



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 30. September 2015
(OR. en)

12372/15

LIMITE

JAI 692
CATS 91
ASIM 94
COPEN 248
FREMP 191
JAIEX 71

VERMERK

Absender: Vorsitz
Empfänger: Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat
Nr. Vordok.: 11898/15
Betr.: Migrationskrise: Aspekte der justiziellen Zusammenarbeit und Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit
- Diskussionspapier für die Tagung des Rates (Justizminister)

Die derzeitige Migrationskrise stellt eine menschliche und politische Herausforderung dar: Beispiellos ist sie nicht nur aufgrund ihres Ausmaßes, sondern – was ihre Folgen für die Europäische Union angeht – auch aufgrund der besorgniserregenden Beteiligung organisierter krimineller Gruppen. Die Bewältigung dieser Krise erfordert einen breitgefächerten Ansatz, was Maßnahmen seitens der Justizbehörden mit einschließt.

In dem vorliegenden Papier schlägt der Vorsitz eine Reihe von Maßnahmen vor, die auf die in diesem Bereich bereits laufenden Tätigkeiten wie auch auf neue Tätigkeitsfelder abstellen. **Die Minister werden ersucht, diese Maßnahmen zu erörtern und zu bestätigen, dass damit die richtigen Prioritäten gesetzt werden, so dass die personellen und finanziellen Ressourcen entsprechend eingesetzt und aufgestockt werden können.**

Bei diesen Maßnahmen, die nachstehend genauer beschrieben sind, handelt es sich um Folgendes:

- stärkere Erleichterung von Ermittlung und Strafverfolgung im Zusammenhang mit Schleuserkriminalität und anderen damit verbundenen Straftaten durch bessere Nutzung der Kapazitäten und Instrumente von Eurojust (Informationsweitergabe, gemeinsame Ermittlungsgruppen, Koordinierungstreffen, Beteiligung an den Hotspots, Beratung der EUNAVFOR, taktische Expertensitzungen, Austausch bewährter Verfahren, rechtliche Prüfung, Treffen spezialisierter Richter/Staatsanwälte) durch die Mitgliedstaaten und durch eine entsprechende Aufstockung der Eurojust-Finanzmittel zur Unterstützung der genannten Maßnahmen;
- verstärkte Sensibilisierung der Justizbehörden für die Bekämpfung der Schleuserkriminalität, insbesondere im Rahmen des Konsultationsforums der Generalstaatsanwälte sowie durch eine verbesserte Schulung der in der Praxis tätigen Verantwortlichen;
- bessere Zusammenarbeit mit den betroffenen Drittländern (Herkunfts- und Transitländer) durch Nutzung von Kontaktstellen und Verbindungsrichtern/-staatsanwälten (in erster Linie nationale Verbindungsrichter/-staatsanwälte, aber auch Analyse der Voraussetzungen für die Entsendung von Eurojust-Verbindungsbeamten) sowie durch gemeinsame Fortbildungsmaßnahmen mit Experten aus Drittländern;
- verbesserte Ermittlung und Strafverfolgung bei Hasskriminalität durch Austausch bewährter Verfahren, durch Verbesserung der (ersten Schritte für eine bessere) Erfassung, Dokumentation und Berichterstattung sowie durch Schulung, Sensibilisierung und Zusammenarbeit zwischen der Zivilgesellschaft und Strafverfolgungsbehörden, Staatsanwälten sowie Richtern bei der Hilfe für Opfer;
- Ausbau des Dialogs mit Internetbetreibern, Netzen der sozialen Medien und Plattformen zur Bekämpfung von Hassreden im Internet;
- Verpflichtung der nationalen Behörden, sicherzustellen, dass in der gesamten Migrations- und Asylkette, einschließlich der Verwaltungs- und Gerichtsverfahren, die Rechte und das Wohl der Kinder geschützt werden.

