



Straßburg, 10. November 2006

CCJE (2006) OP N°8

**BEIRAT DER EUROPÄISCHEN RICHTER**

**(CCJE)**

**VORLÄUFIGE STELLUNGNAHME Nr. 8 (2006)**

**DES BEIRATS DER EUROPÄISCHEN RICHTER (CCJE)**

**AN DAS MINISTERKOMITEE  
DES EUROPARATS**

**ÜBER „DIE ROLLE DER RICHTER BEIM SCHUTZ DER RECHTSSTAATLICHKEIT UND  
DER MENSCHENRECHTE IM KONTEXT DES TERRORISMUS“**

angenommen durch den CCJE  
bei seiner 7. Sitzung  
(Straßburg, 8.-10. November 2006).

## A. EINLEITUNG

### a. Allgemeiner Kontext

1. Zur Umsetzung des auf dem dritten Gipfel der Staats- und Regierungschefs des Europarats verabschiedeten Aktionsplans<sup>1</sup>, mit dem die europäischen Staaten aufgefordert wurden, einen wirksamen Schutz der Menschenrechte sicherzustellen und die Bekämpfung des Terrorismus zu verstärken, hat das Ministerkomitee dem Beirat europäischer Richterinnen und Richter (CCJE) die Aufgabe übertragen, im Jahr 2006 eine Stellungnahme über *die Rolle des Richters und das Gleichgewicht zwischen dem Schutz der Öffentlichkeit und den Menschenrechten im Kontext der Terrorismusbekämpfung zu verabschieden*<sup>2</sup>.

2. Der Europarat hat seine Anstrengungen bei der Bekämpfung des Terrorismus darauf konzentriert, ein sinnvolles Gleichgewicht zwischen der Wahrung der Rechte und Freiheiten des Einzelnen und dem Schutz der öffentlichen Sicherheit zu finden. Seine Maßnahmen orientieren sich an drei wesentlichen Zielen:

- Verstärkung der rechtlichen Maßnahmen gegen den Terrorismus;
- Schutz der demokratischen Grundwerte;
- Bekämpfung der Ursachen des Terrorismus.

3. Diese besonderen Arbeiten haben zu mehreren Rechtsinstrumenten des Europarats geführt, insbesondere zu den Folgenden:

- Europäisches Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus [SEV Nr. 90] und Protokoll zur Änderung dieses Übereinkommens [SEV Nr. 190];
- Europäisches Auslieferungsübereinkommen [SEV Nr. 24] und erstes und zweites Zusatzprotokoll [SEV Nr. 86 und SEV Nr. 98];
- Europäisches Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen [SEV Nr. 30] und erstes und zweites Zusatzprotokoll [SEV Nr. 99 und SEV Nr. 182];
- Europäisches Übereinkommen über die Übertragung der Strafverfolgung [SEV Nr. 73];
- Europäisches Übereinkommen über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten [SEV Nr. 116];
- Übereinkommen über die Geldwäsche sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten [SEV Nr. 141];
- Übereinkommen über Computerkriminalität [SEV Nr. 185] und Zusatzprotokoll betreffend die Kriminalisierung mittels Computersystemen begangener Handlungen rassistischer und fremdenfeindlicher Art [SEV Nr. 189];
- Übereinkommen des Europarats zur Verhütung des Terrorismus [SEV Nr. 196];

- Konvention des Europarates über Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten [SEV Nr. 198];

4. Im Zusammenhang mit dieser Stellungnahme bezieht sich der CCJE auch auf die anderen einschlägigen internationalen Instrumente der Europäischen Union (siehe insbesondere den Aktionsplan der EU zur Bekämpfung des Terrorismus)<sup>3</sup> und der Vereinten Nationen, insbesondere:

- ·Übereinkommen über die Verhütung, Verfolgung und Bestrafung von Straftaten gegen völkerrechtlich geschützte Personen einschließlich Diplomaten, angenommen von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 14. Dezember 1973;
- ·Internationales Übereinkommen gegen Geiselnahme, angenommen von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 17. Dezember 1979;
- ·Internationales Übereinkommen zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge, angenommen von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 15. Dezember 1997;
- ·Übereinkommens zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus, angenommen von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 9. Dezember 1999 ;
- Internationales Übereinkommen zur Bekämpfung nuklearterroristischer Handlungen, New York, 13. April 2005;
- Abkommen über strafbare und bestimmte andere an Bord von Luftfahrzeugen begangene Handlungen, unterzeichnet am 14. September 1963 in Tokio;
- ·Übereinkommen zur Bekämpfung der widerrechtlichen Inbesitznahme von Luftfahrzeugen, unterzeichnet am 16. Dezember 1970 in Den Haag;
- ·Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt, unterzeichnet am 23. September 1971 in Montreal;
- ·Übereinkommen über den physischen Schutz von Kernmaterial, unterzeichnet am 3. März 1980 in Wien;
- ·Protokoll zur Bekämpfung widerrechtlicher gewalttätiger Handlungen auf Flughäfen, die der internationalen Zivilluftfahrt dienen, in Ergänzung des Übereinkommens zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt, unterzeichnet am 24. Februar 1988 in Montreal;
- ·Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Seeschifffahrt, beschlossen am 10. März 1988 in Rom;
- ·Protokoll zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit fester Plattformen, die sich auf dem Festlandsockel befinden, beschlossen am 10. März 1988 in Rom;

- Übereinkommen über die Markierung von Plastiksprengstoffen zum Zweck des Aufspürens, unterzeichnet am 1. März 1991 in Montreal.

5. Soweit einige ihrer Bestimmungen mit dem Gegenstand dieser Stellungnahme in Zusammenhang stehen, möchte der CCJE auch die Genfer Übereinkommen vom 12. August 1949 anführen:

- Übereinkommen (I) zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der Streitkräfte im Felde;
- Übereinkommen (II) zur Verbesserung des Loses der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen der Streitkräfte zur See;
- Genfer Übereinkommen (III) über die Behandlung von Kriegsgefangenen;
- Übereinkommen (IV) zum Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten.

6. Der CCJE erinnert außerdem an seine Stellungnahme Nr. 6 (2004) über „das faire Verfahren innerhalb einer angemessenen Frist und die Rolle der Richter im Verfahren unter Berücksichtigung der alternativen Formen der Streitbeilegung“ und seine Stellungnahme Nr. 7 (2005) über „Justiz und Gesellschaft“.

#### **b. Vereinbarkeit der Menschenrechte mit der Notwendigkeit, Maßnahmen gegen den Terrorismus zu ergreifen**

7. Der Europarat hat bereits bei mehreren Gelegenheiten unterstrichen, dass eine wirksame Bekämpfung des Terrorismus unter Beachtung der Menschenrechte möglich ist.

8. Im Hinblick hierauf hat das Ministerkomitee im Juli 2002<sup>4</sup> die Leitlinien über die Menschenrechte und den Kampf gegen den Terrorismus angenommen, welche die Verpflichtung der Staaten bekräftigen, alle Personen vor dem Terrorismus zu schützen, und auf die Notwendigkeit hinweisen, Willkür zu verbieten, auf die Gesetzmäßigkeit antiterroristischer Maßnahmen zu achten und Folter absolut zu verbieten.

9. Die Leitlinien setzen außerdem einen Rechtsrahmen fest, insbesondere für die Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten, die Eingriffe in die Privatsphäre, die Festnahme, den Gewahrsam und die Untersuchungshaft, die gerichtlichen Verfahren, die Auslieferung und die Entschädigung für Opfer.

10. In Erweiterung dieser Leitlinien hat das Ministerkomitee im März 2005<sup>5</sup> die Leitlinien zum Schutz der Opfer von Terrorakten verabschiedet, in denen deren Leiden anerkannt und auf die Notwendigkeit hingewiesen wird, diese Opfer zu unterstützen.

11. Die täglichen Erfahrungen und die aktuellen Ereignisse zeigen, dass der Terrorismus, obgleich es sich nicht um ein neues Problem handelt, in jüngerer Zeit ein beispielloses internationales Ausmaß angenommen hat. Die Bekämpfung des Terrorismus ist für die Staaten und die mit der Rechtsanwendung betrauten Stellen und infolgedessen für die Rechtssysteme, die im Rahmen der Europäischen Menschenrechtskonvention kreativ reagieren müssen, eine besondere und besonders schwierige Herausforderung.

