EU-Richtlinie über Verfahrensgarantien im Strafverfahren für verdächtige und beschuldigte Kinder[1]

Prof. Dr. Kirstin Drenkhahn

Juniorprofessorin für Strafrecht und Kriminologie an der Freien Universität Berlin

I. Einleitung

Dieser Beitrag gibt einen Überblick über den Kompromissvorschlag einer EU-Richtlinie über Verfahrensgarantien im Strafverfahren für verdächtige und beschuldigte Kinder. Der Vorschlag ist das Ergebnis der Verhandlungen zwischen Europäischer Kommission, Europäischem Rat und dem Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE-Ausschuss) des Europäischen Parlaments und wurde vor Weihnachten 2015 vom Rat und dann am 14.1.2016 vom LIBE-Ausschuss angenommen. Gegenstand der Verhandlungen waren drei sehr unterschiedliche Entwürfe, aus denen es einen Kompromiss zu entwickeln galt. Um diese drei Entwürfe ging es in meinem Beitrag für das September-Heft 2015 der ZJJ. Der Kompromissvorschlag wird nun dem Parlament zur Beratung und Abstimmung vorgelegt.

Grundlage dieses Beitrags ist die vorläufige englischsprachige Fassung des Kompromissvorschlags, die auf der Website der DVJJ zu finden ist. Eine offizielle deutsche Fassung gab es zum Zeitpunkt der Manuskripterstellung noch nicht. Es wird nicht möglich sein, den Vorschlag in allen Einzelheiten zu erläutern und zu würdigen. Vielmehr wird sich

[1] Die EU-Richtlinie über Verfahrensgarantien in Strafverfahren für Kinder, die Verdächtige oder beschuldigte Personen in Strafverfahren sind, RL 2016/800/EU, ist am 11. Juni 2016 in Kraft getreten (ABl. L 132 vom 21. Mai 2016, S. 1). Der Vortrag wird hier in der Fassung abgedruckt, in der er am 26. Februar 2016 gehalten wurde.

dieser Beitrag vor allem auf die Gesichtspunkte beschränken, die in den Verhandlungen besonders problematisch waren.

Warum setzt die EU überhaupt Recht auf diesem Gebiet? Die EU will einen „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen, in dem […] der freie Personenverkehr gewährleistet ist", bieten (Art. 3 des Vertrags über die Europäische Union, EUV). Das soll unter anderem durch geeignete Maßnahmen zur Bekämpfung von Kriminalität geschehen, was auch die Stärkung der (Justiz-)Grundrechte in den Strafrechtssystemen der Mitgliedstaaten durch EU-Rechtsetzung umfasst. Innerhalb eines gemeinsamen Rechtsraums ohne Binnengrenzen ist dies nötig, da hier in hohem Maße justizielle Zusammenarbeit erforderlich ist, die aber die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen auf der Grundlage gegenseitigen Vertrauens auf ein einheitliches Schutzniveau erfordert. Es gibt bereits Mindestvorschriften in Form von Richtlinien zu den Rechten des Einzelnen im (allgemeinen) Strafverfahren im Hinblick auf Übersetzung/Dolmetschung, Information/Belehrung und Zugang zu einem Anwalt im Strafverfahren. Mit dem aktuellen Vorhaben wendet sich die EU erstmals dem Jugendstrafrecht zu.

II. Wesentlicher Inhalt des Vorschlags

Der Beitrag bezieht sich vor allem auf einige Teile des eigentlichen Richtlinientextes; die Erwägungsgründe, in denen die Motivation für die Richtlinie dargelegt wird und weitere Erklärungen gegeben werden, werden weitgehend außen vor gelassen. Das oberste Ziel der Richtlinie ist jedoch in den Erwägungsgründen erläutert. Es geht darum,

„Verfahrensgarantien [festzulegen], um zu gewährleisten, dass Kinder, die Verdächtige oder Beschuldigte in Strafverfahren sind, diese Verfahren verstehen und ihnen folgen können, um die betroffenen Kinder in die Lage zu versetzen, ihr Recht auf ein faires Verfahren auszuüben, um zu verhindern, dass Kinder erneut straffällig werden, und um ihre soziale Integration zu fördern" (1. Erwägungsgrund).

Diesen Kindern soll zudem „besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden, um das Potenzial für ihre Entwicklung und Wiedereingliederung in die Gesellschaft zu wahren“ (7. Erwägungsgrund). Es geht hier also um wesentlich mehr als nur das Recht auf ein faires Verfahren durch die Stärkung von Verteidigungsrechten, nämlich auch um den Schutz des Kindeswohls und der Entwicklungschancen. Damit dient der Vorschlag auch der Umsetzung der EU-Agenda für die Rechte des Kindes, die sich wiederum auf Art. 3 Abs. 3 UAbs. 2 EUV und Art. 24 der Grundrechtecharta stützt.

