonders schutzbedürftigen Personen. Zahlreiche NRO stellen fest, dass dieser Gruppe nicht immer eine faire Behandlung zuteil wird. Die umfassende Durchführung des Wiener Übereinkommens über konsularische Beziehungen von 1963 würde einen beträchtlichen Schutz mit sich bringen. In Artikel 36 Absatz 1 des Übereinkommens heißt es wie folgt:

*"a) den Konsularbeamten steht es frei, mit Angehörigen des Entsendestaats zu verkehren und sie aufzusuchen. Angehörigen des Entsendestaats steht es in gleicher Weise frei, mit dessen Konsularbeamten zu verkehren und sie aufzusuchen;*

*b) die zuständigen Behörden des Empfangsstaats haben den konsularischen Posten des Entsendestaats auf Verlangen des Betroffenen unverzüglich zu unterrichten, wenn in seinem Konsularbezirk ein Angehöriger dieses Staates festgenommen, inhaftiert oder in Untersuchungshaft genommen oder ihm anderweitig die Freiheit entzogen worden ist. Jede von einer Person, die festgenommen, inhaftiert oder in Untersuchungshaft genommen oder anderweitig die Freiheit entzogen ist, an den konsularischen Posten gerichtete Mitteilung haben die genannten Behörden ebenfalls unverzüglich weiterzuleiten. Diese Behörden haben den Betroffenen unverzüglich über die ihm auf Grund dieses Buchstabens zustehenden Rechte zu unterrichten; (...)"*

In diesem Artikel ist auch das Recht festgelegt, einen inhaftierten Staatsangehörigen aufzusuchen.

Ausländische Staatsangehörige könnten es ablehnen, mit einem Vertreter ihrer Regierung in Verbindung zu treten (etwa Asylbewerber und Flüchtlinge, die vor einer Verurteilung in ihrem Herkunftsstaat geflüchtet sind und daher von ihrem Konsulat keine Hilfe erwarten oder annehmen möchten). Personen dieser Gruppe könnten Vertreter eines anderen Staates, der

zugestimmt hat, ihre Interessen wahrzunehmen<sup>62</sup>, oder eine staatliche Einrichtung oder internationale Organisation ihrer Wahl für diese Art der Unterstützung kontaktieren<sup>63</sup>. Die Durchführung des Wiener Übereinkommens über konsularische Beziehungen könnte bedeuten, in jedem Konsulat einen engagierten Beamten zu benennen, der Fälle betreut, in denen Angehörige dieses Staates im Ausland einer Straftat bezichtigt werden (dieser Beamte könnte auch den Opfern von Straftaten Unterstützung bieten, da er das Recht und die Strafverfahren in dem betreffenden Staat kennen muss). Dieser Beamte könnte bei der Kontaktaufnahme mit der Familie des Betroffenen, mit Rechtsanwälten, möglichen Zeugen und NRO, die Gefangenen im Ausland helfen, behilflich sein sowie gegebenenfalls besondere Maßnahmen wie die Aufgabe von Zeitungsannoncen usw. ergreifen. Damit würden die Belastung des Aufnahmestaates verringert und die Chancen des Betroffenen, Unterstützung insbesondere in einer ihm verständlichen Sprache zu erhalten, vergrößert werden.

## 7.2. Diskussion und Fragen

Zahlreiche Betroffene nehmen dieses Recht anscheinend nicht wahr, weil sie es entweder nicht kennen (und es ihnen niemand sagt) oder weil sie den angebotenen konsularischen Beistand aus Furcht ablehnen, die Behörden ihres Heimatlands könnten von ihrer Verhaftung im Ausland erfahren. Dieses Recht sollte allen Beteiligten besser vermittelt werden, und die Mitgliedstaaten sollten prüfen, wie ihre Konsularbeamten die im Ausland verhafteten Staatsangehörigen sinnvoll unterstützen können, ohne dass die Betroffenen bei ihrer Rückkehr Nachteile befürchten müssen. Es gibt nur sehr wenig Informationen darüber, wie häufig konsularischer Beistand angeboten wird und ob Mitgliedstaaten ihren Pflichten aus diesem Recht effektiv nachkommen.

Derzeit kann wegen Nichtbeachtung des Wiener Übereinkommens über konsularische Beziehungen eine Klage beim Internationalen Gerichtshof erhoben werden<sup>64</sup>. Die Verfahren vor dem IGH dauern jedoch sehr lange. Die Klagen werden von Staaten eingebracht; es wird somit davon ausgegangen, dass dem Staat aufgrund der nicht ordnungsgemäßen Behandlung eines seiner Staatsangehörigen nach Maßgabe des Wiener Übereinkommens ein Schaden entstanden ist. Dies bietet der Person, die Opfer des Verstoßes gegen das Übereinkommen geworden ist, jedoch keinen hinreichenden Ausgleich. Selbst wenn der betreffende Staat bereit ist, Klage gegen den schädigenden Staat zu erheben, stellt dies für die betreffende Person keinen wirksamen und praktischen Rechtsbehelf dar. Es sollte daher überlegt werden, welche Rechtsbehelfe einer Einzelperson in dieser Lage zugestanden werden sollten.

---

<sup>62</sup> Vorschrift 38 der 1955 vom UN-Kongress für Verbrechensverhütung und die Behandlung Straffälliger angenommenen Vorschriften über die Mindestgrundsätze für die Behandlung der Gefangenen: (1) [...]. 2) Gefangenen, die Staaten ohne diplomatische oder konsularische Vertretung in dem betreffenden Land angehören, sowie Flüchtlingen oder Staatenlosen ist in ähnlicher Weise Gelegenheit zu geben, mit dem diplomatischen Vertreter des Staates, der mit der Wahrnehmung ihrer Interessen beauftragt ist, oder mit einer nationalen oder internationalen Stelle, deren Aufgabe es ist, solchen Personen Schutz zu gewähren, in Verbindung zu treten.