12. Es besteht eindeutig ein Konflikt zwischen dem Terrorismus und der Ausübung der Rechte und Freiheiten des Einzelnen. Der Terrorismus gefährdet nicht nur schwerwiegend die Grundrechte, insbesondere das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, und untergräbt die Grundsätze des Rechtsstaats und der pluralistischen Demokratie, sondern er veranlasst darüber hinaus möglicherweise die Staaten, Zwangsmaßnahmen aufzuerlegen, die, wenn man sich nicht vorsieht, sogar selbst die Menschenrechte verletzen können.

13. In diesem Zusammenhang hat der CCJE als Organ, das sich ausschließlich aus Richtern zusammensetzt, es für zweckmäßig erachtet zu prüfen, welche Rolle diese beim Schutz der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte im Kontext des Terrorismus spielen.

14. Der CCJE vertritt die Auffassung, dass der Richter, dessen zweifache Aufgabe darin besteht, gesetzeswidrige Handlungen zu bestrafen und die verfassungsmäßig garantierten Rechte und Freiheiten des Einzelnen zu schützen, eine wesentliche Stellung innerhalb der Gerichtsbarkeiten der Staaten haben und über ausreichende Befugnisse verfügen muss, um diese Aufgaben erfolgreich auszuführen.

15. Der CCJE ist der Auffassung, dass, wenn der Terrorismus wegen der von ihm hervorgerufenen außerordentlichen Gefahren eine besondere Situation schafft, die vorübergehende und spezielle Maßnahmen zur Einschränkung der Ausübung bestimmter Rechte zulässt, diese Maßnahmen gesetzlich bestimmt, hinsichtlich des verfolgten Ziels in einer demokratischen Gesellschaft notwendig und angemessen sein müssen (siehe in Bezug auf das Recht auf Meinungsäußerung Artikel 10 Abs. 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention und im Allgemeinen den Grundsatz III der Leitlinien über die Menschenrechte und den Kampf gegen den Terrorismus) sowie Gegenstand einer eingehenden Prüfung und einer Kontrolle ihrer Rechtmäßigkeit durch die Richter sein müssen, die nach den Rechtstraditionen mehrerer Staaten üblicherweise für das betroffene Rechtsgebiet zuständig sind (Zivilrecht, Strafrecht oder Verwaltungsgerichte – im Unterschied zu den „Ausnahmegerichten“, die außerhalb des ordentlichen Rechtssystems tätig sind, siehe auch unten Absätze 26, 33-34 und 42 ff.).

16. Diese Maßnahmen dürfen keinesfalls in einem Ausmaß die Rechte und Freiheiten des Einzelnen beeinträchtigen, dass die Gefahr besteht, die geltenden Grundregeln den eigentlichen Grundsatz der demokratischen Gesellschaften selbst zu beeinträchtigen.

17. Im Lichte dieser allgemeinen Erwägungen sind die Auswirkungen der Maßnahmen im Verwaltungsbereich (Teil B) und der Maßnahmen im strafrechtlichen Bereich (Teil C), die zur Bekämpfung des Terrorismus ergriffen werden können, sowie die Rolle des Richters beim Schutz der Meinungsfreiheit (Teil D) zu untersuchen.

## **B. MASSNAHMEN IM VERWALTUNGSBEREICH**

18. Um ihrer Verpflichtung, die Bevölkerung durch Verhütung terroristischer Handlungen zu schützen, nachzukommen, können die Staaten durch ihre Verwaltungsbehörden andere Maßnahmen ergreifen als strafrechtliche Sanktionen, die auf bereits begangene terroristische Straftaten anzuwenden sind.

19. Ausweisungen von Ausländern, Visum- und Aufenthaltsgenehmigungspflicht, Identitätskontrollen, Verbote von Vereinigungen, Versammlungsverbote, das Abhören von Telefongesprächen, die Installierung von Videokameras, die Personenfahndung mit Hilfe der neuen Technologien sind insoweit Beispiele für derartige Präventivmaßnahmen.

20. Präventivmaßnahmen verlangen wie strafrechtliche Maßnahmen ein Gleichgewicht zwischen der Verpflichtung, Schutz vor Terrorakten zu gewährleisten, und der Verpflichtung, die Menschenrechte zu schützen.

21. Richter müssen bei der Entwicklung von Maßnahmen zur Herstellung eines solchen Gleichgewichts müssen eine zentrale Rolle spielen. Es ist selbstverständlich vor allem die Aufgabe der Staaten, die für die Herstellung dieses Gleichgewichts erforderlichen Maßnahmen zu verabschieden, und die Aufgabe der Verwaltungsbehörden, sie anzuwenden. Bei der Anwendung der zur Bekämpfung terroristischer Bedrohungen verabschiedeten Vorschriften müssen die Gerichte stets die Rechts- und Verwaltungsvorschriften eingehend untersuchen und gerichtlich kontrollieren, um ihre Gesetzmäßigkeit, ihre Notwendigkeit und ihre Verhältnismäßigkeit zu überprüfen.

22. In dieser Hinsicht sind die internationalen und europäischen Rechtsinstrumente und insbesondere die Verpflichtungen zu beachten, die sich aus der Europäischen Menschenrechtskonvention ergeben. Der Schutz der nationalen Sicherheit kann zur Beschränkung der in der Konvention<sup>6</sup> verankerten Rechte des Einzelnen führen.

23. Die Maßnahmen zur Verhütung des Terrorismus dürfen dennoch nie Grundrechte, wie das Recht auf Leben (Artikel 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention) oder das Verbot der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung (Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention) verletzen.

24. In Bezug auf Artikel 3 stellt der CCJE fest, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte der Auffassung ist, dass der Terrorismus unabhängig von dem Verhalten des Opfers keine Abweichung von dem absoluten Verbot der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung rechtfertigen könne<sup>7</sup>. Um festzustellen, ob bei Ausweisungssachen tatsächlich die Gefahr einer gegen Artikel 3 verstoßenden Behandlung vorliegt, darf dem Gerichtshof zufolge die Tatsache, dass in dem Betroffenen eine Gefahr für die nationale Sicherheit des Staates gesehen wird, keine Berücksichtigung finden<sup>8</sup>.

25. Der tatsächliche Zugang zur gerichtlichen Kontrolle von Verwaltungsakten zur Verhütung von Terrorismus sollte gemäß der Empfehlung Rec(2004)20 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die gerichtliche Kontrolle von Verwaltungsakten gewährleistet sein<sup>9</sup>. Um im Sinne des Artikels 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention wirksam zu sein, sollte eine Beschwerde ungeachtet der Frage, ob die betroffene Person als Gefahr für die nationale Sicherheit wahrgenommen wird, gegeben sein<sup>10</sup>.

26. Die gerichtliche Kontrolle umfasst die Kontrolle jeder Rechtsverletzung durch die Richter, die nach den Rechtstraditionen mehrerer Staaten üblicherweise für das betroffene Rechtsgebiet zuständig sind (siehe hierzu und zu den sich daraus ergebenden Erfordernissen die in Randnr. 25 erwähnten Empfehlung Rec(2004)20). Das Gericht, im Allgemeinen ein Zivil- oder Verwaltungsgericht, sollte in der Lage sein, alle Tatsachen- und Rechtsfragen zu untersuchen, und sollte nicht durch die Ermittlungen der Behörden gebunden sein.

27. Insbesondere das Recht auf ein faires Verfahren sollte garantiert sein (Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention). Dies bedeutet unter anderem, dass in dem Verfahren Waffengleichheit zwischen den Parteien herrschen muss. Das Verfahren muss konträrkologisch sein.