* * *

1. Optimale Nutzung der Kapazitäten von Eurojust zur Erleichterung von Ermittlung und Strafverfolgung bei Schleuserkriminalität und anderen damit verbundenen Straftaten

Auf Antrag des Beratenden Forums vom Dezember 2014 und entsprechend einer Empfehlung aus dem EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten 2015-2020 richtet Eurojust derzeit die **Fachgruppe "Migrantenschleusung"** ein. Diese wird sich mit drei Bereichen befassen: i) Berücksichtigung der Erfordernisse der Strafverfolgung, ii) Ermittlung und Analyse der Hindernisse im Zusammenhang mit der Strafverfolgung und iii) Verbesserung der Anwendung der Rechtsinstrumente der EU und die Mängel dieser Instrumente. Die Fachgruppe sollte rasch eingerichtet werden, um die in der Praxis tätigen Verantwortlichen und den Austausch bewährter Verfahren zu unterstützen. Um dies ordnungsgemäß durchführen zu können, sollten zusätzliche Finanzmittel für den Eurojust-Haushaltsplan für 2016 bereitgestellt werden.

Gegebenenfalls könnten die Mitgliedstaaten zudem ermutigt werden, einen oder mehrere **Richter oder Staatsanwälte**, die im Bereich der Koordinierung und Unterstützung grenzüberschreitender Aspekte der Bekämpfung der Migrantenschleusung **spezialisiert** sind, zu benennen. Diese Experten könnten im Rahmen der Eurojust-Fachgruppe zusammenentreten, um Fälle zu erörtern, aber auch um taktische und strategische Fragen, die in diesem Bereich zu klären sind, zu besprechen und bewährte Verfahren auszutauschen. Gegebenenfalls könnten bewährte Verfahren zusammengetragen und anderen Verantwortlichen, die in der Praxis in diesem Themenbereich tätig sind, umfassender zur Verfügung gestellt werden.

2. Hotspots

Eurojust unterstützt die Mitgliedstaaten an den Außengrenzen durch Beteiligung an den "Hotspots" und koordiniert seine Anstrengungen mit den zuständigen EU-Agenturen. Zurzeit beteiligt sich Eurojust an den Hotspots in Italien (Catania) und Griechenland (Piräus), und seine zusätzliche Beteiligung an anderen Hotspots sollte durch Unterstützung der vor Ort tätigen Staatsanwälte noch erweitert werden. In diesem Zusammenhang sollte Eurojust die Aufnahmemitgliedstaaten gegebenenfalls weiter unterstützen, indem es für die Koordinierung mit anderen Mitgliedstaaten sorgt und an der Bildung gemeinsamer Ermittlungsgruppen (GEG) mitwirkt.

3. Zusammenarbeit von Eurojust mit Drittstaaten

Eurojust sollte seine Kontaktstellen in Drittstaaten – was gegebenenfalls auch die Verbindungsbeamten und Berater der Mitgliedstaaten mit einschließt – nutzen, um seine Arbeit zur Unterstützung der Maßnahmen zur Bekämpfung der Migrantenschleusung durch seine Rolle der Koordinierung mit den Mitgliedstaaten zu erleichtern.

Eurojust verfügt bereits über **Kontaktstellen** in den Ländern des westlichen Balkans; seine operative Schlagkraft könnte allerdings durch Vereinbarungen erhöht werden, die den Austausch operativer Informationen einschließlich personenbezogener Daten ermöglichen würden.

Entsprechend der erfolgreichen Zusammenarbeit mit den Ländern des westlichen Balkans ist es für Eurojust wichtig, zugewiesene Kontaktstellen in den betreffenden MENA-Staaten wie z.B. Tunesien zu haben. Eurojust wird im November 2016 eine Konferenz mit den MENA-Kontaktstellen veranstalten.

Eurojust nimmt Verbindungsrichter und -staatsanwälte aus einer Reihe von Drittstaaten auf. Es sollte darüber nachgedacht werden, ob Eurojust Verbindungsrichter und -staatsanwälte aus den Herkunftsstaaten (der Migranten) und/oder den Transitstaaten aufnehmen sollte. Daher sollte festgelegt werden, aus welchen Staaten solche Verbindungsrichter/-staatsanwälte in erster Linie aufgenommen werden sollen, um bilaterale Kontakte mit diesen Staaten aufnehmen zu können.