<sup>63</sup> Grundsatz 16 der von der UN-Generalversammlung 1988 angenommenen Grundsätze für den Schutz von festgenommenen oder inhaftierten Personen:  
1.[...]  
2. Wenn die festgenommene oder inhaftierte Person Ausländer ist, ist sie unverzüglich über ihr Recht zu informieren, sich mit dem Vertreter der zuständigen internationalen Organisation in Verbindung zu setzen, wenn sie Flüchtling ist oder aus anderem Grund unter dem Schutz einer zwischenstaatlichen Organisation steht.

<sup>64</sup> Vgl. *Paraguay/USA* (Fall Breard), Beschluss vom 9. April 1998 (das Verfahren wurde eingestellt) und *Deutschland/USA* (Fall Lagrand), Urteil vom 27. Juni 2001. Vgl. auch den Fall *Avena* und andere mexikanische Staatsangehörige (*Mexiko/USA*), in dem für den 5. Februar 2002 eine einstweilige Anordnung erwartet wird.

Verdächtige/Beschuldigte könnten im "Letter of Rights" (Teil 8), und die Polizeibeamten im Zuge einer entsprechenden Ausbildung auf dieses Recht hingewiesen werden. Die Mitgliedstaaten könnten gemeinsam sicherstellen, dass jene Beamte, die Verhaftungen vornehmen, angewiesen sind, bei der Festnahme eines ausländischen Staatsbürgers das Konsulat zu verständigen.

**Frage 25:**

**Sollten die Mitgliedstaaten sicherstellen müssen, dass ein Beamter für die Wahrung der Rechte von Verdächtigen und Beschuldigten in Strafverfahren im Aufnahmestaat zuständig ist und als Kontaktperson zu deren Familien und Rechtsanwälten fungiert?**

**Frage 26:**

**Sollten die Mitgliedstaaten sicherstellen müssen, dass ihre Polizeibehörden das Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen einhalten und entsprechend ausgebildet werden?**

**Frage 27:**

**Sollten Verstöße gegen das Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen geahndet werden? Wenn ja, welche Sanktionen kämen in Frage?**

## **8. KENNTNIS BESTEHENDER RECHTE/ "LETTER OF RIGHTS"**

### **8.1. Einführung**

Es ist sowohl für die Ermittlungsbehörden als auch für die Personen, gegen die ermittelt wird, wichtig, die bestehenden Rechte umfassend zu kennen. Die Kommission schlägt vor, die Mitgliedstaaten zu verpflichten, Verdächtigen und Beschuldigten ein Informationsblatt ("Letter of Rights") über ihre wesentlichen Rechte zur Verfügung zu stellen. Diese Anregung wurde allgemein positiv aufgenommen, und es wurden verschiedene Vorschläge dazu unterbreitet. In vielen Stellungnahmen wurde die Auffassung vertreten, dass eine solche Maßnahme die Position von Verdächtigen und Beschuldigten wesentlich verbessern würde. Das Europäische Parlament hat den Vorschlag eines "Letter of Rights" begrüßt und vorgeschlagen, Mittel zu seiner Finanzierung bereitzustellen. Die Herstellung dieses Informationsblatts dürfte insbesondere nach einer ersten Abfassung des Textes ohne größeren Kostenaufwand möglich sein.

### **8.2. Diskussion und Fragen**

Es wurden verschiedene Vorschläge gemacht, u.a. ein mehrteiliger "Letter of Rights" mit einem EU-weit gemeinsamen Teil und einem zweiten Teil, den der betreffende Mitgliedstaat nach seinem eigenen Recht abfasst. Ein wichtiger Gesichtspunkt dabei ist, die Verständlichkeit der Information auch für Verdächtige/Beschuldigte mit geringer Schulbildung oder Intelligenz sicherzustellen. Der "Letter of Rights" könnte einen gemeinsamen Teil 1 und einen von den Mitgliedstaaten nach ihren eigenen Rechtsvorschriften abgefassten Teil 2 umfassen. Er sollte die wesentlichen Informationen enthalten und einfach geschrieben sein, so dass er leicht verständlich ist. Der Text sollte so kurz wie möglich sein. Er könnte zentral in allen EU-Sprachen oder mithilfe eines anderen Verfahrens möglichst einheitlich erstellt werden.

Das Informationsblatt sollte der Person zu dem Zeitpunkt ausgehändigt werden, zu dem ihre Interessen erstmals in Gefahr sind und sie Schutz benötigt. Es ist nicht einfach, diesen Zeitpunkt genau zu bestimmen. In Frage käme der Zeitpunkt der Festnahme, aber auch ein

früherer Zeitpunkt wäre möglich. Der "Letter of Rights" könnte dem Betroffenen bei Eintreffen in der Polizeidienststelle ausgehändigt werden. Ein späterer Zeitpunkt wäre nicht sinnvoll, da die Information nur dann nützlich ist, wenn sie zur Verfügung steht, sobald die Person festgenommen ist und Rechte nach den Artikeln 5 und 6 EMRK in Anspruch genommen werden können. Erhält der Betroffene den "Letter of Rights" erst bei seinem Eintreffen in der Polizeidienststelle, stellt sich jedoch die Frage, ob er davor Kenntnis über seine Rechte hatte. Aus praktischen Gründen könnte das Informationsblatt jedoch auf der Polizeidienststelle ausgehändigt werden, da entsprechende Vordrucke in den verschiedenen Sprachfassungen wahrscheinlich dort aufgehoben würden.

Es lässt sich nicht ohne Weiteres beurteilen, ob der Betroffene den Erhalt des Informationsblatts bestätigen sollte. Die Kommission hat Vertreter der Mitgliedstaaten zu dieser Frage konsultiert. Viele hielten eine Unterschrift des Betroffenen nicht für unbedingt notwendig. Einige Sachverständige stellten die Frage nach der rechtlichen Bedeutung des "Letter of Rights" und den Folgen einer Nichtaushändigung dieses Informationsblatts an den Betroffenen.