28. Damit das Recht auf ein faires Verfahren ausgeübt werden kann, müssen grundsätzlich alle vom Gericht zugelassenen Beweismittel den Parteien im Hinblick auf eine konträrkologische Verhandlung zur Verfügung gestellt werden<sup>11</sup>. Es stellt sich die Frage, inwieweit es zulässig ist, den Zugang zu den Verfahrensunterlagen, den Zeugen oder anderen Beweismitteln zu beschränken, wenn Sicherheitsgründe geltend gemacht werden. Wenn den Anwälten, aber nicht den Parteien selbst Zugang zu den Verfahrensunterlagen gewährt wird, weil die unmittelbare Bekanntgabe von Beweismitteln an die betroffenen Personen dem öf-

fentlichen Interesse entgegenstehen könnte<sup>12</sup>, treten möglicherweise Schwierigkeiten hervor-rufende Fragen darüber auf, ob es sich unter Umständen um eine grundlegende Einschränkung der wirksamen Beschwerde und der Rechte der Verteidigung handelt. Unabhängig von der für den Zugang der Parteien und der Anwälte zu den Beweismitteln in Betracht gezogenen Lösung ist der CCJE der Auffassung, dass die Möglichkeit des Richters, unmittelbar und persönlich auf die Unterlagen, Zeugen und anderen Beweismittel zugreifen zu können, keine Einschränkung erfahren sollte, damit das Gericht die Möglichkeit hat, alle relevanten Tatsachen festzustellen und auf diese Weise eine wirksame Beschwerde sicherzustellen (Artikel 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention).

29. Die vorstehenden Grundsätze finden auch auf Entscheidungen über die Ausweisung und Abschiebung von Ausländern oder die Verweigerung einer Aufenthaltserlaubnis oder jede andere Form des Schutzes Anwendung (beispielsweise Flüchtlingsstatus oder zusätzlicher Schutz), wenn eine terroristische Gefahr besteht.

30. Das Recht auf ein faires Verfahren muss auch bei diesen Maßnahmen beachtet werden (siehe Empfehlung Rec(2004)20, Randnr. 4), selbst wenn Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention nicht auf Ausweisungen und Abschiebungen von Ausländern anwendbar ist<sup>13</sup>.

31. Dem CCJE zufolge sollten die gleichen Befugnisse zur gerichtlichen Kontrolle in Bezug auf die Anwendung der Einschränkungen der Bewegungsfreiheit von Ausländern während des Ausweisungs- oder Abschiebungsverfahrens tatsächlich gewährleistet sein. Die Kontrolle der Bedingungen dieser Einschränkungen sollte ebenfalls in gleichem Maße wie für die Haftbedingungen sichergestellt sein.

32. Solange das Verfahren anhängig ist, darf auf keinen Fall eine nicht wieder gutzumachende Maßnahme ergriffen werden<sup>14</sup>. Dies bedeutet, dass im Verlauf eines Verfahrens keine Ausweisung erfolgen darf, wenn absolute Rechte, wie beispielsweise die in den Artikeln 2 und 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention aufgeführten Rechte, bedroht sind<sup>15</sup>. Die Interessen der öffentlichen Ordnung oder der nationalen Sicherheit – die beispielsweise in Artikel 1 des Protokolls Nr. 7 zur Europäischen Menschenrechtskonvention vom 22. November 1984 erwähnt sind – sind nicht von Belang, wenn absolute Rechte betroffen sind.

33. Angesichts der heiklen Aufgabe, die Grundrechte und –freiheiten zu garantieren, ist der CCJE der Auffassung, dass ordentliche Gerichte (einschließlich Verwaltungsgerichte), die aus Berufsrichtern bestehen, durch Gesetz eingerichtet wurden und alle Garantien der Unabhängigkeit bieten, mit der Kontrolle aller verwaltungsrechtlichen Maßnahmen bezüglich der Ausweisung von Ausländern (sowie ihrer zeitweiligen Überwachung), Visumpflicht, Ident-

titätskontrolle, des Vereinigungsverbots, Versammlungsverbots, Abhörens von Telefongesprächen, der Installierung von Videokameras, der Personenfahndung mit Hilfe der neuen Technologien betraut werden sollten.

34. Die Aufgabe, eine wirksame Beschwerde zur Verfügung zu stellen, sollte einzig der ordentlichen Gerichtsbarkeit und/oder Richtern obliegen, die nach den Rechtstraditionen mehrerer Staaten über besondere Kenntnisse verfügen (beispielsweise den Verwaltungsrichtern – siehe oben Randnr. 26).

### **C. MASSNAHMEN IM STRAFRECHTLICHEN BEREICH**

35. Die Notwendigkeit einer strafrechtlichen Reaktion auf terroristische Handlungen wird seit langem in den Texten des Europarats (siehe Empfehlung 703(1973) der Parlamentarischen Versammlung über den internationalen Terrorismus) bekräftigt und beinhaltet, dass die Staaten geeignete materiellrechtliche Maßnahmen ergreifen (a). Teil (b) wird sich mit der unveränderten Rolle des Richters in den Strafverfahren wegen terroristischer Handlungen befassen.

#### **a. Das materielle Recht**

36. Zahlreiche Staaten haben den speziellen Straftatbestand des „Terrorismus“ in ihre innerstaatlichen Rechtsvorschriften aufgenommen, in Anlehnung an Empfehlungen, die in verschiedenen Texten der Vereinten Nationen, des Europarats und der Europäischen Union zum Ausdruck gebracht wurden.

37. Angesichts der Schwere der als Terrorismus eingestufteten Taten und der damit zusammenhängenden verfahrensrechtlichen Folgen ist es jedoch wichtig, dass die Grundprinzipien des Strafrechts gleichermaßen für terroristische Straftaten wie für alle anderen Straftaten gelten und dass die Merkmale dieser Straftaten klar und eindeutig festgelegt werden.

38. Diese Bedingungen sind nicht nur für die Strafbarkeit der unmittelbar gegen Personen oder Gegenstände gerichteten Straftaten von wesentlicher Bedeutung, sondern auch dann, wenn die innerstaatlichen Rechtsvorschriften an die Strafbarkeit des Terrorismus auch auf einige andere Handlungen, insbesondere die Vorbereitung terroristischer Aktivitäten oder deren Finanzierung, erstrecken.

39. Da der Terrorismus in der Tat keine Grenzen kennt, müssen die Staaten auf internationaler Ebene reagieren. Die in diesem Bereich vorhandenen Rechtsinstrumente liefern einen gemeinsamen Regelungsrahmen zur Bekämpfung des Terrorismus. Von der internationalen Gemeinschaft unter Beachtung der Vorschriften des Artikels 7 der Europäischen Men-

schenrechtskonvention ausgearbeitete abgestimmte Begriffsbestimmungen für terroristische Straftaten würden die Aufgabe der nationalen Richter vor allem bei der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit erleichtern (beispielsweise bei dem Informationsaustausch und der Rechts- hilfe). In ihrer Rolle als Gesetzesausleger sollten die Richter – ihrerseits – der internationalen Dimension des Phänomens Rechnung tragen, wenn sie das Gesetz anwenden müssen.

### **b. Die unveränderte Rolle des Richters in Strafverfahren wegen terroristischer Handlungen**

40. Auch in Strafsachen spielen die Richter eine zentrale Rolle, da sie dafür Sorge tra- gen, dass im materiellen und formellen Recht ein zufriedenstellendes Gleichgewicht zwi- schen der Notwendigkeit, terroristische Straftaten aufzuspüren und die Täter zu verfolgen, und der Notwendigkeit, die Grundrechte der dieser Straftaten verdächtigen und beschuldig- ten Personen zu wahren, gefunden wird.

41. In Anbetracht dieser Erfordernisse können einige Fragen in Bezug auf die Rolle des Richters in Verfahren wegen terroristischer Handlungen aufgeworfen werden.

### **i. Die Ablehnung von Ausnahmegerichten**

42. Der CCJE stellt fest, dass die nahezu einhellige Reaktion der europäischen Staaten auf ein notwendiges Gleichgewicht zwischen dem Schutz vor Terrorismus und dem Schutz der Menschenrechte darin besteht, die Einsetzung von Ausnahmegerichten (siehe oben Randnr. 15) als Reaktion auf die derzeitige Bedrohung durch den Terrorismus abzulehnen.

