



## EUROJUST –

### Ein Instrument auf dem Weg zu para-staatlicher Justiz

**E**UROJUST ist eine Einrichtung der Europäischen Union mit Sitz in Den Haag, deren Auftrag darin besteht, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Strafjustizbehörden der EU-Mitgliedstaaten zu fördern, zu verbessern und zu koordinieren. Damit handelt es sich nicht um eine europäische Staatsanwaltschaft mit originären Befugnissen im Strafverfahren. Vor dem Hintergrund der Unübersichtlichkeit der bi- und multilateralen Vereinbarungen zur Rechtshilfe soll EUROJUST vielmehr für die mitgliedstaatlichen Strafverfolgungsbehörden Serviceaufgaben zur Vereinfachung und Beschleunigung der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen übernehmen. Rechtsgrundlage von EUROJUST ist der „Beschluss des Rates über die Errichtung von EUROJUST zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität“ vom 28. Februar 2002.

Die Politik des EU-Systems der Inneren Sicherheit hat sich bis Ende der 1990er Jahre auf die polizeiliche Zusammenarbeit konzentriert. Die Kooperation der Strafjustizbehörden und namentlich der Staatsanwaltschaften (bzw. der Richter und Polizeibeamten, die in einigen Mitgliedstaaten staatsanwaltschaftliche Befugnisse besitzen) stand demgegenüber lange hinten. Wachsende Bedeutung hat dieser Bereich erst im Rahmen der Umsetzung des Amsterdamer Vertrags erhalten. Mit einer Gemeinsamen Maßnahme hat der Rat 1998 die Grundlage für die Schaffung des Europäischen Justitiellen

Netzes (EJN) gelegt. Es setzt sich aus Kontaktstellen in den Mitgliedstaaten zusammen, die in Rechtshilfeangelegenheiten Unterstützung leisten und praktische Informationen über das Recht und die Anwendung der mitgliedstaatlichen Straf- und Strafverfahrensgesetze zur Verfügung stellen sollen.

Der Plan zur Errichtung von EUROJUST geht auf einen Beschluss des Europäischen Rates von Tampere vom Oktober 1999 zurück, wonach zur „Verstärkung der Bekämpfung der schweren organisierten Kriminalität“ bis zum Ende des Jahres 2001 eine Stelle einzurichten sei, die die Koordination der nationalen Staatsanwaltschaften erleichtern und die strafrechtlichen Ermittlungen mit Bezug zur organisierten Kriminalität unterstützen solle. Im Vorgriff auf eine endgültige Einigung ist bereits im März 2001 eine Vorläuferorganisation Pro-EUROJUST eingesetzt worden, in der nationale Vertreter auf Grundlage des nationalen Rechts bei bi- und multilateralen Ermittlungen und Strafverfahren bis zum Ablauf des Jahres 2001 in ca. 130 Fällen unterstützend tätig waren.

Die Entstehung von EUROJUST hat daher nur mittelbar mit der sicherheitspolitischen Diskussion nach dem 11. September 2001 zu tun. Obwohl es im Anti-Terrorismusprogramm der EU an prominenter Stelle genannt wird, waren die entscheidenden Weichen bereits vorab gestellt worden. Die Sicherheitsdebatte



wird allerdings wesentlich zur tatsächlichen Einhaltung des vom Europäischen Rat avisierten Zieldatums beigetragen haben.