Die Kommission ist sich der von den Sachverständigen der Mitgliedstaaten aufgezeigten Probleme bewusst. Einige meinen, die EMRK stelle bereits eine Aufzählung der Rechte dar. Andere machen geltend, dass ihre Rechtsvorschriften zu komplex seien, um sie auf ein übersichtliches Informationsblatt zu reduzieren, und dass sich die Rechte des Betroffenen im Laufe des Verfahrens ändern würden, so dass ein "Letter of Rights" bis zu 50 Seiten lang sein müsste, um alle Optionen und Verfahrensschritte abzudecken. Letzteres Problem dürfte sich jedoch nicht stellen, da der Betroffene, sobald ein Rechtsanwalt für ihn tätig wird (ein Recht, auf das er spätestens im "Letter of Rights" hingewiesen wird), von seinem Rechtsanwalt über seine Rechte aufgeklärt wird.

**Frage 28:**

**Wäre es möglich, einen gemeinsamen, EU-weiten "Letter of Rights" zu erstellen? Wenn ja, welche Informationen sollte er enthalten?**

**Frage 29:**

**Wann sollte der "Letter of Rights" der betroffenen Person ausgehändigt werden?**

**Frage 30:**

**Sollte der Betroffene den Erhalt des "Letter of Rights" schriftlich bestätigen müssen?**

**Frage 31:**

**Welche rechtlichen Folgen hätte gegebenenfalls die Nichtaushändigung des "Letter of Rights" an den Betroffenen?**

## **9. EINHALTUNG DER VORSCHRIFTEN UND KONTROLLE**

### **9.1. Einführung**

Es sei nochmals daran erinnert, dass diese Initiative über Verfahrensgarantien in Strafverfahren in der Europäischen Union keinesfalls als Ergänzung oder gar Ersatz des EGMR gedacht ist. Mit dieser Initiative soll vielmehr erreicht werden, dass die Mitgliedstaaten der EMRK in den in diesem Grünbuch behandelten Bereichen effektiver nachkommen. Der EGMR ist kein Sicherheitsnetz, das alle Verstöße gegen die EMRK auffangen kann. Hierfür gibt es mehrere Gründe. Der EGMR ist ein *letztinstanzliches* Gericht. Er hat selbst Bedenken angesichts seiner Kapazitäten zum Ausdruck gemacht, mit der

zunehmenden Arbeitsbelastung fertig zu werden<sup>65</sup>. Wenn wiederholt Verstöße gegen die EMRK geltend gemacht werden, sollten die Mitgliedstaaten die Möglichkeiten haben, dem von sich aus abzuhelfen. Da der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung nur dann wirksam angewandt werden kann, wenn das nötige Vertrauen dafür da ist, kommt es, wie bereits oben ausgeführt<sup>66</sup>, auch darauf an, dass diese gemeinsamen Mindeststandards eingehalten werden. Es sollte ein nachweisbar hoher Grad an Übereinstimmung erreicht werden. Damit jeder Mitgliedstaat über den Grad der Übereinstimmung in den anderen Mitgliedstaaten Gewissheit erhält, sollte eine Art von Bewertung vorgenommen werden. Das Vertrauen darf sich nicht auf die Regierungsebene beschränken. Auch diejenigen, die das Recht in der Praxis anwenden, Rechtsanwälte, Richter und Vollzugsbeamte, die tagtäglich Entscheidungen auf der Grundlage des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung treffen, müssen auf die Einhaltung des Rechts in anderen Mitgliedstaaten vertrauen können. Dies lässt sich nicht von heute auf morgen erreichen. Zudem braucht es ein verlässliches Instrumentarium, um die Einhaltung der gemeinsamen Mindeststandards in der Europäischen Union beurteilen zu können. Dies gilt umso mehr nach dem Beitritt der Bewerberländer. Ist ein solches Bewertungsverfahren erst beschlossen, sollte es regelmäßig und kontinuierlich durchgeführt werden.

Derzeit besteht wachsender Bedarf nach einer Bewertung der im Bereich Justiz und Inneres getroffenen Maßnahmen. In mehreren Beiträgen der Arbeitsgruppe X ("Freiheit, Sicherheit und Recht") des Europäischen Konvents<sup>67</sup> wurde eine Bewertung und Kontrolle der in diesem Bereich umgesetzten Maßnahmen gefordert. Die Arbeitsgruppe X beschäftigt sich eingehend mit Fragen aus dem Bereich "Freiheit, Sicherheit und Recht". Der für Justiz und Inneres zuständige Kommissar Antonio Vitorino hat sich für Bewertungs- und Kontrollverfahren ausgesprochen, mit deren Hilfe sich feststellen lässt, inwieweit EU-Vorschriften in der Praxis tatsächlich angewandt werden<sup>68</sup>. Andere Vorschläge betrafen ein Frühwarnsystem für Grundrechtsverstöße<sup>69</sup> und ein Bewertungssystem in Kombination mit einer größeren Einbeziehung des EuGH<sup>70</sup>.

## 9.2. Durchführung der Bewertung

Nach Auffassung der Kommission kommt ihr bei der Bewertung und Kontrolle die Hauptaufgabe zu. Sie muss darüber informiert werden, wie die Vorschriften in der Praxis angewandt werden. In Rahmenbeschlüssen ist in einer der Schlussbestimmungen die Verpflichtung für die Mitgliedstaaten enthalten, der Kommission mitzuteilen, welche Vorkehrungen sie getroffen haben, um den Verpflichtungen aus dem Rahmenbeschluss nachzukommen. Als Beispiel mag folgende Bestimmung dienen:

---

<sup>65</sup> Bericht der Bewertungsgruppe über Mittel und Wege, wie die Effizienz des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte auf Dauer gewährleistet werden kann, Straßburg, September 2002.

<sup>66</sup> Vgl. 1.7 – "Stärkung des Vertrauens".

<sup>67</sup> Europäischer Konvent – Informationen und Dokumente sind auf der Website: <http://european-convention.eu.int/bienvenue.asp?lang=DE&CONTENT> abrufbar. Die Arbeitsgruppe X beschäftigt sich eingehend mit Fragen der Freiheit, Sicherheit und des Rechts.

<sup>68</sup> Arbeitsgruppe X "Freiheit, Sicherheit und Recht", WD 17, 15. November 2002.