43. Um ein solches Gleichgewicht in Übereinstimmung mit dem allgemein in den demo- kratischen Staaten anzuwendenden Recht, einschließlich der internationalen Übereinkünfte und insbesondere der Europäischen Menschenrechtskonvention, herbeizuführen, sollten die Staaten ihr Vertrauen in die vorhandenen Rechtsstrukturen setzen.

44. Der CCJE vertritt die Auffassung, dass sich die Rolle des Richters in Verfahren we- gen terroristischer Handlungen nicht von seiner Rolle in anderen Arten von Verfahren unter- scheiden darf, und dass die Besonderheit dieses Bereichs es nicht rechtfertigt, dass er sich den allgemein geltenden Zuständigkeitsvorschriften entzieht.

45. Dennoch bringt es die Schwere der Terrorismusfälle mit sich, dass die zu dieser Ka- tegorie zählenden Straftaten, in die Zuständigkeit der Gerichte fallen, die befugt sind, die wichtigsten Rechtssachen in den Ländern zu verhandeln und zu entscheiden, in denen eine solche Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den Gerichten besteht.

46. Der CCJE räumt ein, dass örtliche Besonderheiten oder die Erfordernisse betreffend die Sicherheit der Richter bisweilen den Einsatz von Gerichten rechtfertigen können, die auf die Aburteilung terroristischer Taten spezialisiert sind.

47. Wichtig ist jedoch, dass diese besonderen Gerichte aus unabhängigen Richtern bestehen und die allgemein geltenden Verfahrensvorschriften unter vollständiger Beachtung der Rechte der Verteidigung sowie grundsätzlich des Rechts auf eine öffentliche Verhandlung anwenden, so dass auf jeden Fall ein faires Verfahren sichergestellt ist.

48. Es darf kein Ungleichgewicht zwischen einerseits den Ermittlern, die über besondere Sachkenntnis im Bereich des Terrorismus verfügen, und andererseits den Richtern und Staatsanwälten entstehen, die wegen mangelnder Informationen und Sachkenntnis bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben auf Schwierigkeiten stoßen können.

49. Die Aus- und Fortbildung der Richter muss alle Bereiche des Straf- und Finanzrechts, die für das Verständnis terroristischer Handlungen nützlich sind, umfassen und eine internationale Dimension beinhalten, um die Schaffung rechtlicher Netze zu fördern, die für den Informationsaustausch und andere Formen der grenzüberschreitenden Rechtshilfe unabdingbar sind.

50. Die Aus- und Fortbildung soll auch darauf abzielen, die Besonderheiten richterlicher Tätigkeit zu unterstreichen, die selbst angesichts terroristischer Handlungen stets ein Gleichgewicht zwischen den Erfordernissen der Strafverfolgung und der Achtung der Grundrechte wahren muss.

## **ii. Die Rolle des Richters während der Ermittlungen**

51. Nach Auffassung des CCJE sollten die Gerichte unabhängig von der Schwere der fraglichen Straftaten in jedem Stadium der Ermittlungen darauf achten, dass die Einschränkungen der Rechte des Einzelnen zum Schutz der öffentlichen Interessen unbedingt notwendig sind und dass sie die Gültigkeit und Rechtmäßigkeit der von den Ermittlern gewonnenen Beweise beurteilen. Überdies sollten sie die rechtliche Befugnis haben, die durch Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder durch Verstoß gegen die Rechte der Verteidigung oder durch andere illegale Mittel erlangten Beweise abzulehnen. Die Gerichte sollten dafür Sorge tragen, dass bei den Entscheidungen bezüglich der Ermittlungen die Regeln eines fairen Verfahrens und der Waffengleichheit beachtet werden<sup>16</sup>.

52. Die Ermittlungen werden zwar in einigen Staaten von besonderen Nachrichtendiensten durchgeführt, die ein wesentliches Mittel bei der Ermittlung oder Verhütung von Verbre-

chen darstellen, doch dürfen diese Dienste nicht unter Verstoß gegen die anzuwendenden Gesetze tätig werden und ihre Tätigkeit muss einer demokratischen Kontrolle entsprechend den Erfordernissen der Europäischen Menschenrechtskonvention unterzogen werden<sup>17</sup>.

53. Dem CCJE zufolge müssen alle Entscheidungen über das Einfrieren, die Beschlagnahme oder Einziehung von Vermögen, die die Finanzierung terroristischer Aktivitäten verhüten sollen, gesetzlich genau festgelegt und letztlich der Genehmigung und regelmäßigen Kontrolle eines Richters unterliegen, weil sie das Recht auf Achtung des Privatlebens und das Recht auf Achtung des Eigentums ernsthaft verletzen können.

54. Der Europarat hat die Empfehlung Rec(2005)10 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die speziellen Ermittlungstechniken in Bezug auf schwerwiegende Straftaten einschließlich terroristischer Handlungen<sup>18</sup> angenommen.

55. Diese Empfehlung unterstreicht, dass der Einsatz spezieller Ermittlungstechniken ein grundlegendes Mittel zur Bekämpfung der schwersten Formen von Verbrechen ist, die bereits begangen wurden oder sich in Vorbereitung befinden. Sie weist jedoch gleichzeitig darauf hin, dass diese Techniken nur in einem Rahmen und unter Bedingungen angewandt werden dürfen, die gesetzlich genau festgelegt sind, und zwar unter angemessener Kontrolle durch die Justizbehörden oder durch andere „unabhängige Organe“. Der CCJE hegt jedoch Zweifel hinsichtlich der etwaigen Kontrollbefugnis der „unabhängigen Organe“, die keine Richter sind, die nach den Rechtstraditionen mehrerer Staaten üblicherweise für das betroffene Rechtsgebiet zuständig sind (siehe oben Randnr. 26); der Begriff "unabhängige Organe" ist zu ungenau und gewährleistet kein faires Verfahren nach Artikel 6 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

56. Nach Auffassung des CCJE müssen diese besonderen Ermittlungstechniken das Legalitätsprinzip und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten, stets vorübergehend sein und sollten einer regelmäßigen Kontrolle (grundsätzlich einschließlich einer vorherigen Genehmigung) durch die zuständigen Gerichte unterworfen werden.

### iii. Die Rolle des Richters im Hinblick auf freiheitsentziehende Maßnahmen

57. Der CCJE erinnert daran, dass die Bestimmungen des Artikels 5 Abs. 3 und 4 der Europäischen Menschenrechtskonvention im Einzelfall bei der Haft während des Verfahrens und der Verurteilung von Personen, die terroristischer Handlungen beschuldigt werden, zu beachten sind. Die Haft ist eine Strafe, die ein Gericht gegen Personen, deren Schuld erwiesen ist, verhängen kann. Allerdings können Personen in Ausnahmefällen auch vorsorglich in Haft genommen werden, bevor eine Gerichtsentscheidung ergeht (Untersuchungshaft oder Verweigerung der vorläufigen Haftentlassung vor einer Klageerhebung usw. sowohl vor als auch während des Prozesses).

#### Die Inhaftierung von Verdächtigen

58. Die Praxis beim Gewahrsam oder der Untersuchungshaft vor der Entscheidung über die Feststellung der Schuld unterscheidet sich in den einzelnen Staaten je nach der Bedeutung, die sie den die Menschenrechte einschränkenden Maßnahmen zumessen. Während einige Länder bei Verfahren wegen terroristischer Handlungen die Dauer des Gewahrsams oder der Untersuchungshaft, die in den allgemein geltenden Bestimmungen vorgesehen ist, verlängert haben, wollten andere nicht davon abweichen.

59. Da der Grundsatz der Freizügigkeit eines der Grundprinzipien der demokratischen Staaten darstellt, ist der CCJE nicht nur der Meinung, dass die Maßnahmen, die dieses Recht möglicherweise beeinträchtigen, genau gesetzlich festgelegt werden müssen, sondern auch, dass der Richter in seiner Eigenschaft als Garant der Freiheiten des Einzelnen mit der Befugnis ausgestattet sein muss, die Festnahme- und Haftmaßnahmen vor dem Nachweis der Schuld zu kontrollieren.