1. Sachlicher Anwendungsbereich

Nach dem Verständnis der Richtlinie sind Kinder junge Menschen unter 18 Jahren, wobei es nicht auf den Tatzeitpunkt, sondern den Zeitpunkt der ersten Verdächtigung ankommt. Die Richtlinie gilt für das Verfahren bis zur letzten Entscheidung über die Frage, ob das Kind die Straftat begangen hat oder nicht, und, falls es ein gerichtliches Verfahren gibt, bis zum Abschluss von Rechtsmittelverfahren. Dabei ist es unerheblich, ob das Kind währenddessen 18 Jahre alt wird. Im 10. Erwägungsgrund wird den Mitgliedstaaten empfohlen („Member States are encouraged“), dass die Richtlinie auch auf Verdächtige und Beschuldigte bis unter 21 Jahren angewendet wird. Es wird also die Sinnhaftigkeit einer Heranwachsenden-Regelung gesehen, die es jedoch nicht in den eigentlichen Richtlinientext geschafft hat.

Während der Verhandlungen über den Kompromissvorschlag war eine Frage, was alles vom Begriff „Strafverfahren“ („criminal proceedings“) umfasst sein sollte. Der LIBE-Ausschuss wollte auch Verfahren einbeziehen, die zu einer Eintragung ins Strafregister führen können, in denen „restriktive Maßnahmen angeordnet werden können oder die wichtige Auswirkungen auf das Leben des Kindes haben können und sich dadurch auf die Entwicklung der Persönlichkeit auswirken können“, sowie Verfahren, in denen einem Kind die Verantwortung für eine Straftat zugeschrieben wird, auch wenn sie im nationalen Recht nicht ausdrücklich der Strafgerichtsbarkeit zugeordnet wäre. Das wären also mit anderen Worten z.B. Jugendhilfeverfahren aus Anlass einer Straftat

gewesen. Dieses Problem ist nun insoweit gelöst, als Erwägungsgrund Nr. 11d ausdrücklich festhält, dass es nur um (richtige) Strafverfahren geht und nicht um solche, in denen bloß schützende Maßnahmen angeordnet werden können.

Ein weiteres ähnliches Problem während der Verhandlungen stellte sich bei Bagatellfällen: Sollten die Rechte aus der Richtlinie auch in solchen Fällen voll zu berücksichtigen sein oder sollte es hier Einschränkungen geben? Art. 2 Abs. 5a hält nun fest, dass unbeschadet des Rechts auf ein faires Verfahren bei geringfügigen Delikten, wenn eine andere Behörde als ein Strafgericht Sanktionen auferlegen kann und es einen strafgerichtlichen Rechtsbehelf dagegen gibt oder keine freiheitsentziehende Maßnahme in Frage kommt, diese Richtlinie nur auf das Verfahren vor dem Strafgericht angewendet wird. Soweit dem Kind die Freiheit entzogen wird, wird die Richtlinie in jedem Stadium des Strafverfahrens angewendet.

2. Informationsrechte

Informationsrechte des Kindes sind in Art. 4 festgeschrieben, Art. 5 enthält dann das Recht des Kindes auf Information der/des Personensorgeberechtigten. Art. 4 legt fest, dass, sobald ein Kind darüber in Kenntnis gesetzt wird, dass es verdächtig oder beschuldigt ist, es über seine Rechte aus der allgemeinen Richtlinie über das Recht auf Belehrung und Unterrichtung im Strafverfahren von 2012 und über den Ablauf des Verfahrens informiert werden muss. Außerdem muss das Kind über seine Rechte aus der aktuellen Richtlinie informiert werden, allerdings mit unterschiedlicher Dringlichkeit.

Unverzüglich muss es informiert werden

- über sein Recht auf Information des/der Personensorgeberechtigten und auf Begleitung durch die/den Personensorgeberechtigten in bestimmten Verfahrensstadien,

- über das Recht auf Unterstützung durch einen Rechtsbeistand,
- über das Recht auf Schutz der Privatsphäre (Datenschutz, Nichtöffentlichkeit der Verhandlung, „Selbst-Regulierung“ der Medien bei der Berichterstattung) und
- über das Recht auf Prozesskostenhilfe.