<sup>69</sup> Arbeitsgruppe X "Freiheit, Sicherheit und Recht", WD 13, 15. November 2002.

<sup>70</sup> Arbeitsgruppe X, Stellungnahme von Ana Palacio, Mitglied des Konvents, Vertreterin der spanischen Regierung, zu WD 05, 18. November 2002. Nach Auffassung von Frau Palacio liegt die Hauptverantwortung für die praktische Kontrolle der Mitgliedstaaten beim Rat, der diese Kontrolle durch eine Begutachtung im Kollegium sicherstellen sollte. Nach dem neuen Vertrag ist der EuGH zur uneingeschränkten richterlichen Kontrolle im JI-Bereich befugt.

*"Die Mitgliedstaaten teilen [...] der Kommission den Wortlaut der Bestimmungen mit, die sie zur Umsetzung der sich aus diesem Rahmenbeschluss ergebenden Verpflichtungen in ihr innerstaatliches Recht erlassen haben.[...] "*<sup>71</sup>

Auch die Kommission ist dann verpflichtet, für die ordnungsgemäße Umsetzung des Rahmenbeschlusses, Sorge zu tragen, d. h. dafür, dass die Ziele der EU-Regelung mit den einzelstaatlichen Vorschriften adäquat verwirklicht werden.

Es erscheint daher angemessen, dass die Kommission ihre Aufgabe, Informationen über die Umsetzung der EU-Vorschriften in innerstaatliches Recht entgegenzunehmen, auf eine regelmäßige Überprüfung der Einhaltung dieser Vorschriften erweitert. Dies könnte anhand von Berichten oder Statistiken der einzelstaatlichen Behörden geschehen, die von den Mitgliedstaaten selbst übermittelt und von der Kommission analysiert und verglichen werden. Die Kommission könnte auch die Dienste von Sachverständigen in Anspruch nehmen. Es gibt ein erst seit kurzem bestehendes unabhängiges Netz von Grundrechtsexperten, das von der GD Justiz und Inneres beauftragt wurde zu prüfen, wie jedes der in der EU-Grundrechtscharta aufgeführten Rechte auf nationaler und EG-Ebene angewandt wird, unter Berücksichtigung der Entwicklung im nationalen Recht, in der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte, des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften sowie des Menschenrechtsgerichtshofs. Aufgabe dieses Expertenteams ist es, einen schriftlichen Bericht über die Stellung der Grundrechte im EU-Recht und in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten zu erstellen<sup>72</sup>. Das Netz ist der Kommission berichtspflichtig. Die erste Bewertung wird derzeit auf der Grundlage eines Einjahresvertrags durchgeführt, der auf maximal fünf Jahre verlängert werden kann. Fällt das Ergebnis zufriedenstellend aus, könnte die Aufgabenstellung des Expertenteams auf sämtliche Vorschriften über Verfahrensgarantien in Rahmenbeschlüssen ausgedehnt werden. Da Artikel 47 der EU-Grundrechtscharta das Recht auf ein faires Verfahren festschreibt, ist das Expertenteam bereits befugt, einen Großteil der in diesem Grünbuch aufgeführten Bestimmungen zu prüfen. In jedem Fall sollten die gemeinsamen Mindeststandards für Verfahrensrechte kontinuierlich und regelmäßig überprüft werden und nicht nur einmal oder spontan. Auf diese Weise werden anhaltende Verstöße und Standards unterhalb des vereinbarten Minimums zutage treten.

### **9.3. Bewertungsinstrumente**

Die Einhaltung der Mindeststandards sollte auf allen Ebenen und Verfahrensstufen geprüft werden. Hierfür kommen zahlreiche Instrumente in Frage. An erster Stelle bieten sich Statistiken der Mitgliedstaaten an, die Aufschluss geben über die Zahl der gerichtlichen Vor- und Hauptverfahren, den Anteil der Beschuldigten, die über einen Rechtsbeistand verfügten, den Anteil der Fälle, in denen Übersetzer und Dolmetscher hinzugezogen worden sind, und ähnliche Indikatoren. Es sollten jedoch Vorkehrungen für die Mitteilung und Untersuchung von Beschwerden wegen Verstoßes gegen die Mindeststandards getroffen werden. Beschwerden, insbesondere wenn sie sich immer wieder gegen dieselbe Stelle richten (Gericht, Polizeistation) oder auch gegen dasselbe geographische Gebiet, sind gute Indizien dafür, dass ein Problem besteht. Einige Mitgliedstaaten zeichnen Vernehmungen auf Tonband oder Video auf. Hierdurch werden nicht nur Polizeibeamte vor späteren Beschwerden wegen unfairer Behandlung geschützt, sondern mit diesen Aufzeichnungen lässt sich auch hervorragend beweisen, was tatsächlich passiert ist. Wenn die Mitgliedstaaten solche Aufzeichnungen anerkennen würden, wären sie ein gutes Instrument für die Bewertung der Einhaltung der gemeinsamen Mindeststandards.

---

71 Artikel 34 des Rahmenbeschlusses vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten, ABl. L 190 vom 18.7.2002.

72 Im Juli 2002 eingerichtetes Netz von Sachverständigen, GD JAI, Referat A5. Die Leistungsbeschreibung ist in der Auftragsbekanntmachung 2002/S60 - ABl. S 60 vom 26.3.2002 enthalten.

Damit die Bewertung ihren Zweck erfüllen kann, müssen Gegenstand und erwartete Ergebnisse der Bewertung genau festgelegt werden. Eine klare Aufgabenstellung der Stelle, die diese Bewertung vornimmt, ist daher unabdingbar.

#### **9.4. Sanktionen**

Mit der Bewertung und Kontrolle ist automatisch die Frage verbunden, was geschehen soll, wenn die Mindeststandards nicht eingehalten oder ständig unterschritten werden. Für individuelle Verstöße gegen die EMRK stehen Abhilfen zur Verfügung, über die der EGMR im Einzelfall entscheidet. Nach Artikel 7 EUV können bei einer "schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung" durch einen Mitgliedstaat erhebliche Sanktionen verhängt werden<sup>73</sup>. Es wäre zu prüfen, ob noch andere Sanktionen in Frage kommen, beispielsweise bei anhaltenden Verstößen, die nicht gravierend genug sind, um von Artikel 7 EUV erfasst zu werden.