60. Diese Kontrolle beinhaltet, dass der Richter befugt ist, die rechtlichen und tatsächlichen Haftvoraussetzungen zu überprüfen (dies schließt die Überprüfung der Verdachtsmomente auf der Grundlage der Anklagen ein, die der inhaftierten Person unverzüglich zur Kenntnis gebracht werden sollten), darauf zu achten, dass die Würde des Menschen und die Rechte der Verteidigung gewahrt werden, sicherzustellen, dass die Einschränkungen dieser Rechte, die aufgrund der Art der Taten erforderlich sind, unbedingt dem verfolgten Ziel angemessen sein müssen und nicht den Grundsatz des Rechts auf Verteidigung selbst beeinträchtigen, dafür Sorge zu tragen, dass die inhaftierte Person nicht gefoltert oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung unterzogen wird, sowie die Unrechtmäßigkeit geheimer oder zeitlich unbegrenzter Inhaftierungen (es ist die Aufgabe des Richters, die Dauer der Haft festzulegen) oder solcher, die nicht mit einem Erscheinen vor einem durch Gesetz eingesetzten Gericht einhergehen, zu beanstanden. Erfährt der Richter bei der

Ausübung solcher Aufgaben, dass eine Person möglicherweise im Geheimen festgenommen, in Haft genommen und/oder verlegt worden ist, sollte er dies den für strafrechtliche Ermittlungen zuständigen Behörden zur Kenntnis bringen.

### **Die Strafhaft**

61. In Bezug auf die Haft der Personen, deren Schuld erwiesen ist, vertritt der CCJE die Auffassung, dass die Schwere der terroristischen Verbrechen keine Abweichung von den allgemein geltenden Vorschriften für Strafverfahren und Haftmaßnahmen rechtfertigt; sie gestattet es insbesondere einem Richter nicht, eine Strafe nach Beweisvorschriften, die von den allgemeinen Vorschriften abweichen, zu verhängen.

### **Die Haftbedingungen**

62. Für die Zwecke dieser Stellungnahme ist es nicht vonnöten, die Frage der Haftbedingungen zu untersuchen, obgleich sie eine eingehendere Betrachtung in einer späteren Stellungnahme des CCJE verdient<sup>20</sup>. Diese Frage verdeutlicht die Schwierigkeit, die zwingenden Erfordernisse im Zusammenhang mit den Menschenrechten und dem Schutz des Allgemeininteresses in Einklang zu bringen. In zahlreichen Ländern ist die Versuchung groß, dem Sicherheitsbedürfnis Vorrang einzuräumen, unter Inkaufnahme der Missbrauchsrisiken, die dies mit sich bringt.

63. Für die Zwecke dieser Stellungnahme lenkt der CCJE die Aufmerksamkeit auf die Empfehlung [Rec\(2006\)2](#) des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze, die am 11. Januar 2006 angenommen wurde.

64. Den wegen des Verdachts terroristischer Handlungen in Haft genommenen Personen ist unabhängig vom Haftort rasch Zugang zu rechtlichem Beistand und Vertretung durch einen Anwalt ihrer Wahl zu gewähren. Die Gerichte sollten Missbrauch abhelfen und die erforderlichen Entscheidungen treffen können, damit die inhaftierten Personen nicht gefoltert oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung unterzogen werden; zu diesem Zweck sollten sie daher die Möglichkeit haben (wenn sie in dieser Weise auch aus eigenem Antrieb entscheiden), alle Haftorte zu inspizieren und jede an diesen Orten inhaftierte Person uneingeschränkt aufzusuchen.

#### **iv. Die Rolle des Richters beim Schutz von Zeugen, Opfern und Personen, die mit der Justiz zusammenarbeiten**

65. Gerichtsverfahren wegen terroristischer Handlungen beruhen häufig auf der Zeugenaussage von Personen, die eng mit terroristischen Gruppen in Verbindung stehen und mehr als andere Personen Einschüchterungsmaßnahmen, die gegen sie selbst oder ihre Angehörigen gerichtet sind, ausgesetzt sind. Daher stellt sich die Frage des Schutzes dieser Personen.

66. Die Opfer terroristischer Handlungen sollten ebenfalls vor Druck und Drohung geschützt werden, die sie davon abhalten könnten, vor Gericht aufzutreten.

67. Es wäre schwierig, den Zeugenschutz auf rein nationaler Ebene sicherzustellen in Anbetracht der jeweiligen Bedingungen des Landes, in dem sich die Zeugen befinden. Aus diesem Grund ist die internationale Zusammenarbeit gemäß den Regeln notwendig, die in anderen Bereichen bereits entwickelt worden sind<sup>21</sup>.

68. Der Richter muss ein Gleichgewicht zwischen dem Bedürfnis, Zeugen/Opfer eines Verbrechens zu schützen, und den Rechten der Verteidigung in einem fairen Verfahren finden. Es ist besonders schwierig, dieses Gleichgewicht herzustellen, wenn die Zeugen und Opfer in ein Schutzprogramm eingebunden sind, in dessen Rahmen die Kontakte zwischen den Verdächtigen und/oder ihren Verteidigern selbst während des Verfahrens untersagt werden können.

69. Soweit die Rolle des Richters den Schutz des Rechts auf Verteidigung und Waffengleichheit in vollem Umfang umfasst, regt der CCJE an, dass die Richter in den Fällen, in denen die Zeugen in der Verhandlung nicht anwesend oder aber anonym sind und es daher dem Angeklagten nicht möglich ist, ihre Glaubwürdigkeit in Frage zu stellen oder sie zu befragen, eine Verurteilung nicht allein oder in entscheidendem Umfang auf der Grundlage von Aussagen der Zeugen gegenüber den Ermittlern aussprechen sollten.

70. Weiteren Herausforderungen sieht sich das Justizsystem gegenüber, wenn die Antiterrormaßnahmen auf Erkenntnisse der Nachrichtendienste gestützt worden sind (dies beinhaltet häufig die grenzüberschreitende Übermittlung von Nachrichten). Es stellt sich dann das Problem des Schutzes der Quellen und Zeugen sowie der Angehörigen der Nachrichtendienste. Dem CCJE zufolge müssen in diesem Bereich Grundsätze Anwendung finden, die mit den in Randnr. 69 aufgeführten vergleichbar sind.

71. Andererseits meint der CCJE, dass die Rolle des Richters auch den internationalen Rechtsvorschriften Rechnung tragen muss, die die Stellung der Opfer schwerer Verbrechen einschließlich terroristischer Handlungen schützen, und zwar insbesondere dann, wenn sie in dem Verfahren eine Zeugenstellung haben. Der Richter hat in jedem Stadium des Verfahrens alle wirksamen Maßnahmen zu ergreifen, die es den mutmaßlichen Opfern ermöglichen, ihre Rechte unter strikter Beachtung der Rechte der Verteidigung in vollem Umfang auszuüben. Werden keine anderen Behörden mit den in Rede stehenden Maßnahmen betraut, oder für den Fall, dass diese Behörden keine geeigneten Maßnahmen ergreifen können, sollte der Richter in der Lage sein, den Opfern Sicherheit, Schutz ihrer Familien und ihres Privatlebens, Zugang zur Justiz, faire Behandlung und unentgeltlichen Rechtsbeistand zu gewähren, ohne dass andere staatliche Stellen diese Befugnisse aus finanziellen oder anderen Gründen ungerechtfertigt einschränken können.

72. Der CCJE regt ferner an, dass das Opfer unter bestimmten gesetzlich festzulegenden Bedingungen eine angemessene Wiedergutmachung erhalten kann, beispielsweise in Form einer Entschädigung durch den Staat oder aus der Einziehung der Vermögenswerte der für diese Verbrechen verantwortlichen Täter<sup>22</sup>.

73. Der CCJE hebt schließlich hervor, dass es für die Staaten notwendig ist, für die Sicherheit der Ermittler, Richter und aller Justizangehörigen, die in Verfahren wegen terroristischer Handlungen Entscheidungen treffen müssen, Sorge zu tragen.

