



RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION

Brüssel, den 25. Februar 1999 (08.03)
(OR. en)

SEMDOC

Statewatch European Documentation &
Monitoring Centre on justice and home
affairs in the European Union

PO Box 1516, London N16 0EW, UK
tel: 0181 802 1882 (00 44 181 802 1882)
fax: 0181 880 1727 (00 44 181 880 1727)

6284/99

LIMITE

JUSTPEN 9

VERMERK

der italienischen Delegation
vom 17. Februar 1999
für die Gruppe "Rechtshilfe in Strafsachen"

Nr. Vordokument: 6195/99 JUSTPEN 7

Betr.: Entwurf eines Übereinkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den
Mitgliedstaaten der Europäischen Union
– Fernkontrolle ("remote approach") bei der Überwachung der Satelliten-Tele-
kommunikation

Der italienische Ministerrat hat auf seiner Tagung vom 24. September 1998 seine generelle Zustimmung zu einer Lösung zum Ausdruck gebracht, die auf einer "Fernkontrolle" (Überwachung mittels eines nationalen Diensteanbieters) basiert. Da über den von einem "zentralisierten" Ansatz (Überwachung durch den Staat, in dem sich die Bodenstation befindet, mittels Internationaler Rechtshilfeersuchen) ausgehenden Text keine Einigung erzielt werden konnte, hat die Gruppe in der Sitzung vom 11. und 12. Januar mit der Prüfung der Durchführbarkeit der "Fernkontrolle" in bezug auf die Überwachung des satellitengestützten Fernmeldeverkehrs begonnen.

Bekanntlich ist die erste europäische Bodenstation für satellitengestützten Fernmeldeverkehr (Iridium) seit dem 1. November 1998 in Italien in Betrieb. Eine weitere Bodenstation (Globalstar) wird sicherlich in Kürze in Betrieb genommen, dieses Mal in Frankreich; Pläne zur Eröffnung weiterer Bodenstationen in anderen Ländern der EU sind jedoch noch nicht ausgearbeitet worden.

Daher können Italien und Frankreich derzeit wohl einen ganz wesentlichen Beitrag zur Festlegung der Aufgaben des Staates, in dem sich die Bodenstation befindet, leisten.

Ein satellitengestütztes Telekommunikationssystem kann den Fernmeldeverkehr zwischen satellitengestützten Handgeräten (Luft/Luft) sowie zwischen satellitengestützten Handgeräten und festen Telekommunikationsendgeräten oder GSM-Endgeräten (Luft/Boden) sicherstellen.

Im ersten Fall (Luft/Luft) läuft der Kommunikationsvorgang nicht über die Bodenstation; im zweiten Fall (Luft/Boden) muß das Signal notwendigerweise die Bodenstation durchlaufen.

In jedem Fall umfaßt die Überwachung dieser Kommunikationsvorgänge die Einschaltung der Bodenstation, die sich im ersten Fall (Luft/Luft) in den Kommunikationsvorgang im Raum "einklinken" und ihn am Boden mit Hilfe ihrer eigenen Einrichtungen kopieren muß; im zweiten Fall (Luft/Boden) muß die Bodenstation nur den Kommunikationsvorgang, der bereits ihre eigenen Einrichtungen durchläuft, "abhören" (kopieren).

Daraus wird deutlich, daß eine Bodenstation nicht nur eine für die Überwachung wesentliche, mit Personal ausgestattete technologische Einrichtung darstellt, sondern auch einen "Ort", den alle überwachten Kommunikationsvorgänge durchlaufen.

Falls die Wahl auf die Fernkontrolle mittels eines nationalen Diensteanbieters fällt, würde die Überwachungsmaßnahme von diesem Diensteanbieter autonom vorgenommen, und die Bodenstation würde alle vorgenannten Schritte durchführen und automatisch eine Kopie des überwachten Kommunikationsvorgangs an den nationalen Diensteanbieter schicken. Falls dagegen die zentralisierte Lösung beibehalten wird, müßte die Bodenstation die Überwachung anordnen, und alle Überwachungsschritte würden von ihr durchgeführt.