#### **9.5. Ergebnis**

Die Festlegung gemeinsamer Mindeststandards für Verfahrensgarantien in Strafverfahren innerhalb der Europäischen Union wird zur Klärung dessen beitragen, was von der Polizei und den Justizbehörden erwartet wird. Eine effiziente und kontinuierliche Kontrolle wird dafür sorgen, dass diese Standards in der Praxis auch eingehalten werden.

##### **Frage 32:**

**Ist die Bewertung der Einhaltung der gemeinsamen Mindeststandards wesentlicher Bestandteil des gegenseitigen Vertrauens und damit der Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung?**

##### **Frage 33:**

**Welche Informationen benötigt die Kommission, um die Einhaltung der vereinbarten gemeinsamen Mindeststandards effektiv beurteilen zu können?**

##### **Frage 34:**

**Ist die Aufzeichnung von polizeilichen Vernehmungen wünschenswert für eine effiziente Kontrolle? Welche anderen Instrumente kämen ebenfalls in Frage?**

##### **Frage 35:**

**Sind Sanktionen für den Fall angemessen, dass die gemeinsam vereinbarten Mindeststandards unterschritten werden? Wenn ja, worin sollten diese Sanktionen bestehen?**

## FRAGEN

### Allgemeines

- 1 Ist die Europäische Union die geeignete Ebene für eine Initiative im Bereich der Verfahrensrechte?

### Vertretung durch einen Rechtsbeistand

- 2 Sollten die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, die Bereitstellung einer rechtlichen Vertretung in einem Strafverfahren in ihrem Recht zu regeln, um auf diese Weise gemeinsame Mindeststandards in Bezug auf Artikel 6 Absatz 3 Buchstabe c) EMRK zu gewährleisten?
- 3 Falls die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, die Bereitstellung einer rechtlichen Vertretung in Strafverfahren in ihrem Recht zu regeln, sollten sie dann auch verpflichtet sein, sich zu vergewissern, dass die Vergütung hoch genug ist, um die Teilnahme an dieser Regelung für Strafverteidiger attraktiv zu machen?
- 4 Falls die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, die Bereitstellung einer rechtlichen Vertretung in Strafverfahren in ihrem Recht zu regeln, sollten sie dann auch verpflichtet sein, die Befähigung, Erfahrung und/oder Qualifikation der Rechtsanwälte zu überprüfen, die an der Regelung teilnehmen?
- 5 Nach Artikel 6 Absatz 3 EMRK hat jeder Angeklagte das Recht auf den unentgeltlichen Beistand eines Pflichtverteidigers, "falls er nicht über die Mittel zur Bezahlung eines Verteidigers verfügt". Wie sollen die Mitgliedstaaten feststellen, ob der Betroffene in der Lage ist, seinen Verteidiger zu bezahlen oder nicht?
- 6 Nach Artikel 6 Absatz 3 EMRK hat jeder Angeklagte das Recht auf den unentgeltlichen Beistand eines Pflichtverteidigers, "wenn dies im Interesse der Rechtspflege erforderlich ist". Sollte dieses Recht auf Straftaten beschränkt werden, die mit einer Freiheitsstrafe bedroht sind, oder sollte es sich auch auf Straftaten erstrecken, die den Verlust des Arbeitsplatzes oder des Ansehens zur Folge haben können?
- 7 Wenn der unentgeltliche Rechtsbeistand für alle Straftaten mit Ausnahme "geringfügiger" Vergehen gewährt wird, welche Definition des "geringfügigen Vergehens" wäre für alle Mitgliedstaaten annehmbar?
8. Sollten für den Fall, dass ein Mitgliedstaat keinen rechtlichen Beistand oder keine rechtliche Vertretung leistet, obwohl der Betroffene Anspruch darauf hat, Sanktionen vorgesehen werden abgesehen von einer Feststellung der Pflichtverletzung durch den Menschenrechtsgerichtshof?

### Beziehung von Gerichtsübersetzern und -dolmetschern

- 9 Sollte es ein förmliches Verfahren geben, um festzustellen, ob der Betroffene die Verfahrenssprache ausreichend versteht, um sich verteidigen zu können?

- 10 Sollten die Mitgliedstaaten Kriterien dafür festlegen, welche Verfahrensteile einschließlich des Vorverfahrens für den Betroffenen zu dolmetschen sind?
- 11 Aufgrund welcher Kriterien lässt sich feststellen, ob der Betroffene für die Anklage/das Gericht (je nach dem betreffenden Rechtssystem) getrennte Übersetzer und Dolmetscher benötigt?
- 12 Sollten die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, Übersetzungen bestimmter Verfahrensdokumente in Strafsachen bereitzustellen? Wenn ja, welche Dokumente stellen das Minimum für ein faires Verfahren dar?
- 13 Sollten die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, auf nationaler Ebene Verzeichnisse von Gerichtsübersetzern und -dolmetschern zu führen?
- 14 Sollten im Fall der Einrichtung nationaler Verzeichnisse von Gerichtsübersetzern und -dolmetschern diese als Grundlage für die Erstellung eines europäischen Verzeichnisses von Übersetzern und Dolmetschern verwendet werden oder sollte ein System mit Zugang zu den Verzeichnissen anderer Mitgliedstaaten eingerichtet werden?
- 15 Sollten die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, ein Verfahren zur Ausbildung von Gerichtsübersetzern und -dolmetschern einzurichten? Wenn ja, sollte ein Verfahren für die Zulassung, Verlängerung der Eintragung und ständige berufliche Weiterentwicklung eingerichtet werden?
- 16 Sollten die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, eine Zulassungsstelle zur Abwicklung der Verfahren für die Zulassung, erneuerbare Eintragung und ständige berufliche Weiterentwicklung zu benennen? Wenn ja, sollte das Justiz- oder Innenministerium mit der Zulassungsstelle zusammenarbeiten, damit die Vertretung sowohl der Rechts- als auch der Sprachsachverständigen gewährleistet ist?
- 17 Wenn die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, die Bereitstellung von Gerichtsübersetzern und -dolmetschern in ihrem Recht zu regeln, sollte sich diese Pflicht auch auf die Prüfung der Angemessenheit der Bezahlung erstrecken, damit die Teilnahme an der Regelung für Übersetzer und Dolmetscher attraktiv wird?
- 18 Wie könnte und von wem sollte ein Verhaltenskodex aufgestellt werden?
- 19 Welche Vorkehrungen können getroffen werden, um dem Mangel an qualifizierten Gerichtsübersetzern und -dolmetschern abzuhelpen und diese Laufbahn attraktiver zu machen?
- 20 Sollten für den Fall, dass ein Mitgliedstaat keine Übersetzer oder Dolmetscher bereitstellt, obwohl der Betroffene Anspruch darauf hat, Sanktionen vorgesehen werden abgesehen von einer Feststellung der Pflichtverletzung durch den EGMR?