#### **D. DIE ROLLE DES RICHTERS BEIM SCHUTZ DER FREIEN MEINUNGSÄUSSERUNG UND ANDERER RECHTE UND FREIHEITEN**

74. Der Terrorismus trifft die Demokratie mitten ins Herz.

75. Trotz der Zunahme terroristischer Aktivitäten ist der CCJE der Meinung, dass die nationalen Richter stets die rechtsstaatlichen Grundprinzipien, die in einer demokratischen Gesellschaft von wesentlicher Bedeutung sind, einschließlich der freien Meinungsäußerung und anderer persönlicher Rechte beachten sollten. Da die Bekämpfung des Terrorismus nie dazu führen darf, dass die Werte und Freiheiten, die die Terroristen zerstören wollen, unterlaufen werden, ist es für die Demokratien unabdingbar, dass die Gerichte Hüter der entscheidenden Grenzlinie bleiben, die zwischen einer demokratischen Gesellschaft und einer Gesellschaft besteht, die sich durch Methoden schützt, die selbst die freie Meinungsäußerung oder die anderen Rechte und Freiheiten, beispielsweise die Rechte von Minderheiten oder die politischen Freiheiten, einschränken.

76. Im Zusammenhang mit der Rolle des Richters als Gesetzesausleger bei der Ermittlung von Verhaltensweisen, die unter die Definition von Terrorismus fallen, möchte der CCJE insbesondere auf den Rahmenbeschluss 2002/475/JI des Rates der Europäischen Union hinweisen, der die Mitgliedstaaten auffordert, eine Liste nationaler Straftaten als terroristische Straftaten einzustufen und zu ahnden, „die durch die Art ihrer Begehung oder den jeweiligen Kontext ein Land oder eine internationale Organisation ernsthaft schädigen können, ...wenn sie mit dem Ziel begangen werden, die Bevölkerung auf schwer wiegende Weise einzuschüchtern oder öffentliche Stellen oder eine internationale Organisation rechtswidrig zu einem Tun oder Unterlassen zu zwingen oder die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Landes oder einer internationalen Organisation ernsthaft zu destabilisieren oder zu zerstören“. Die Mitgliedstaaten werden ebenfalls aufgefordert, die vorsätzlichen Handlungen, wie beispielsweise das "Anführen einer terroristischen Vereinigung“ oder die Beteiligung an deren Handlungen (...) mit dem Wissen, dass diese Beteiligung zu den strafbaren Handlungen beiträgt, und auch die Anstiftung, Mittäterschaft und ganz allgemein den Versuch, eine dieser zuvor aufgeführten Straftaten zu begehen, unter Strafe zu stellen.

77. In dem Erwägungsgrund (10) der Präambel des Rahmenbeschlusses wird darauf hingewiesen, dass er nicht dahin gehend ausgelegt werden kann, dass er Grundrechte oder Grundfreiheiten (einschließlich der Versammlungs-, Vereinigungs- oder Meinungsfreiheit, des Rechts, sich Gewerkschaften anzuschließen, des Streik- und Demonstrationsrechts, usw.) schmälert oder behindert; Artikel 5 sieht auch vor, dass die Sanktionen nicht nur wirksam und abschreckend, sondern auch angemessen sein müssen. Der CCJE teilt einen solchen Ansatz.

78. Der CCJE versteht und akzeptiert insbesondere die Notwendigkeit und die Verpflichtung der Staaten, die Freiheit und Sicherheit der Gesellschaft zu gewährleisten, ist jedoch der Meinung, dass man sich auf das Gesetz und seine ordnungsgemäße Anwendung stützen soll, ohne die Grundrechte zu opfern.

79. Besondere Probleme entstehen aufgrund der Tatsache, dass manche Stimmen dazu neigen, den Terrorismus mit der Begründung zu rechtfertigen, dass er eine Reaktion auf politische, ideologische, religiöse und wirtschaftliche Unterdrückung in dieser oder jener Region der Welt darstellen würde. Soweit einigen Stellen zufolge diese Verhaltensweisen eine Gefahr für die demokratischen Gesellschaften darstellen können, kann das weitgehende Verbot von Äußerungen, die den Terrorismus glorifizieren oder ihn verherrlichen, als solches eine zusätzliche beachtliche Reaktion auf die terroristische Bedrohung darstellen.

80. Grundsätzlich gibt es eine klare Unterscheidung zwischen Verhaltensweisen, die, selbst wenn sie äußerst polemisch oder politisch motiviert sind, die Wahrnehmung der Grundrechte und -freiheiten darstellen, und der Anstiftung, Aufforderung, Unterstützung oder dem unrechtmäßigen Preisgeben terroristischer Handlungen. Die Legislative muss diese Unterscheidung vorsehen und die Exekutive muss sie in erster Linie anwenden, jedoch müssen die Gerichte die Art und Weise, in der diese Unterscheidung erfolgt und angewandt wird, ändern können. Zwar können und müssen die Gerichte in einer Demokratie die Meinung der anderen staatlichen Gewalten berücksichtigen, doch ist es ihre Aufgabe, völlig unabhängig die Notwendigkeit und Angemessenheit der Maßnahmen zu überprüfen, die möglicherweise die von der nationalen Verfassung und der Europäischen Menschenrechtskonvention garantierten Grundrechte einschränken.

81. Terroristische Straftaten sollten nach dem allgemeinen Strafrecht gesetzlich definiert werden. Die Feststellung, ob eine bestimmte Handlung gegen das Gesetz verstößt, sollte gemäß den rechtsstaatlichen Grundsätzen und den Bestimmungen der Europäischen Menschenrechtskonvention sowie auf der Grundlage der durch zulässige Mittel und ohne unangemessenen Druck erlangten Beweismittel den ordentlichen Gerichten obliegen. Die Gerichte sollten straf- oder zivilrechtlich vorgesehene vorbeugende Maßnahmen ergreifen, um die Ausarbeitung oder Verbreitung von Material zu verbieten oder einzuschränken, dessen Inhalt oder Verwendung die Begehung einer terroristischen Handlung beinhalten oder zu deren Begehung aufstacheln könnte.

82. Die Richter müssen schwierige und bisweilen umstrittene Entscheidungen treffen, wenn festzustellen ist, ob das innerstaatliche Recht die Grundrechte oder -freiheiten beachtet oder ob ein bestimmtes Verhalten eine terroristische Straftat darstellt, die in den Rahmen solcher Rechtsvorschriften fallen. Noch schwieriger ist die Entscheidung der Frage, ob bestimmte Äußerungen oder Verhaltensweisen als unrechtmäßige Anstiftung zur Begehung oder Verherrlichung einer terroristischen Handlung zu verstehen sind. Die Praxis zeigt auch, dass die Richter auf der Grundlage der zurzeit national und international geltenden Definitionen von Terrorismus auf Schwierigkeiten stoßen können, wenn sie feststellen sollen, ob bestimmte gewaltsame politische Aktionen, die im Allgemeinen im Ausland begangen oder geplant wurden, und/oder die Finanzierung solcher Aktionen oder die Unterweisung oder Anwerbung zwecks Begehung solcher Taten als terroristische Handlungen einzustufen sind, wie es bisweilen der Fall sein kann, wenn das Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung nach Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen ins Spiel kommt.

83. Terrorismusfälle, vor allem solche, die die zuvor aufgeführten Schwierigkeiten aufwerfen, werden in der Regel sehr dicht von den Medien und der Öffentlichkeit verfolgt; die durch

diese Fälle veranlassten Gerichtsentscheidungen sind häufig Gegenstand von Kritik und Diskussionen. Da die Anstrengungen der Staaten zur Verhütung von Terrorismus zur Folge hatten, dass bestimmte Handlungen als Straftaten eingestuft wurden, die fast als Verhaltensweisen eingestuft werden könnten, die zur Ausübung der freien Meinungsäußerung oder der politischen Freiheiten zählen, ist der CCJE der Meinung, dass die Entscheidung der Staaten, den Richtern die Verantwortung zu überlassen, solche Unterscheidungen zu treffen, es erfordert, dass die Verfahren ruhig ablaufen.