Gemäß dem Europäischen Übereinkommen von 1959 und nach unserem Rechtssystem könnte im Falle eines zentralisierten Systems ein Mitgliedstaat die Überwachung von satellitengestützten Kommunikationsvorgängen mittels Iridium nur im Rahmen eines Rechtshilfeersuchens und durch Einzelgenehmigungen der zuständigen italienischen Behörden erreichen; mit dem System der "Fernkontrolle" dagegen könnten die Mitgliedstaaten die Überwachungsmaßnahmen direkt in ihrem eigenen Hoheitsgebiet durchführen, nämlich auf der Grundlage einer einzigen allgemeinen Anordnung Italiens an seine Bodenstation, ihre Einrichtungen so anzupassen, daß die autonome Durchführung einer Überwachungsmaßnahme durch nationale Diensteanbieter sowie die automatische Übermittlung der überwachten Gespräche dorthin jederzeit möglich wird.

Angeichts der technischen und rechtlichen Fakten wird mithin folgendes deutlich:

- a) Ein überwachter Kommunikationsvorgang durchläuft immer italienisches Hoheitsgebiet (das Signal ist sowohl in italienischem Hoheitsgebiet als auch im Hoheitsgebiet des Staates, in dem sich die "Zielperson" aufhält, physikalisch vorhanden).
- b) Ein System der "Fernkontrolle" bringt eine Einschränkung der Souveränität Italiens mit sich, weil dadurch anderen Mitgliedstaaten das Recht sowohl der Nutzung der in seinem Hoheitsgebiet befindlichen Bodenstation als auch das der Verwaltung - und zwar nicht nur zu strafrechtlichen Zwecken - der Kommunikationsvorgänge, die ebenfalls italienisches Hoheitsgebiet durchlaufen, eingeräumt wird.
- c) Diese Einschränkung der Souveränität erfordert eine politische Entscheidung Italiens, die durch eine einzige "Anordnung" zum Ausdruck kommt, die alle Einzelgenehmigungen, die von den zuständigen italienischen Behörden auf die verschiedenen Überwachungsersuchen der Mitgliedstaaten hin erteilt wurden, ein für allemal ersetzt.

Derzeit sind die Einzelgenehmigungen, die von den italienischen Behörden aufgrund von Rechts- hilfeersuchen der Mitgliedstaaten (einschließlich Ersuchen betreffend Überwachungsmaßnahmen in deren eigenem Staatsgebiet) erteilt werden, jederzeit von den in Artikel 2 Buchstabe b des Europäischen Übereinkommens festgelegten Garantien abgedeckt, und aus diesem Grunde wird von Fall zu Fall geprüft, ob irgendeine Beeinträchtigung der Souveränität, der Sicherheit, der öffentlichen Ordnung oder anderer wichtiger Interessen des italienischen Staates vorliegt.

Was nun den teilweisen Verzicht auf diese Souveränität zugunsten anderer Mitgliedstaaten anbe- langt, so fordert Italien bestimmte Mindestgarantien, die im Verhältnis zu den derzeit bestehenden in Anzahl und Umfang beschränkt sind. Damit die betreffende "Anordnung" mit unserem nationa- len Rechtssystem im Einklang steht, würde es genügen, bei Überwachungsmaßnahmen die Einhal- tung der Grundsätze der italienischen Verfassung und die nationale Sicherheit zu garantieren.

a) Verfassungsgrundsätze

Die in unserer Verfassung verankerten Grundsätze, die die Rechte des einzelnen sicherstellen, sind durch die Konvention von 1952 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die von unseren Ländern unterzeichnet worden ist, und durch die diesbezügliche Homogenität unserer Rechtssysteme angemessen geschützt. Folglich können diese Rechte eingeklagt werden und werden in einem in dem überwachenden Mitgliedstaat anhängigen Strafprozeß anerkannt, ohne daß Italien zusätzliche Garantien verlangen muß.

Im Gegensatz dazu wird den Garantien unserer Verfassung in bezug auf den Präsidenten der Republik (Artikel 90), den Präsidenten des Ministerrats und die Minister (Artikel 96) sowie die Mitglieder des Parlaments (Artikel 68) nicht Rechnung getragen; in unserer Verfassung ist vorgesehen, daß die genannten Personen in bestimmten Fällen nicht Gegenstand von Untersuchungen sein dürfen, es sei denn, daß bestimmte Bedingungen vorliegen.