### **Besonders schutzbedürftige Personen**

- 21 Sind folgende Personengruppen als besonders schutzbedürftig einzustufen? Wenn ja, welche Verpflichtungen können den Mitgliedstaaten auferlegt werden, damit sie sicherstellen, dass diese Personen einen angemessenen Schutz in Strafverfahren erhalten:

- (1) Ausländische Staatsangehörige,
- (2) Kinder,
- (3) Personen, die eine mentale oder emotionale Behinderung im weitesten Sinne aufweisen,
- (4) körperlich Behinderte oder Kranke,
- (5) Mütter/Väter von Kleinkindern,
- (6) des Lesens oder Schreibens unkundige Personen,
- (7) Flüchtlinge und Asylbewerber,
- (8) Alkoholiker und Drogenabhängige.

Sollten dieser Aufzählung weitere Kategorien hinzugefügt werden?

- 22 Sollten Polizeibeamte, Rechtsanwälte und/oder Gefängnisbedienstete verpflichtet werden, die mögliche besondere Schutzbedürftigkeit eines Verdächtigen/ Beschuldigten in bestimmten Abschnitten des Strafverfahrens zu bewerten und zu protokollieren?
- 23 Wenn Polizeibeamte, Rechtsanwälte und/oder Gefängnisbedienstete verpflichtet werden, die mögliche besondere Schutzbedürftigkeit eines Verdächtigen/ Beschuldigten in bestimmten Abschnitten des Strafverfahrens zu bewerten, sollte eine Pflicht zur Ergreifung geeigneter Maßnahmen aufgrund dieser Bewertung festgelegt werden?
- 24 Sollten Sanktionen für die Nichtbewertung und Nichtprotokollierung der besonderen Schutzbedürftigkeit eines Verdächtigen durch die Strafverfolgungsbehörden festgelegt werden? Wenn ja, worin sollten diese Sanktionen bestehen?

### **Konsularischer Beistand**

- 25 Sollten die Mitgliedstaaten sicherstellen müssen, dass ein Beamter für die Wahrung der Rechte von Verdächtigen und Beschuldigten in Strafverfahren im Aufnahmestaat zuständig ist und als Kontaktperson zu deren Familien und Rechtsanwälten fungiert?
- 26 Sollten die Mitgliedstaaten sicherstellen müssen, dass ihre Polizeibehörden das Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen einhalten und entsprechend ausgebildet werden?
- 27 Sollten Verstöße gegen das Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen geahndet werden? Wenn ja, welche Sanktionen kämen in Frage?

### **Das Informationsblatt über die Rechte des Verdächtigen/Beschuldigten ("Letter of Rights")**

- 28 Wäre es möglich, einen gemeinsamen, EU-weiten "Letter of Rights" zu erstellen? Wenn ja, welche Informationen sollte er enthalten?

- 29 Wann sollte der "Letter of Rights" der betroffenen Person ausgehändigt werden?
- 30 Sollte der Betroffene den Erhalt des "Letter of Rights" schriftlich bestätigen müssen?
- 31 Welche rechtlichen Folgen hätte gegebenenfalls die Nichtaushändigung des "Letter of Rights" an den Betroffenen?

### **Bewertung und Kontrolle**

- 32 Ist die Bewertung der Einhaltung der gemeinsamen Mindeststandards wesentlicher Bestandteil des gegenseitigen Vertrauens und damit der Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung?
- 33 Welche Informationen benötigt die Kommission, um die Einhaltung der vereinbarten gemeinsamen Mindeststandards effektiv beurteilen zu können?
- 34 Ist die Aufzeichnung von polizeilichen Vernehmungen wünschenswert für eine effiziente Kontrolle?
- 35 Sind Sanktionen für den Fall angemessen, dass die gemeinsam vereinbarten Mindeststandards unterschritten werden? Wenn ja, worin sollten diese Sanktionen bestehen?

## ANHANG

### **Einschlägige Bestimmungen bestehender Übereinkünfte**

#### Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte

##### Artikel 9

*"1. Jedermann hat ein Recht auf persönliche Freiheit und Sicherheit. Niemand darf willkürlich festgenommen oder in Haft gehalten werden. Niemand darf seine Freiheit entzogen werden, es sei denn aus gesetzlich bestimmten Gründen und unter Beachtung des im Gesetz vorgeschriebenen Verfahrens.*

*2. Jeder Festgenommene ist bei seiner Festnahme über die Gründe der Festnahme zu unterrichten und die gegen ihn erhobenen Beschuldigungen sind ihm unverzüglich mitzuteilen.*