Eurojust könnte **einen Verbindungsrichter/-staatsanwalt** in einen oder mehrere wichtige Drittstaaten, mit denen die Zusammenarbeit im Bereich der Bekämpfung der Migrantschleusung verbessert werden muss, **entsenden**. Unterschiedliche Arten der Entsendung (kurzfristige Mission, mittelfristige Entsendung) könnten vorgesehen werden. Zu diesem Zweck sollte Eurojust alle vorbereitenden Maßnahmen (z.B. Festlegung des Rechtsstatus eines solchen Staatsanwalts/Richters (u. a. Befugnisse, Möglichkeiten des Informationsaustauschs)) eingehend prüfen. Eurojust sollte der Kommission umgehend eine Kostenabschätzung zu den verschiedenen vorgeschlagenen Optionen vorlegen.

4. Operative Zusammenarbeit

Eines der wichtigsten Eurojust-Instrumente für Zusammenarbeit und Informationsaustausch in Fällen von Schleuserkriminalität ist die **gemeinsame Ermittlungsgruppe** (GEG) samt ihrer Finanzierung. Ein aktuelles erfolgreiches Beispiel ist die Operation FALCO, bei der ein großes Netzwerk, das Migranten aus dem Kosovo über Serbien und Ungarn in die EU schleuste, zerschlagen wurde. Die Justizbehörden werden auf der Grundlage der neuesten Erfolge ermutigt, im Rahmen ihres Konzepts zur Bewältigung dieses Problems mit umfassender Unterstützung von Eurojust mehr GEG einzurichten. Die hierfür erforderlichen Haushaltsmittel sollten von Eurojust bereitgestellt werden.

Schließlich ist Eurojust zudem ersucht worden, die **EU NAVFOR MED** im Rahmen dieser GSVP-Operation in rechtlichen Fragen durch Ad-hoc-Beratung zu unterstützen. Eurojust wird ermutigt, diese Art der Zusammenarbeit so rasch wie möglich zu bewerten. Sie wird durch einen Briefwechsel formalisiert werden.

5. Organisation von Treffen der Verbindungsrichter/-staatsanwälte der Mitgliedstaaten in einer Reihe wichtiger Staaten

Es wird vorgeschlagen, vor Ende dieses Jahres in der Türkei ein Treffen der Verbindungsrichter/-staatsanwälte, an dem Eurojust, lokale Behörden und die Kommission teilnehmen sollen, zu veranstalten. Der Schwerpunkt der Tagesordnung des Treffens sollte auf praktischen Fragen der justiziellen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Türkei bei der Bekämpfung der Migrantenschleusung liegen. Die Berichterstattung könnte gegenüber der Gruppe "JI-Außenbeziehungen" (JAIEX), dem Koordinierungsausschuss für den Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (CATS) und dem Beratenden Forum der Generalstaatsanwälte und Leiter von Staatsanwaltschaften ("Beratendes Forum") erfolgen.

Anfang 2016 könnten weitere solche Treffen in den einschlägigen Staaten oder Regionen veranstaltet werden.

6. Organisation von Fortbildungsmaßnahmen zur Bekämpfung der Migrantenschleusung für Staatsanwälte und Richter

Das Europäische Netz für die Aus- und Fortbildung von Richtern und Staatsanwälten (EJTN) könnte prüfen, welche Optionen bei den **Fortbildungsmaßnahmen zur Bekämpfung von Migrantenschleusung** für die in diesem Bereich tätigen Verantwortlichen am besten geeignet wären (traditionelle Fortbildungsveranstaltungen, Konferenzen, Online-Seminare, Ausarbeitung von Materialien), damit die obengenannten bewährten Verfahren und andere praktische Ratschläge in diesem Bereich Verbreitung finden und auf diese Themen verstärkt aufmerksam gemacht wird. Bedarfsgerechte Fortbildungsmaßnahmen könnten sodann ins Auge gefasst werden.

Die Kommission sollte dafür sorgen, dass die **Länder des westlichen Balkans** ebenfalls in der Lage sind, ihre Möglichkeiten der Beteiligung an den Tätigkeiten des EJTN im Bereich des Migrations- und Asylrechts der EU umfassend zu nutzen. Im Hinblick auf die betreffenden **MENA-Staaten** könnte die Kommission prüfen, ob eine mögliche Beteiligung dieser Staaten an den Tätigkeiten des EJTN im Bereich des Migrations- und Asylrechts der EU ausgeweitet werden sollte.