Jeder Mitgliedstaat entsendet einen Staatsanwalt (bzw. Richter oder Polizeibeamten mit staatsanwaltschaftlichen Befugnissen) als Mitglied zu EUROJUST, wobei sich die Mitglieder von weiterem Personal unterstützen lassen können. An der Spitze von EUROJUST steht ein Präsident. In den Mitgliedstaaten werden Kontaktstellen eingerichtet bzw. benannt, wobei hier eine Überschneidung mit den EJN-Kontaktstellen zu erwarten ist. EUROJUST kann tätig werden bei Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität, die mindestens zwei Mitgliedstaaten betreffen. Das Mandat umfasst dabei neben den Kriminalitätsfeldern, in denen auch EUROPOL tätig werden kann, die Computerkriminalität, Betrug und Korruption einschließlich der Straftaten zum Nachteil der EG, Geldwäsche, Umweltkriminalität, Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung sowie alle Straftaten, die im Zusammenhang mit den eben genannten Feldern begangen worden sind. Dabei verfolgt EUROJUST vor allem zwei Ziele: Zum einen soll die Stelle die Koordinierung der Ermittlungs- und Strafverfolgungsmaßnahmen zwischen den zuständigen Behörden fördern und verbessern. Zum anderen soll die Zusammenarbeit der Behörden, vor allem bei der Rechtshilfe in Strafsachen, erleichtert werden, indem bei EUROJUST Expertenwissen zur Anwendung und Auslegung der einschlägigen internationalen und europäischen Verein-

barungen zur Rechtshilfe bereit gehalten wird.

EUROJUST kann durch seine nationalen Mitglieder oder als Kollegium handeln. Der Schwerpunkt wird dabei das Handeln der nationalen Mitglieder sein. Durch sie kann EUROJUST nach Art. 6 des Beschlusses die zuständigen Behörden der betroffenen Mitgliedstaaten „ersuchen, in Erwägung zu ziehen“, Ermittlungen zu bestimmten Tatbeständen zu führen oder Strafverfolgungsmaßnahmen aufzunehmen, diese an eine andere zuständige Behörde zu übergeben oder eine Koordinierung zwischen den Behörden vorzunehmen. Ebenso können die nationalen Mitglieder um die Einsetzung eines gemeinsamen Ermittlungsteams oder die Übermittlung aller notwendigen Informationen ersuchen. Die Ersuchen haben in keinem Fall bindende Wirkung. EUROJUST kann des Weiteren koordinierende und unterstützende Maßnahmen übernehmen und unter bestimmten Voraussetzungen als Übermittlungsweg für Rechtshilfeersuchen genutzt werden. Alle Informationen, die zwischen EUROJUST und den mitgliedstaatlichen Behörden ausgetauscht werden, sind über die nationalen EUROJUST-Mitglieder weiterzuleiten. Als Kollegium handelt EUROJUST nach Art. 5 des Beschlusses vor allem, wenn es von einem oder mehreren Mitgliedern beantragt wird oder in Fällen, in denen es um Ermittlungen oder Strafverfolgungsmaßnahmen geht, „die Auswirkungen auf der Ebene der Union haben oder die andere als die unmittelbar beteiligten Mitgliedstaaten betreffen können“. Das in Art. 7 des Beschlusses



festgelegte Aufgabenspektrum von EUROJUST als Kollegium entspricht im Wesentlichen dem für die nationalen Mitglieder genannten.

Grundlage der Tätigkeiten von EUROJUST bleibt das mitgliedstaatliche Recht. Die nationalen Mitglieder können lediglich in dem Rahmen handeln, der von den Mitgliedstaaten festgelegt ist. Sie haben Zugang zum nationalen Strafregister und zu den Informationssystemen, die auch im nationalen Bereich einem Staatsanwalt mit gleichwertigen Befugnissen offen stehen. Daraus ergibt sich bereits, dass EUROJUST im Rahmen seiner Zuständigkeiten personenbezogene Daten verarbeiten darf. Die Stelle verfügt über einen Datenschutzbeauftragten, der dem EUROJUST-Kollegium unterstellt ist, und eine unabhängige Gemeinsame Kontrollinstanz mit einem Mitglied pro Mitgliedstaat.