84. Die Politiker und die Medien müssen versuchen, keinen Druck auszuüben und die Richter nicht über das Maß hinaus anzugreifen, das als legitime Kritik angesehen werden kann. Ein unabhängiges zuständiges Organ wird verpflichtet sein, Maßnahmen zu ergreifen, wenn es dennoch zu solchen Angriffen kommt (siehe Stellungnahme Nr. 6 CCJE, Absatz C.13). Der CCJE ist der Auffassung, dass das Justizsystem seinerseits dafür Sorge tragen sollte, dass die Verfahren von qualifizierten Berufsrichtern geführt werden; geeignete Ausbildungsprogramme sollten den Richtern helfen, den Terrorismus und seinen historischen, politischen und sozialen Zusammenhang zu verstehen.

85. Die Grundbotschaft lautet, dass die Bedrohung der Sicherheit und des Rechtsstaats durch den Terrorismus nicht zu Maßnahmen führen darf, die an sich darauf abzielen, die grundlegenden demokratischen Werte, die Menschenrechte oder die rechtsstaatlichen Prinzipien in Frage zu stellen. Es handelt sich um eine Botschaft, die im Falle ihrer Umsetzung die Risiken mindert, dass die zur Bekämpfung des Terrorismus ergriffenen Maßnahmen selbst neue Spannungen oder sogar terroristische Handlungen zur Folge haben. Es handelt sich um eine Botschaft, die in den Demokratien sowohl von der Öffentlichkeit als auch den Politikern, Medien und Gerichten verstanden und akzeptiert werden muss.

## **ZUSAMMENFASSUNG DER EMPFEHLUNGEN UND SCHLUSSFOLGERUNGEN**

**Im Lichte der vorstehenden Erwägungen empfiehlt der CCJE den Staaten:**

**a. die innerstaatlichen Rechtssysteme bei der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften, die materielle und formelle Rechte verletzen können, zu konsultieren und dafür Sorge zu tragen, dass alle Maßnahmen im Bereich des Verwaltungsrechts und des Strafrechts, die die persönlichen Rechte im Rahmen der Bekämpfung des Terrorismus betreffen, der Kontrolle einer unabhängigen Justizbehörde unterzogen werden;**

**b. sowohl im Zusammenhang mit Verwaltungsmaßnahmen zur Verhütung terroristischer Handlungen als auch in Zusammenhang mit einem Strafprozess keine Ausnahmerichte oder Rechtsvorschriften zu schaffen, die mit den allgemein anerkannten Rechten unvereinbar sind;**

**c. dafür Sorge zu tragen, dass die Grundprinzipien des Strafrechts für terroristische Straftaten wie auch für alle anderen Straftaten gelten, und dass die Tatbestandsmerkmale dieser Straftaten klar und eindeutig festgelegt werden;**

**d. die internationale Zusammenarbeit im Kampf gegen den Terrorismus insbesondere durch die Ausarbeitung von abgestimmten Definitionen für die Straftaten im Zusammenhang mit Terrorismus unter der Schirmherrschaft der internationalen Organisationen zu erleichtern;**

**e. die Sicherheit der Zeugen und Opfer, die von Verfahren wegen terroristischer Taten betroffen sind, sowie der Ermittler, Richter und anderen Angehörigen der Justiz, die in diesen Sachen Entscheidungen treffen müssen, zu gewährleisten.**

**Der CCJE empfiehlt auch den innerstaatlichen Rechtssystemen:**

**a. ihre Kenntnisse bezüglich des Terrorismus und seines historischen, politischen und sozialen Zusammenhangs sowie der relevanten nationalen und internationalen Rechtsinstrumente weiter zu entwickeln;**

**b. im Rahmen ihrer Rolle als Rechtsausleger und Hüter der Rechte und Freiheiten des Einzelnen einerseits dafür Sorge zu tragen, dass die Einführung der Straftat des Terrorismus (einschließlich der Anstiftung zu solchen Handlungen, der Vorbereitung ihrer Begehung und ihrer Finanzierung) das vom Gesetzgeber gesteckte Ziel erreicht, und andererseits, dass die Tragweite der Anklage wegen Terrorismus nicht missbräuchlich ausgeweitet und der Schutz des öffentlichen Interesses mit der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten in Einklang gebracht wird;**

**c. ständig dafür Sorge zu tragen, dass ein Gleichgewicht zwischen dem Bedürfnis, Zeugen und Opfer vor terroristischen Handlungen zu schützen, und den Rechten der wegen dieser Handlungen beschuldigten Personen herrscht.**

<sup>1</sup> Warschau, 16.-17. Mai 2005.

<sup>2</sup> 956. Tagung der Ministerdelegierten (15. Februar 2006).

<sup>3</sup> Rat der Europäischen Union, 5771/1/06.

<sup>4</sup> 804. Tagung der Ministerdelegierten, 11. Juli 2002.

<sup>5</sup> 917. Tagung der Ministerdelegierten, 2. März 2005.

<sup>6</sup> Artikel 8 (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens), Artikel 9 (Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit), Artikel 10 (Freiheit der Meinungsäußerung), Artikel 11 (Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit).

<sup>7</sup> Siehe Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Urteil in der Sache Chahal ./ Vereinigtes Königreich (15.11.1996), Randnr. 79: „Der [Europäische] Gerichtshof [für Menschenrechte] ist sich durchaus der Schwierigkeiten bewusst, denen die Staaten in unserer Zeit begegnen, um ihre Bevölkerung vor terroristischer Gewalt zu schützen. Jedoch verbietet die Konvention selbst bei Berücksichtigung dieser Faktoren unabhängig von dem Verhalten des Opfers strikt Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe.“

<sup>8</sup> Siehe Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Urteil in der Sache Chahal ./ Vereinigtes Königreich (15.11.1996), Randnrn. 80 und 149.

<sup>9</sup> Angenommen vom Ministerkomitee am 15. Dezember 2004.

<sup>10</sup> Siehe Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Urteil in der Sache Chahal ./ Vereinigtes Königreich (15.11.1996), Randnr. 151: „Angesichts der Unumstößlichkeit des Schadens, der eintreten kann, wenn die Gefahr von Misshandlung Wirklichkeit wird, und angesichts Bedeutung, die Artikel 3 vom Gerichtshof zugemessen wird, verlangt der Begriff der wirksamen Beschwerde im Sinne des Artikels 13 in einem solchen Fall, dass das Argument, dass ernsthafte Gründe zur Annahme einer konkreten Gefahr einer Behandlung unter Verletzung von Artikel 3 vorliegen, völlig losgelöst zu untersuchen ist. Diese Überprüfung darf nicht berücksichtigen, was der Betroffene getan haben kann, um eine Ausweisung oder die möglicherweise von dem ausweisenden Staat wahrgenommene Bedrohung der nationalen Sicherheit zu rechtfertigen.“

<sup>11</sup> Siehe Empfehlung Rec(2004)20: „Das Verfahren soll kontradiktorisch sein. Alle vom Gericht zugelassenen Beweismittel sollen den Parteien im Hinblick auf eine kontradiktorische Verhandlung grundsätzlich zugänglich gemacht werden.“ (Abs. B.4.d).

