

Brüssel, den 20.12.2017
COM(2017) 805 final

Empfehlung für einen

BESCHLUSS DES RATES

über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Libanesischen Republik über den Austausch personenbezogener Daten zwischen der Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und den für die Bekämpfung von schwerer Kriminalität und Terrorismus zuständigen libanesischen Behörden

BEGRÜNDUNG

1. HINTERGRUND DER EMPFEHLUNG

In einer globalisierten Welt, in der Schwermriminalität und Terrorismus zunehmend länderübergreifend und polyvalent aufgestellt sind, müssen die Strafverfolgungsbehörden optimal ausgestattet sein, wenn sie im Interesse der Sicherheit ihrer Bürger mit externen Partnern zusammenarbeiten sollen. Die Agentur Europol sollte deshalb in der Lage sein, personenbezogene Daten mit Strafverfolgungsbehörden von Drittstaaten auszutauschen, soweit dies für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlich ist.

Seit Inkrafttreten der Verordnung (EU) 2016/794¹ am 1. Mai 2017 ist es Aufgabe der Kommission, nach Maßgabe des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) im Namen der Union internationale Abkommen mit Drittstaaten über den Austausch personenbezogener Daten mit Europol auszuhandeln. Soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist, kann Europol auf der Grundlage von Arbeits- und Verwaltungsvereinbarungen Kooperationsbeziehungen mit externen Partnern herstellen und unterhalten. Diese Vereinbarungen bilden aber selbst keine Rechtsgrundlage für den Austausch personenbezogener Daten.

In Anbetracht der politischen Strategie, wie sie in der Europäischen Sicherheitsagenda², in Schlussfolgerungen des Rates³ und in der Globalen Strategie⁴ formuliert wurde, sowie des operativen Bedarfs der Strafverfolgungsbehörden in der EU und der potenziellen Vorteile einer engeren Zusammenarbeit in diesem Bereich hält es die Kommission für erforderlich, in Kürze Verhandlungen mit acht im 11. Fortschrittsbericht („Auf dem Weg zu einer wirksamen und echten Sicherheitsunion“)⁵ genannten Ländern aufzunehmen.

Die Kommission hat unter Berücksichtigung des operativen Bedarfs von Europol geprüft, mit welchen Ländern vorrangig Verhandlungen aufgenommen werden sollten. Der Europol-Strategie 2016-2020 zufolge sollte der Mittelmeerregion Vorrang für eine vertiefte Partnerschaft eingeräumt werden.⁶ Auf die Notwendigkeit einer engeren Zusammenarbeit zwischen Europol und der MENA-Region (Naher Osten/Nordafrika) aufgrund der gegenwärtigen terroristischen Bedrohung und der Migrationsproblematik stellt auch Europolis Außenstrategie 2017-2020 ab.⁷

Europol hat noch mit keinem Land der Region eine entsprechende Vereinbarung getroffen.

Gegenstand der vorliegenden Empfehlung ist die Aufnahme von Verhandlungen mit Libanon, wobei allerdings zu bedenken ist, dass jedwede Zusammenarbeit mit einem MENA-Land in Bezug auf die ganze Region zu sehen ist. Die derzeitige Instabilität in der Region und vor allem die Lage in Syrien und Irak stellen für die EU eine erhebliche, langfristige Sicherheitsbedrohung dar, die dringend angegangen werden muss. Dies betrifft sowohl die wirksame Bekämpfung des Terrorismus und der damit zusammenhängenden Organisierten

¹ Verordnung (EU) 2016/794 vom 11. Mai 2016 (ABl. L 135 vom 24.5.2016, S. 53).

² COM(2015) 185 final.

³ Ratsdokument 10384/17 vom 19. Juni 2017.

⁴ *Gemeinsame Vision, gemeinsames Handeln: Ein stärkeres Europa – Eine Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union*, <http://europa.eu/globalstrategy/en>.

⁵ COM(2017) 608 final.

⁶ Europol, Strategie 2016-2020, angenommen vom Europol-Verwaltungsrat am 1. Dezember 2015, <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/europol-strategy-2016-2020>

⁷ Europol, Außenstrategie 2017-2020, angenommen vom Europol-Verwaltungsrat am 13. Dezember 2016, EDOC#865852v3.