Die Einrichtung von EUROJUST folgt offensichtlich pragmatischen Gesichtspunkten: Die Stelle wird permanent erreichbar sein, sie mindert das Problem der Sprachenvielfalt, und sie stellt ein Verbindungsglied zwischen den Strafverfolgungsbehörden dar. Die nachholende Einbindung der strafjustiziellen Zusammenarbeit in das EU-System der Inneren Sicherheit, für die EUROJUST ein bedeutendes Symbol darstellt, unterliegt insoweit weniger dem Primat der Verbesserung justizieller Kontrolle der europäischen polizeilichen Zusammenarbeit als vielmehr dem Interesse an einer effizienten Strafverfolgung. Die von Kritikern vielfach beklagte mangelhafte justizielle Kontrolle namentlich von EUROPOL wird sich durch EUROJUST denn auch

nicht substantiell verändern, sieht der EUROJUST-Beschluss doch keine Weisungs- oder Sanktionsrechte vor. Dieser Zustand wird insbesondere dann unbefriedigend, wenn dem Europäischen Polizeiamt eigene operative Kompetenzen zugewiesen werden sollten. Unabhängig davon wird die tatsächliche Aufgabenwahrnehmung von EUROJUST einstweilen davon abhängen, welche Rahmenbedingungen die Mitgliedstaaten für die nationalen Mitglieder im Rahmen ihrer EUROJUST-Tätigkeiten setzen.

### **EUROJUST bisher ohne Kontrollinstanzen**

Die offizielle Eröffnungszeremonie für EUROJUST am Standort Den Haag fand am 29. April 2003 statt. Bis dahin waren EUROJUST und PRO-EUROJUST bereits in ca. 500 Fällen unterstützend, beratend und koordinierend tätig geworden. Auf Grund eines Rahmenbeschlusses des Rates ist darin eingeschlossen die Teilnahme an gemeinsamen Ermittlungsgruppen mit EUROPOL, OLAF (EU-Betrugsdelikte) und nationalen Behörden. EUROJUST kommt dabei bisher vor allem die Rolle zu, die Kommunikation und Koordination der nationalen Justizbehörden zu beschleunigen und Analyseergebnisse von EUROPOL in nationale Ermittlungen umzusetzen. Dies führt nunmehr auch zum Aufbau eigener Datensammlungen bei EUROJUST. Im Gespräch ist als Pilotprojekt eine Datenbank über Kinderpornografie im Internet. In welche Konkurrenz EUROJUST damit zu EUROPOL treten wird, ist noch nicht abzusehen.



Erfahrungen mit der Tätigkeit der Gemeinsamen Kontrollinstanz für den Datenschutz bei EUROJUST liegen noch nicht vor, da erst Anfang 2003 die letzten Mitglieder von den Mitgliedstaaten ernannt worden sind. Die Tätigkeit und der Aufbau von EUROJUST mussten daher bisher ohne die Kontrollinstanz auskommen, obwohl ihre beratende Kompetenz gerade in der Aufbauphase von Bedeutung ist. Es dürfte sich beim Betrieb eigener Datenbanken bei EUROJUST erweisen, dass das rechtliche Gerüst des Ratsbeschlusses vom 28. Februar 2002 nicht tragfähig ist. Der Beschluss bildet in verflachter Form das normative Programm der EUROPOL-Konvention ab, wobei die wesentlichen Bestimmungen entweder als Generalklauseln getroffen oder dem nationalen Recht zurücküberantwortet werden. Mit dieser Regelungstechnik bleiben zentrale Forderungen des Datenschutzes ebenso unbeachtet wie diejenigen eines rechtsstaatlichen Strafverfahrens. Eine Anwendbarkeitsanordnung für die EG-Datenschutzrichtlinie als dem am weitesten fortentwickelten Bestand gemeineuropäischen Datenschutzes unterbleibt. Statt dessen wird auf die veraltete Datenschutzkonvention des Europarates verwiesen.