Folglich würde unsere Verfassung nur dann verletzt, wenn die genannten Personen, während sie sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates aufhalten, tatsächlich Gegenstand einer Überwachungsmaßnahme würden, oder wenn diese Personen, während sie mit einer "Zielperson" im Hoheitsgebiet des überwachenden Mitgliedstaates kommunizieren, indirekt ebenfalls überwacht würden.

b) Nationale Sicherheit

Der Aspekt der nationalen Sicherheit ist von großer Wichtigkeit, und zwar in erster Linie, weil nicht ausgeschlossen werden kann, daß Überwachungsmaßnahmen im eigenen Hoheitsgebiet, wenn sie vom innerstaatlichen Recht erlaubt sind, von den Verwaltungsbehörden des Mitgliedstaates auch zu Präventions- und nachrichtendienstlichen Zwecken durchgeführt werden könnten.

Die von der zuständigen italienischen Behörde erteilte "Anordnung", das "zentralisierte" System in ein System der "Fernkontrolle" umzuwandeln, muß u.U. vor dem Parlament verantwortet werden oder könnte andere Verantwortlichkeiten nach sich ziehen.

Daher müssen die Entscheidungsträger jetzt und künftig die Verantwortung übernehmen, wenn sie einen Teil der Souveränität aufgeben, ohne die grundlegenden Interessen des Staates zu wahren, und wenn von einem Mitgliedstaat durchgeführte und die genannten Interessen verletzende Überwachungsmaßnahmen tatsächlich auf italienischem Hoheitsgebiet stattfinden und dazu laufend technologische Einrichtungen und Personal eingesetzt werden, die sich in unserem Hoheitsgebiet befinden.

Aus diesen Gründen muß die Entscheidung, "Fernkontrolle" zuzulassen, mit der Forderung nach speziellen Garantien verbunden werden.

Zu diesem Zweck könnte im Text des Übereinkommens ein Verbot der Durchführung von Überwachungsmaßnahmen oder - falls sie durchgeführt wurden - ein Verbot der Nutzung der Überwachungsergebnisse - oder die Verpflichtung, dieselben zu vernichten -, vorgesehen werden, falls das Überwachungsergebnis Informationen betrifft, die im Falle ihrer Verbreitung die Integrität und die Unabhängigkeit des Staates, in dem sich die Bodenstation befindet, seine militärische Verteidigung oder andere grundlegende Interessen desselben beeinträchtigen könnten.

Der Staat der Bodenstation wiederum kann die vollständige Sicherheit der Kommunikationsvorgänge und der Überwachungsmaßnahmen, die sein Hoheitsgebiet durchlaufen, sicherstellen, da diese Maßnahmen beträchtliche zusätzliche technologische Anstrengungen, Kosten und ständige Bemühungen erfordern werden.

Umsetzung der beschriebenen Bestimmungen

Im Text des Übereinkommens sollte allgemein vorgesehen werden, daß die Verfassungsgrundsätze und die nationale Sicherheit des Staates der Bodenstation nicht verletzt werden und daß der Anwendungsbereich dieser Grundsätze in einer umfassenden Auflistung festgehalten wird (wie es Italien in diesem Vermerk bereits getan hat), die von jedem Staat, in dem sich eine Bodenstation befindet, erstellt und zusammen mit einer Erklärung bei der Unterzeichnung des Übereinkommens oder innerhalb eines festgelegten Zeitraums danach vorgelegt wird.

Der überwachende Staat wird beauftragt, die Einhaltung dieser Grundsätze sicherzustellen. Diese Kontrolle wird durch ein Verbot der Überwachung oder der Verwendung von Überwachungsergebnissen - oder sogar durch die Anordnung, die erhaltenen Informationen zu vernichten - realisiert; dies geschieht entweder auf dessen eigene Initiative hin oder auf Ersuchen des Staates der Bodenstation, falls eine Verletzung der Interessen dieses Staates nachgewiesen wurde.