Kriminalität⁸ als auch die mit der Migration verbundenen Herausforderungen wie Schleusung von Migranten und Menschenhandel. Die Zusammenarbeit mit den örtlichen Strafverfolgungsbehörden ist von entscheidender Bedeutung, um diesen Herausforderungen zu begegnen.

Die EU hat bereits mit Libanon auf der Grundlage technischer Dialoge zur Festlegung gemeinsamer Maßnahmen, mit denen der Informationsaustausch und die strafrechtliche Verfolgung des unerlaubten Handels mit Feuerwaffen verbessert werden sollen, eine Liste von Maßnahmen vereinbart, mit denen die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Strafverfolgungsbehörden der EU und der MENA-Länder vertieft, der Kapazitätsaufbau in den einschlägigen regionalen und/oder bilateralen Programmen unterstützt und operative Maßnahmen in einem gemeinsam vereinbarten Rahmen erarbeitet werden sollen.⁹ Libanon hat auch Interesse an einer Zusammenarbeit mit Strafverfolgungsbehörden der EU bei der Terrorismusbekämpfung bekundet, insbesondere an den Schulungsmaßnahmen der CEPOL. Die Übermittlung personenbezogener Daten ist hiervon jedoch nicht erfasst.

Politischer Kontext

EU und Libanon sind wichtige Partner, die mit gemeinsamen Herausforderungen, bedingt durch anhaltende Krisen und Instabilität in der Nachbarschaft, konfrontiert sind. Die Partnerschaft EU-Libanon ist fest verankert und erstreckt sich über eine Vielzahl von im Assoziationsabkommen von 2006 festgelegten Bereichen. Libanon steht vor schwierigen wirtschaftlichen, sozialen und sicherheitspolitischen Herausforderungen. Der Konflikt in Syrien verstärkte den Druck auf die ohnehin bereits geschwächten Institutionen, die Infrastruktur und die Umwelt und gefährdete die sozioökonomische Stabilität. Libanon hat zusätzlich zu den annähernd 300 000 palästinensischen Flüchtlingen, die bereits im Land waren, über eine Million registrierte syrische Flüchtlinge aufgenommen.

Am 11. November 2016 vereinbarten die EU und Libanon Partnerschaftsprioritäten für die Jahre 2016-2020 im Rahmen einer ambitionierten strategischen Agenda zur Vertiefung der Beziehungen und zur Stabilisierung des Landes sowie der weiteren Nachbarschaft entsprechend der überarbeiteten Europäischen Nachbarschaftspolitik und der Globalen Strategie der EU. Zu den Prioritäten zählen: Sicherheit und Terrorismusbekämpfung, verantwortungsvolle Staatsführung und Rechtsstaatlichkeit, Förderung von Wachstums- und Beschäftigungschancen, Migration und Mobilität.

Die EU und Libanon vereinbarten zudem im Einklang mit der Absichtserklärung, die sie auf der Londoner Konferenz vom Februar 2016 abgegeben hatten, einen Pakt mit gegenseitigen Verpflichtungen und vorrangigen Maßnahmen. Die auf der Brüsseler Konferenz zur Unterstützung der Zukunft Syriens und der Region (5. April 2017) erneut bekräftigten Verpflichtungen untermauerten die geteilte Verantwortung für die Bewältigung der Auswirkungen der Syrienkrise.

Libanon hat bereits mehrfach Interesse an der Aushandlung eines Abkommens mit Europol bekundet, insbesondere im Rahmen des Dialogs über die Terrorismusbekämpfung vom 26. Januar 2016 und des im Anschluss daran vereinbarten Fahrplans.

⁸ Laut Europol erstreckt sich die Organisierte Kriminalität in der Region unter anderem auf unerlaubten Handel mit Feuerwaffen, Drogenhandel, Finanzkriminalität einschließlich Geldwäsche und Cyberkriminalität.