Die erforderlichen Finanzmittel müssten noch bereitgestellt werden, weil die Finanzmittel des EJTN für 2016 bereits anderen Bereichen zugewiesen wurden.

Die Unterstützung und die Zusammenarbeit von Eurojust, Europol und der Europäischen Polizeiakademie (CEPOL) im Rahmen dieser Fortbildungsmaßnahmen sollten angestrebt und/oder ausgebaut werden.

7. Das Problem der Migrantenschleusung als Priorität im Beratenden Forum

In Anknüpfung an die Beratungen über dieses Thema in der Sitzung des Forums vom Dezember 2014 und angesichts der derzeitigen Migrationskrise haben der Vorsitz und Eurojust beschlossen, einen Teil der **Sitzung des Forums im Dezember 2015** erneut der Migrantenschleusung zu widmen. Dies wird Gelegenheit bieten, eine Bilanz der bislang geleisteten Arbeit insbesondere in Bezug auf die Funktionsweise der Fachgruppe zu ziehen und die Aufmerksamkeit auf die auf nationaler Ebene zu ergreifenden Maßnahmen und die verfügbare Unterstützung zu richten. In dieser Sitzung könnten auch die Ergebnisse des Treffens der Verbindungsrichter/-staatsanwälte in der Türkei und die geplanten Fortbildungsmaßnahmen erläutert werden.

8. Verbesserung der Ermittlung und Strafverfolgung bei Hasskriminalität

Die Expertengruppe der Kommission zu Hasskriminalität (d.h. die Expertengruppe zu dem Rahmenbeschluss 2008/913/JI des Rates zur strafrechtlichen Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit) sollte ihre Tätigkeit im Bereich der Erfassung **bewährter Verfahren für die Ermittlung und Strafverfolgung** bei Hasskriminalität, einschließlich fremdenfeindlicher Straftaten und Reden, fortsetzen. Diese bewährten Verfahren sollten anschließend umfassend verbreitet werden, um den Kenntnisstand zu erweitern und die Maßnahmen der in der Praxis tätigen Verantwortlichen zu verbessern.

Zur Verbesserung der **Fortbildungsmaßnahmen** für Staatsanwälte und Richter sowie Justizpersonal im Bereich der Hasskriminalität könnte die oben erwähnte Arbeit als Grundlage dienen, doch könnte sie auch einen Beitrag hierzu leisten, indem in der Praxis tätige Verantwortliche zusammengebracht werden, um Probleme und bestehende Lösungen zu ihrer Überwindung zu erörtern. Ein besonderer Schwerpunkt könnte auf das Erkennen von Vorurteilen gelegt werden, damit Vorurteile im gesamten Verlauf von Strafverfahren als Beweggründe für Straftaten berücksichtigt werden.

9. Verbesserung der Berichterstattung und Dokumentation bei Hasskriminalität

Um langfristige Verbesserungen zu erreichen, sind bessere Kenntnisse der Lage von grundlegender Bedeutung; zu diesem Zweck sollte die Arbeitsgruppe der Agentur für Grundrechte (FRA) zur Hasskriminalität ab ihrer nächsten Tagung am 23./24. November in Luxemburg die **Verbesserung der Dokumentation** von Hasskriminalität in den Mittelpunkt rücken und dabei eine Methodik und Indikatoren für die Dokumentation und die Erhebung von Daten in diesem Bereich entwickeln. Es könnte eine Übersicht über erfolgversprechende Verfahren der Mitgliedstaaten für die Dokumentation und Berichterstattung bei Hasskriminalität für die Sitzung der Arbeitsgruppe am 28./29. April 2016 in Amsterdam (Niederlande) erstellt werden.

Die Arbeitsgruppe der Agentur für Grundrechte könnte auch ersucht werden, den Schwerpunkt ihrer nächsten Antidiskriminierungsstudie EU-MIDIS II noch stärker auf Hasskriminalität gegen Migranten zu legen, um ein Lagebild zu erhalten.