*3. Jeder, der unter dem Vorwurf einer strafbaren Handlung festgenommen worden ist oder in Haft gehalten wird, muss unverzüglich einem Richter oder einer anderen gesetzlich zur Ausübung richterlicher Funktionen ermächtigten Amtsperson vorgeführt werden und hat Anspruch auf ein Gerichtsverfahren innerhalb angemessener Frist oder auf Entlassung aus der Haft. Es darf nicht die allgemeine Regel sein, dass Personen, die eine gerichtliche Aburteilung erwarten, in Haft gehalten werden, doch kann die Freilassung davon abhängig gemacht werden, dass für das Erscheinen zur Hauptverhandlung oder zu jeder anderen Verfahrenshandlung und gegebenenfalls zur Vollstreckung des Urteils Sicherheit geleistet wird.*

*4. Jeder, dem seine Freiheit durch Festnahme oder Haft entzogen ist, hat das Recht, ein Verfahren vor einem Gericht zu beantragen, damit dieses unverzüglich über die Rechtmäßigkeit der Freiheitsentziehung entscheiden und seine Freilassung anordnen kann, falls die Freiheitsentziehung nicht rechtmäßig ist.*

*5. Jeder, der unrechtmäßig festgenommen oder in Haft gehalten worden ist, hat einen Anspruch auf Entschädigung."*

##### Artikel 10

*"1. Jeder, dem seine Freiheit entzogen ist, muss menschlich und mit Achtung vor der dem Menschen innewohnenden Würde behandelt werden.*

*2.*

*a) Beschuldigte sind, abgesehen von außergewöhnlichen Umständen, von Verurteilten getrennt unterzubringen und so zu behandeln, wie es ihrer Stellung als Nichtverurteilte entspricht;*

*b) jugendliche Beschuldigte sind von Erwachsenen zu trennen, und es hat so schnell wie möglich ein Urteil zu ergehen. 3. Der Strafvollzug schließt eine Behandlung der Gefangenen ein, die vornehmlich auf ihre Besserung und gesellschaftliche Wiedereingliederung hinzielt. Jugendliche Straffällige sind von Erwachsenen zu trennen und ihrem Alter und ihrer Rechtsstellung entsprechend zu behandeln."*

## Römisches Statut des Internationalen Strafgerichtshofs

### Artikel 55

#### "Rechte der Personen während der Ermittlungen"

##### *1. Bei Ermittlungen aufgrund dieses Statuts:*

- a) darf eine Person nicht gezwungen werden, sich selbst zu belasten oder sich schuldig zu bekennen;*
- b) darf eine Person nicht Zwang, Nötigung oder Drohung, Folter oder einer anderen Form grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen werden;*
- c) werden einer Person, deren Vernehmung in einer Sprache erfolgt, die sie nicht vollständig versteht und spricht, unentgeltlich ein sachkundiger Dolmetscher und die Übersetzungen zur Verfügung gestellt, die erforderlich sind, um dem Gebot der Fairness Genüge zu tun, und*
- d) darf eine Person nicht willkürlich festgenommen oder in Haft gehalten werden und darf einer Person die Freiheit nur aus Gründen und in Übereinstimmung mit Verfahren entzogen werden, die in diesem Statut vorgesehen sind.*

*2. Bestehen Verdachtsgründe, dass eine Person ein der Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs unterliegendes Verbrechen begangen hat, und steht ihre Vernehmung entweder durch den Ankläger oder durch einzelstaatliche Behörden entsprechend einem Ersuchen nach Teil 9 unmittelbar bevor, so hat sie außerdem folgende Rechte, über die sie vor der Vernehmung zu belehren ist:*

- a) das Recht, vor der Vernehmung darüber belehrt zu werden, dass Verdachtsgründe bestehen, wonach sie ein der Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs unterliegendes Verbrechen begangen hat;*
- b) das Recht, zu schweigen, ohne dass dieses Schweigen bei der Feststellung von Schuld oder Unschuld in Betracht gezogen wird;*
- c) das Recht, sich durch einen Verteidiger ihrer Wahl verteidigen zu lassen oder, falls sie keinen Verteidiger hat, auf Bestellung eines Verteidigers, wenn dies im Interesse der Rechtspflege erforderlich ist; fehlen ihr die Mittel zur Bezahlung eines Verteidigers, so ist ihr in einem solchen Fall ein Verteidiger unentgeltlich zu bestellen, und*
- d) das Recht, in Anwesenheit eines Rechtsbeistands vernommen zu werden, sofern sie nicht freiwillig auf ihr Recht auf Rechtsbeistand verzichtet hat."*

### Artikel 67

#### "Rechte des Angeklagten"

*1. Der Angeklagte hat Anspruch darauf, dass über die gegen ihn erhobene Anklage öffentlich nach Maßgabe dieses Statuts und in billiger Weise unparteiisch verhandelt wird; außerdem hat er in gleicher Weise Anspruch auf folgende Mindestgarantien:*

a) Er ist unverzüglich und im einzelnen in einer Sprache, die er vollständig versteht und spricht, über Art, Grund und Inhalt der gegen ihn erhobenen Anklage zu unterrichten,

b) er muss hinreichend Zeit und Gelegenheit zur Vorbereitung seiner Verteidigung und zum freien und vertraulichen Verkehr mit einem Verteidiger seiner Wahl haben,

c) es muss ohne unangemessene Verzögerung ein Urteil gegen ihn ergehen,

d) vorbehaltlich des Artikels 63 Absatz 2 muss er bei der Verhandlung anwesend sein und sich selbst verteidigen dürfen oder durch einen Verteidiger seiner Wahl verteidigen lassen; falls er keinen Verteidiger hat, ist er über das Recht, einen Verteidiger in Anspruch zu nehmen, zu unterrichten; ihm ist vom Gerichtshof ein Verteidiger beizuordnen, wenn dies im Interesse der Rechtspflege erforderlich ist, und zwar unentgeltlich, wenn ihm die Mittel zur Bezahlung eines Verteidigers fehlen,

e) er darf Fragen an die Belastungszeugen stellen oder stellen lassen und das Erscheinen und die Vernehmung der Entlastungszeugen unter den für die Belastungszeugen geltenden Bedingungen erwirken. Er darf auch Gründe, welche die Strafbarkeit ausschließen, geltend machen und sonstige aufgrund dieses Statuts zulässige Beweismittel beibringen, Er darf auch Gründe, welche die Strafbarkeit ausschließen, geltend machen und sonstige aufgrund dieses Statuts zulässige Beweismittel beibringen,