Aus dem europäischen Verfassungsprozess kommt ein Vorschlag zur Flexibilisierung der Zuständigkeitsbestimmungen: Die zuständige Gruppe des Europäischen Konvents empfiehlt, an die Stelle der enumerativen Zuständigkeitsbeschreibung für EUROJUST in Art. 31 EUV eine Definitionshoheit des Rates zu setzen. Eine Allzuständigkeit für staatenübergrei-

fende Sachverhalte von einiger Bedeutung ist daher im gleichen Maße absehbar wie bei EUROPOL.

EUROJUST stellt in der derzeitigen Ausbauphase weiterhin vor allem einen aktiven Netzknoten für die Kommunikation der mitgliedstaatlichen Justizbehörden dar. Diese Rolle ist (nur) dort notwendig, wo die polizeiliche Kooperation, wie sie EUROPOL und die nationalen Polizeien bereits praktizieren, nicht ohne justizielle Zustimmung oder Anleitung auskommt. Dies ist im Wesentlichen im Bereich der internationalen Rechtshilfe und vor allem dann der Fall, wenn der zur Rechtshilfe ersuchte Staat nicht ebenfalls ein Ermittlungsverfahren eröffnet. Im Übrigen entwickelt sich EUROJUST derzeit zu einem runden Tisch nationaler und zwischenstaatlicher Stellen, allerdings mit einem harten Kern in Gestalt zentraler Datensammlungen.

Dass EUROJUST eine quasiausstaatsanwaltschaftliche Kontroll- und Weisungsbefugnis gegenüber EUROPOL oder OLAF erhalten wird, ist unter diesen Bedingungen nicht abzusehen. Es spricht auch vieles dafür, dass die Mitgliedstaaten im gegenwärtigen System trotz aller offenkundigen Mängel weder einen rechtsstaatlichen Notstand erkennen, noch eine europäische Staatsanwaltschaft ein nahes politisches Ziel darstellt. Eine zentrale justizielle Kontrolle des EU-Systems der Inneren Sicherheit ist weiterhin weder im Aufbau begriffen, noch gewünscht. Die Frage ist angesichts der strikt exekutivischen Orientierung des EU-Systems der Inneren Sicherheit berechtigt, ob die Schaffung einer para-justiziellen Aufsicht der polizeilichen Kooperation über-



haupt nachträglich noch eine effektive Anleitung und rechtsstaatliche Legitimation wird verschaffen können. Nur deswegen aber wird sie von Seiten der Justiz und zuweilen auch von bürgerrechtlicher Seite überhaupt gefordert.

### Literaturauswahl

- Beschluss des Rates vom 28. Februar 2002 über die Errichtung von EUROJUST zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität. Veröffentlicht in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 63 vom 6.3.2002, S. 1.
- Gemeinsame Maßnahme vom 29. Juni 1998 zur Errichtung eines europäischen justitiellen Netzes. Veröffentlicht in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 191 vom 7.7.1998, S. 4.
- Mokros, Reinhard: Polizeiliche Zusammenarbeit in Europa. In: Lisken, Hans/Denninger, Erhard (Hrsg.): Handbuch des Polizeirechts. 3. Aufl. München 2001, S. 1133-1230.
- Schlussbericht der Gruppe X an den Europäischen Konvent: Freiheit, Sicherheit und Recht (CONV 426/02 vom 2. Dezember 2002).
- Schomburg, Wolfgang: EUROJUST neben EUROPOL. Kooperation bei der Kooperation in Europa. In: Kriminalistik 54 (2000), S. 13-21.
- Weitere Informationen zu EUROJUST unter: [www.eurojust.eu.int](http://www.eurojust.eu.int), so etwa der EUROJUST Annual Report 2002 (unter: <http://www.eurojust.eu.int/2002.htm>).
- Weitere Informationen zu EUROPOL unter: [www.europol.eu.int](http://www.europol.eu.int); sowie: Organised Crime Report 2002 (Europol-Dokument Nr. 2530-108 rev1 vom 3. Oktober).