<sup>12</sup> Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat sich in dem Urteil in der Sache Chahal ./ Vereinigtes Königreich (15. November 1996), Randnr. 144, mit dem Thema des Zugangs der Parteien und Anwälte zu den Beweismitteln befasst, indem er indirekt auf die kanadische Gesetzgebung Bezug nahm; „Die amici curiae (...) sind alle der Meinung, dass die gerichtliche Überprüfung keine wirksame Beschwerde in Verfahren betr. die nationale Sicherheit darstellt. Artikel 13 verlangt zumindest, dass ein unabhängiges Organ alle Tatsachen und beigebrachten Beweismittel untersucht und berechtigt ist, eine für den Minister bindende Entscheidung zu fällen. Amnesty International, Liberty, das AIRE Centre und der JCWI (...) haben diesbezüglich den Gerichtshof auf das in einem solchen Fall in Kanada angewendete Verfahren hingewiesen. Gemäß dem kanadischen Einwanderungsgesetz von 1976 (in der Fassung des Gesetzes von 1988) hält ein Richter des Bundesgerichtshofs eine Verhandlung unter Ausschluss der Öffentlichkeit ab, um alle Beweismittel zu würdigen; der Beschwerdeführer, der das Recht hat, vertreten zu werden und Zeugen zu laden, erhält eine Zusammenfassung der Tatvorwürfe. Die Vertraulichkeit der die Sicherheit betreffenden Erkenntnisse wird durch die Verpflichtung gewahrt, diese Beweismittel in Abwesenheit des Beschwerdeführers und seines Vertreters zu untersuchen. In diesem Fall jedoch nimmt ein ermächtigter und vom Gericht beauftragter Anwalt ihren Platz ein; dieser nimmt die Zeugen ins Kreuzverhör und hilft ganz allgemein dem Richter, die Stichhaltigkeit der vom Staat vorgetragenen Argumente zu beurteilen. Der Beschwerdeführer erhält eine Zusammenfassung der in diesem Verfahren zusammengetragenen Beweismittel mit den aufgrund der Vertraulichkeit erforderlichen Auslassungen.“

<sup>13</sup> Siehe beispielsweise Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in der Sache Maaouia ./ Frankreich (5.10.2000), Randnr. 40 : „Der Gerichtshof kommt zu dem Schluss, dass die Entscheidungen über die Einreise, den Aufenthalt und die Ausweisung von Ausländern nach Artikel 6 Abs. 1 der Konvention weder eine Streitigkeit in Bezug auf die zivilrechtlichen Ansprüche oder Verpflichtungen des Beschwerdeführers beinhalten noch eine gegen ihn erhobene strafrechtliche Anklage betreffen.“

<sup>14</sup> Siehe Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in der Sache Mamatkulov und Askarom ./ Türkei (4.10.2005), Randnr. 124: „Es ist nämlich festzustellen, dass eine ordnungsgemäße Rechtspflege unabhängig von dem in Rede stehenden Rechtssystem beinhaltet, dass keine nicht wieder gutzumachenden Handlungen vorgenommen werden, solange das Verfahren noch anhängig ist“.

<sup>15</sup> Siehe auch das bereits erwähnte Urteil in der Sache Chahal, demzufolge die Konvention die Folter strikt verbietet.

<sup>16</sup> Siehe auch zur Rolle, die die Staatsanwaltschaft beim Schutz der Menschenrechte spielen kann, die Empfehlung Rec(2000)19 über die Rolle der Staatsanwaltschaft im Strafjustizsystem. Der CCJE wird in einer späteren Stellungnahme die Beziehungen zwischen der Richter- und der Staatsanwaltschaft eingehend untersuchen (siehe globales Aktionsrahmenprogramm für die Richter in Europa, Dokument CCJE (2001)24).

<sup>17</sup> Siehe zum Beispiel „Venedig-Kommission: Die Dienste für die innere Sicherheit in Europa“, Europarat, CDL-INF(98)6

<sup>18</sup> Im Sinne der Empfehlung Rec(2005)10 sind unter „besonderen Ermittlungstechniken“ die „Techniken“ zu verstehen, „die von den zuständigen Behörden im Rahmen strafrechtlicher Ermittlungen zur Aufdeckung und Ermittlung in Bezug auf schwere Straftaten und Verdächtige angewandt werden, mit dem Ziel, Informationen in der Art und Weise zu sammeln, dass die betroffenen Personen nicht gewarnt werden.“

<sup>19</sup> Artikel 5 Abs. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention : „Jede Person, die nach Absatz 1 Buchstabe c von Festnahme oder Freiheitsentziehung betroffen ist, muss unverzüglich einem Richter oder einer anderen gesetzlich zur Wahrnehmung richterlicher Aufgaben ermächtigten Person vorgeführt werden; sie hat Anspruch auf ein Urteil innerhalb angemessener Frist oder auf Entlassung während des Verfahrens. Die Entlassung kann von der Leistung einer Sicherheit für das Erscheinen vor Gericht abhängig gemacht werden.“; Artikel 5 Abs. 4 der Europäischen Menschenrechtskonvention: „Jede Person, die festgenommen oder der die Freiheit entzogen ist, hat das Recht zu beantragen, dass ein Gericht innerhalb kurzer Frist über die Rechtmäßigkeit der Freiheitsentziehung entscheidet und ihre Entlassung anordnet, wenn die Freiheitsentziehung nicht rechtmäßig ist.“

In dem Urteil in der Sache Brogan u.a. ./ Vereinigtes Königreich (29.11.1988) hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Randnr. 61 ausgeführt, dass die Ermittlungen bei terroristischen Straftaten die Behörden zweifellos vor besondere Probleme stellen. Der Gerichtshof räumt ein, dass vorbehaltlich ausreichender Garantien der terroristische Zusammenhang in der in Rede stehenden Rechtssache "eine Verlängerung der Dauer des Zeitraums zur Folge hat, in dem die Behörden ohne Verletzung des Artikels 5 Abs. 3 eine schwerer terroristischer Straftaten verdächtige Person in Gewahrsam halten können, bevor sie einem Richter oder einem „anderen Organ der Rechtspflege“ vorgeführt wird. Die von der Regierung herausgestellte Schwierigkeit, die Entscheidung, einen mutmaßlichen Terroristen festzunehmen und in Haft zu halten, einer gerichtlichen Kontrolle zu unterziehen, kann die Anwendungsmodalitäten des Artikels 5 Abs. 3 beeinflussen, indem beispielsweise der Art der mutmaßlichen Straftaten angemessene verfahrensmäßige Vorsichtsmaßnahmen gefordert werden. Sie kann jedoch nicht unter dem Gesichtspunkt dieser Bestimmung das völlige Fehlen einer zügig durchgeführten Kontrolle entschuldigen“. Der Gerichtshof fügt hinzu, dass bei der Auslegung und Anwendung des Begriffs „Zügigkeit“ nur in einem sehr geringen Maß Flexibilität unter Beweis gestellt werden kann (Randnr. 62). Nach Ansicht des Gerichtshofs überschreitet selbst der kürzeste der vier strittigen Zeiträume in der in Rede stehenden Rechtssache, nämlich vier Tage und sechs Stunden Gewahrsam, die strengen zeitlichen Grenzen, die nach Artikel 5 Abs. 3 zulässig sind. „Die unbestrittene Tatsache, dass die gerügten Freiheitsentziehungen ein legitimes Ziel verfolgten, nämlich die Gemeinschaft insgesamt vor Terrorismus zu schützen, genügt nicht, um die Achtung der in Artikel 5 Abs. 3 dargelegten Erfordernisse sicherzustellen.“

<sup>20</sup> Siehe globales Aktionsrahmenprogramm für die Richter in Europa, angenommen vom Ministerkomitee auf seiner 740. Tagung, Dokument CCJE (2001)24.

<sup>21</sup> Empfehlung Rec(2005)9 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über den Schutz von Zeugen und Personen, die mit der Justiz zusammenarbeiten. Siehe auch die Leitlinien zum Schutz der Opfer von Terrorakten, verabschiedet vom Ministerkomitee des Europarats am 2. März 2005, die Empfehlung Rec(85)11 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Stellung des Opfers im Rahmen des Strafrechts und des Strafverfahrens und die Empfehlung Rec(97)13 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Bedrohung von Zeugen und die Rechte der Verteidigung.

<sup>22</sup> Siehe die Leitlinien zum Schutz der Opfer von Terrorakten: „Die Opfer von Terrorakten sollten rechtzeitig eine gerechte und angemessene Entschädigung für die von ihnen erlittenen Schäden erhalten. Kann die Entschädigung nicht aus anderen Quellen sichergestellt werden, insbesondere durch die Einziehung der Vermögenswerte, die den Tätern, Organisatoren und Förderern von Terrorakten gehören, muss der Staat, auf dessen Hoheitsgebiet die terroristische Handlung erfolgte, zur Entschädigung der Opfer wegen der unmittelbaren Verletzungen ihrer physischen oder psychischen Integrität unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit beitragen.“ (Grundsatz 7.1).