⁹ Diesbezüglich wurden mehrere Initiativen in die Priorität Feuerwaffen als Teil des EU-Politikzyklus zur Bekämpfung der Organisierten und schweren internationalen Kriminalität aufgenommen sowie in die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat zur Umsetzung der Europäischen Sicherheitsagenda: EU-Aktionsplan gegen den unerlaubten Handel mit Feuerwaffen und Explosivstoffen und deren unerlaubte Verwendung vom 2.12.2015, COM(2015) 624 final.

Im Rahmen des mit Libanon geführten Dialogs über Terrorismusbekämpfung/Sicherheit wurde ein Aktionsplan vereinbart, der Folgendes umfasst: Ausarbeitung einer nationalen Strategie zur Bekämpfung des Terrorismus, Zusammenarbeit der Strafverfolgungs- und Justizbehörden, Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung, Grenzschutz, Flughafen- und Luftsicherheit sowie Bekämpfung des gewalttätigen Extremismus.

Operativer Bedarf

Wie sich aus der Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität (SOCTA) 2017¹⁰ und dem Tendenz- und Lagebericht (TE-SAT-Bericht) 2017¹¹, den vorerwähnten Gesprächen sowie unter anderem dem internen Fachwissen von Europol ergibt, ist eine Zusammenarbeit mit Libanon vor allem bei der Bekämpfung folgender Kriminalitätsformen notwendig:

Terrorismus: Die Destabilisierung Syriens (und ihre potenziellen Auswirkungen), die Ausbreitung von Da'esh und anderen terroristischen Gruppen stellen eine direkte Bedrohung der Sicherheit Libanons und der EU dar, die beide Ziel terroristischer Anschläge waren. Europäische und libanesische Terroristen sind nach Syrien, Irak und in andere Konfliktgebiete gereist, um sich dort ausbilden zu lassen und an Kampfhandlungen teilzunehmen.

Eine engere Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung einschließlich des Austauschs personenbezogener Daten wird zur Aufdeckung und Verfolgung von Terrorverdächtigen beitragen, Reisen zu terroristischen Zwecken unterbinden (und damit auch das Risiko einer Infiltration von Migranten oder eines Hinüberwechselns in andere Konfliktgebiete) und die Terrorismusfinanzierung (mit ihrer Verbindung zur Organisierten Kriminalität) kappen.

Illegaler Handel mit Feuerwaffen: EU und Libanon haben eine Zusammenarbeit bei Feuerwaffen begründet und ein Arbeitsprogramm vereinbart, das den Austausch bewährter Verfahren, Schulungen und den Kapazitätsaufbau umfasst. Im Zuge der sich ausweitenden Zusammenarbeit ist eine Verbesserung des Informationsaustauschs mit sich daran anschließenden Ermittlungen sogar noch dringlicher geboten. An der Grenze zu Syrien kann Libanon dafür sorgen, dass illegale Waffensendungen, insbesondere auf ihrem Rückweg in die EU, abgefangen werden, und so einen wichtigen Beitrag dazu leisten, dass Feuerwaffen nicht auf Kriegsschauplätze gelangen.

Migrationsbezogene Herausforderungen: Libanon hat irreguläre Migranten in erheblichem Umfang aufgenommen. Das Land wird über ein von der EU finanziertes Programm für ein integriertes Grenzmanagement bei der Sicherung und Kontrolle seiner Grenzen unterstützt. Eine Zusammenarbeit mit den libanesischen Behörden wäre auch bei der Bekämpfung von Dokumentenbetrug hilfreich, der eng mit der Schleusung von Migranten verbunden ist.

Drogenhandel: Die MENA-Länder spielen als Erzeuger, Transitländer und Konsumenten illegaler Drogen eine herausragende Rolle. Mit einem stabilen Kundenstamm im Norden und einer Heroinroute, die die Region von Ost nach West durchquert, beeinflussen sie Produktion und Konsum illegaler Substanzen und werden dadurch selbst negativ beeinflusst. Libanon ist in der MENA-Region der zweitgrößte Hersteller von Cannabis und Cannabisharz. Das Ausmaß der Captagon-Produktion ist nicht genau bekannt. 2016 wurde im Rahmen des von der EU finanzierten Kokainroutenprogramms (AIRCOP-Komponente) in Libanon eine gemeinsame Taskforce zur Verhinderung des illegalen Drogenhandels (JAITF) eingerichtet.