Die Arbeitsgruppe der Agentur für Grundrechte und die Expertengruppe der Kommission sollten ihre Zusammenarbeit verbessern, um in ihren jeweiligen Bereichen Synergien zu nutzen. Bei Maßnahmen in diesem Bereich sollte die Arbeit des Europarats (Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz) und der OSZE (Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte) berücksichtigt werden; Doppelarbeit ist zu vermeiden.

10. Aufbau eines Dialogs mit Internetbetreibern, sozialen Medien und Plattformen zur Bekämpfung von Hassreden im Internet

Die Mitgliedstaaten und die Kommission sollten sich bei ihren Beziehungen zu Internetbetreibern und Netzen der sozialen Medien gegenseitig ergänzen, um dafür zu sorgen, dass das Internet nicht zur Bühne für fremdenfeindliche Äußerungen und andere Hassreden wird. Um dieses Problem anzugehen, haben mehrere Mitgliedstaaten vorbildliche Verfahren für die Einrichtung von Task Forces mit dem Privatsektor und der Zivilgesellschaft entwickelt. Die Kommission könnte sich dieser Modelle bedienen und auf EU-Ebene einen Dialog mit Internetunternehmen zur Bekämpfung von Hassreden im Internet aufbauen, an dem auch nationale Behörden, Europol, private Akteure und die Zivilgesellschaft teilnehmen, um die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zu ergänzen und zu stärken.

11. Unterstützung der Zusammenarbeit zwischen der Zivilgesellschaft und Strafverfolgungsbehörden, Staatsanwälten und Richtern bei der Hilfe für Opfer von Hasskriminalität

Der Erfolg der Ermittlung und Strafverfolgung bei Hasskriminalität ist stark von exakten Berichten der Opfer abhängig und beruht auf dem Vertrauen der Opfer in die Fähigkeit und den Willen der Behörden zur Ermittlung und Strafverfolgung bei Hasskriminalität. Besonders relevant ist in diesem Zusammenhang die ordnungsgemäße Umsetzung der Richtlinie zum Opferschutz (2012/29/EU) bis Ende dieses Jahres. Da Migranten möglicherweise noch größere Schwierigkeiten haben, die richtigen Kanäle zu finden, um über gegen sie gerichtete Hasskriminalität zu berichten, können die Mechanismen der Zusammenarbeit zwischen der Zivilgesellschaft, Sozialpartnern und nichtstaatlichen Organisationen, die Migranten unterstützen, auf der einen Seite und Strafverfolgungsbehörden, Staatsanwälten und Richtern auf der anderen Seite dazu beitragen, die Hemmschwelle dieser Opfer zu verringern. Die Kommission könnte sich zusammen mit der Expertengruppe zur Hasskriminalität und einschlägigen Akteuren mit diesem Aspekt beschäftigen.

12. Schutz von Kindern und anderen schutzbedürftigen Gruppen

Spezielle Aufmerksamkeit sollte dem Schutz von schutzbedürftigen Gruppen, wie etwa Frauen und Kinder, unbegleitete Minderjährige eingeschlossen, gelten. Auch über gezielte Maßnahmen zur Berücksichtigung der Geschlechterperspektive wäre nachzudenken, um sicherzustellen, dass geschlechterspezifische Bedürfnisse in allen Phasen der Verfahren wirksam berücksichtigt werden. Damit die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, die im EU-Recht, einschließlich der Charta der Grundrechte, und im Übereinkommen der VN über die Rechte des Kindes festgelegt sind, eingehalten werden können, sollten die beteiligten Behörden der Mitgliedstaaten angesichts der großen Anzahl an Migranten im Kindesalter, die zurzeit in der EU ankommen, darauf vorbereitet sein, die erforderlichen Ressourcen bereitzustellen, um in der Lage zu sein, die Standards beim Kinderschutz trotz des höheren Arbeitsanfalls aufrechtzuerhalten. In diesem Zusammenhang sollten die Kommission und die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten die Verwendung von EU-Finanzmitteln optimieren, um sicherzustellen, dass in der gesamten Migrations- und Asylkette, einschließlich der Verwaltungs- und Gerichtsverfahren, die Rechte und das Wohl der Kinder geschützt werden.