f) er kann die unentgeltliche Beiziehung eines sachkundigen Dolmetschers und die Übersetzungen verlangen, die erforderlich sind, um dem Gebot der Fairness Genüge zu tun, wenn Teile des Verfahrens oder dem Gerichtshof vorgelegte Schriftstücke nicht in einer Sprache gehalten sind, die der Angeklagte vollständig versteht und spricht,

g) er darf nicht gezwungen werden, gegen sich selbst als Zeuge auszusagen oder sich schuldig zu bekennen, und er darf schweigen, ohne dass sein Schweigen bei der Feststellung von Schuld oder Unschuld in Betracht gezogen wird,

h) er kann eine unbeeidigte mündliche oder schriftliche Erklärung zu seiner Verteidigung abgeben, und

i) es darf ihm weder eine Umkehr der Beweislast noch eine Widerlegungspflicht auferlegt werden.

2. Neben anderen in diesem Statut vorgesehenen Offenlegungen legt der Ankläger, so bald wie möglich, der Verteidigung die in seinem Besitz oder seiner Verfügungsgewalt befindlichen Beweismittel offen, die seiner Überzeugung nach die Unschuld des Angeklagten beweisen oder zu beweisen geeignet sind, dessen Schuld mildern oder die Glaubwürdigkeit der vom Ankläger beigebrachten Beweismittel beeinträchtigen können. Bei Zweifeln hinsichtlich der Anwendung dieses Absatzes entscheidet der Gerichtshof. Bei Zweifeln hinsichtlich der Anwendung dieses Absatzes entscheidet der Gerichtshof."

UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes

Artikel 40

"1. Die Vertragsstaaten erkennen das Recht jedes Kindes an, das der Verletzung der Strafgesetze verdächtigt, beschuldigt oder überführt wird, in einer Weise behandelt zu werden, die das Gefühl des Kindes für die eigene Würde und den eigenen Wert fördert, seine Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten anderer stärkt und das Alter des

*Kindes sowie die Notwendigkeit berücksichtigt, seine soziale Wiedereingliederung sowie die Übernahme einer konstruktiven Rolle in der Gesellschaft durch das Kind zu fördern.*

*2. Zu diesem Zweck stellen die Vertragsstaaten unter Berücksichtigung der einschlägigen Bestimmungen internationaler Übereinkünfte insbesondere sicher,*

*a) dass kein Kind wegen Handlungen oder Unterlassungen, die zur Zeit ihrer Begehung nach innerstaatlichem Recht oder Völkerrecht nicht verboten waren, der Verletzung der Strafgesetze verdächtigt, beschuldigt oder überführt wird;*

*b) dass jedes Kind, das einer Verletzung der Strafgesetze verdächtigt oder beschuldigt wird, Anspruch auf folgende Mindestgarantien hat:*

*i) bis zum gesetzlichen Nachweis der Schuld als unschuldig zu gelten,*

*ii) unverzüglich und unmittelbar über die gegen das Kind erhobenen Beschuldigungen unterrichtet zu werden, gegebenenfalls durch seine Eltern oder seinen Vormund, und einen rechtskundigen oder anderen geeigneten Beistand zur Vorbereitung und Wahrnehmung seiner Verteidigung zu erhalten,*

*iii) seine Sache unverzüglich durch eine zuständige Behörde oder ein zuständiges Gericht, die unabhängig und unparteiisch sind, in einem fairen Verfahren entsprechend dem Gesetz entscheiden zu lassen, und zwar in Anwesenheit eines rechtskundigen oder anderen geeigneten Beistands sowie - sofern dies nicht insbesondere in Anbetracht des Alters oder der Lage des Kindes als seinem Wohl widersprechend angesehen wird - in Anwesenheit seiner Eltern oder seines Vormunds,*

*iv) nicht gezwungen zu werden, als Zeuge auszusagen oder sich schuldig zu bekennen, sowie die Belastungszeugen zu befragen oder befragt zu lassen und das Erscheinen und die Vernehmung der Entlastungszeugen unter gleichen Bedingungen zu erwirken,*

*v) wenn es einer Verletzung der Strafgesetze überführt ist, diese Entscheidung und alle als Folge davon verhängten Maßnahmen durch eine zuständige übergeordnete Behörde oder ein zuständiges höheres Gericht, die unabhängig und unparteiisch sind, entsprechend dem Gesetz nachprüfen zu lassen,*

*vi) die unentgeltliche Hinzuziehung eines Dolmetschers zu verlangen, wenn das Kind die Verhandlungssprache nicht versteht oder spricht,*

*vii) sein Privatleben in allen Verfahrensabschnitten voll geachtet zu sehen.*

*3. Die Vertragsstaaten bemühen sich, den Erlass von Gesetzen sowie die Schaffung von Verfahren, Behörden und Einrichtungen zu fördern, die besonders für Kinder, die einer Verletzung der Strafgesetze verdächtigt, beschuldigt oder überführt werden, gelten oder zuständig sind; insbesondere*

*a) legen sie ein Mindestalter fest, das ein Kind erreicht haben muss, um als strafmündig angesehen zu werden,*

*b) treffen sie, soweit dies angemessen und wünschenswert ist, Maßnahmen, um den Fall ohne ein gerichtliches Verfahren zu regeln, wobei jedoch die Menschenrechte und die Rechtsgarantien uneingeschränkt beachtet werden müssen.*

*4. Um sicherzustellen, dass Kinder in einer Weise behandelt werden, die ihrem Wohl dienlich ist und ihrem Umständen sowie der Straftat entspricht, muss eine Vielzahl von Vorkehrungen zur Verfügung stehen, wie Anordnungen über Betreuung, Anleitung und Aufsicht, wie Beratung, Entlassung auf Bewährung, Aufnahme in eine Pflegefamilie, Bildungs- und Berufsbildungsprogramme und andere Alternativen zur Heimerziehung."*