¹⁰ <https://www.europol.europa.eu/socta/2017>

¹¹ <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/tesat2017.pdf>

Die organisierte Kriminalität kann auf dem libanesischen Schwarzmarkt für Zigaretten, Autos, nachgeahmte Waren, Raubsoftware und Raubkopien von CDs und DVDs beträchtliche Erlöse erzielen.

2. RECHTLICHE ASPEKTE DER EMPFEHLUNG

Die Verordnung (EU) 2016/794 über die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) gibt den Rechtsrahmen für Europol vor, insbesondere deren Ziele, Aufgaben, Zuständigkeiten, Datenschutzgarantien und Wege der Zusammenarbeit mit externen Partnern.

Diese Empfehlung steht im Einklang mit den Bestimmungen der Europol-Verordnung.

Ziel dieser Empfehlung ist es, vom Rat eine Ermächtigung für die Kommission zur Aushandlung des künftigen Abkommens im Namen der EU zu erlangen. Rechtsgrundlage für eine solche Ermächtigung ist Artikel 218 Absätze 3 und 4 AEUV.

Die Kommission soll gemäß Artikel 218 AEUV ermächtigt werden, im Namen der Union Verhandlungen über ein Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Libanesischen Republik über den Austausch personenbezogener Daten zwischen der Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und den für die Bekämpfung von schwerer Kriminalität und Terrorismus zuständigen libanesischen Behörden zu führen.

Empfehlung für einen

BESCHLUSS DES RATES

über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Libanesischen Republik über den Austausch personenbezogener Daten zwischen der Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und den für die Bekämpfung von schwerer Kriminalität und Terrorismus zuständigen libanesischen Behörden

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), insbesondere auf Artikel 218 Absätze 3 und 4,
auf Empfehlung der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die Verordnung (EU) 2016/794 des Europäischen Parlaments und des Rates¹² wurde am 11. Mai 2016 erlassen und gilt seit 1. Mai 2017.
- (2) In dieser Verordnung, insbesondere in Artikel 25, ist die Übermittlung personenbezogener Daten von der Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) an Drittstaaten und internationale Organisationen geregelt. Europol darf auf der Grundlage eines internationalen Abkommens zwischen der Union und einem Drittstaat gemäß Artikel 218 AEUV, das angemessene Garantien hinsichtlich des Schutzes der Privatsphäre, der Grundrechte und der Grundfreiheiten von Personen bietet, personenbezogene Daten an eine Behörde dieses Drittstaats übermitteln.
- (3) Es sollten Verhandlungen im Hinblick auf den Abschluss eines solchen Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Libanesischen Republik aufgenommen werden.
- (4) Das Abkommen sollte die Grundrechte und Grundsätze wahren, die insbesondere mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannt wurden, namentlich das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens gemäß Artikel 7 der Charta, das Recht auf Schutz personenbezogener Daten gemäß Artikel 8 der Charta und das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und auf ein faires Verfahren gemäß Artikel 47 der Charta. Das Abkommen sollte unter Wahrung dieser Rechte und Grundsätze angewandt werden –

¹² Verordnung (EU) 2016/794 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und zur Ersetzung und Aufhebung der Beschlüsse 2009/371/JI, 2009/934/JI, 2009/935/JI, 2009/936/JI und 2009/968/JI des Rates (ABl. L 135 vom 24.5.2016, S. 53).

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die Kommission wird hiermit ermächtigt, im Namen der Union Verhandlungen über ein Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Libanesischen Republik über den Austausch personenbezogener Daten zwischen der Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und den für die Bekämpfung von schwerer Kriminalität und Terrorismus zuständigen libanesischen Behörden zu führen.

Artikel 2

Die Verhandlungsrichtlinien sind im Anhang beigefügt.

Artikel 3

Die Verhandlungen werden im Benehmen mit dem [Bezeichnung des Sonderausschusses, vom Rat einzufügen] geführt.

Artikel 4

Dieser Beschluss ist an die Kommission gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*