Zum frühesten angemessenen Zeitpunkt muss es über

- sein Recht auf individuelle Untersuchung,
- das Recht auf medizinische Untersuchung und Versorgung,
- das Recht auf Begrenzung von Freiheitsentzug, regelmäßige Haftprüfung und Alternativen zum Freiheitsentzug,
- das Recht auf Begleitung durch den/die Personensorgeberechtigte/n bei Gerichtsverhandlungen,
- das Recht auf persönliches Erscheinen vor Gericht sowie
- das Recht auf Rechtsbehelfe bzw. einen effektiven Rechtsschutz

unterrichtet werden.

Die Information soll schriftlich und/oder mündlich erteilt werden, in einfacher und zugänglicher Sprache.

Art. 5 legt dann das Recht des Kindes auf Information der/des Personensorgeberechtigten und nicht ein eigenes Recht des/der Personensorgeberechtigten fest. Hier ist aus Richtlinientext und Erwägungsgründen (Nr. 15a) nicht völlig klar, ob in dem Fall, dass es zwei Personensorgeberechtigte (die Eltern) gibt, beide informiert werden müssen. Diese Person muss also „so bald wie möglich“ über die Rechte des Kindes aus Art. 4 informiert werden. In bestimmten Ausnahmefällen kann statt der/des Personensorgeberechtigten ein anderer geeigneter Erwachsener informiert werden. Dabei sind zunächst einmal die Wünsche des Kindes ausschlaggebend, allerdings muss die zuständige Behörde damit einverstanden sein.

3. Recht auf Unterstützung durch einen Rechtsbeistand, Art. 6

Über das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand gab es bei den Verhandlungen einige Auseinandersetzungen. Dabei ging es darum, ob das Recht in bestimmten Verfahren eingeschränkt werden kann, ob das Kind verzichten kann und was eigentlich Inhalt dieses Rechts ist: nur der Zugang zu einem Rechtsbeistand im Sinne einer Kontaktmöglichkeit, die körperliche Anwesenheit des Rechtsbeistands oder die Gewährleistung von – effektiver – Unterstützung.

Nach dem Kompromissvorschlag haben nun verdächtigte oder beschuldigte Kinder das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand im Einklang mit der allgemeinen Richtlinie über das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand von 2013. Sie können also grundsätzlich einen Anwalt oder eine Anwältin beauftragen. Über diesen Verweis ist die Möglichkeit eingeführt, auf das Recht nach Art. 9 der Richtlinie von 2013 zu verzichten. Das setzt die Aufklärung über die Folgen des Verzichts und eine freiwillige Verzichtserklärung voraus.

Die Mitgliedstaaten müssen die Unterstützung durch einen Rechtsbeistand zur wirksamen Wahrnehmung der Rechte aus der neuen Richtlinie im Rahmen des Art. 6 in bestimmten Fällen sicherstellen. Dabei gibt es folgende Systematik: Art. 6 Abs. 2 beschreibt den Grundsatz und zählt die Fälle notwendiger Verteidigung auf. In Abs. 5 wird beschrieben, wann von diesem Recht auf Pflichtverteidigung abgewichen werden kann, und festgehalten, wann nicht davon abgewichen werden darf. In Abs. 8 werden dann zwei außergewöhnliche Ausnahmefälle beschrieben, in denen nur im Einzelfall abgewichen werden kann.

Nach Abs. 2 muss diese Unterstützung durch einen Rechtsbeistand unverzüglich nach dem Inkulpationsakt sichergestellt werden. In bestimmten Situationen müssen Kinder auf jeden Fall durch eine Anwältin oder einen Anwalt unterstützt werden, nämlich

- vor der Vernehmung durch die Polizei oder eine andere Strafverfolgungsbehörde,
- bei bestimmten Ermittlungsmaßnahmen (Gegenüberstellungen, Konfrontationen, Rekonstruktionen des Tatorts),
- unverzüglich bei Freiheitsentzug und
- wenn sie vor Gericht geladen werden rechtzeitig genug, um eine effektive Verteidigung vorzubereiten.

Nach Abs. 5 darf davon abgewichen werden, wenn eine Pflichtverteidigung angesichts der Umstände des Falls (Schwere der Straftat, Umfang des Falls, im Raum stehende Maßnahmen) nicht verhältnismäßig erscheint. Bei dieser Abwägung steht das Kindeswohl an erster Stelle.

Keine Abweichung ist möglich bei Entscheidungen über Freiheitsentzug und während des Freiheitsentzugs. Hier stellt sich für die deutsche Situation die Frage, wie das Ganze zu handhaben ist, wenn Jugendarrest ausgeurteilt wird, und was in Fällen, in denen Ungehorsamsarrest im Raum steht, geschehen soll. Im 17. Erwägungsgrund heißt es zu dieser Vorschrift:

“Moreover, deprivation of liberty should not be imposed as a criminal sentence, unless the child has been assisted by a lawyer in such a way as to allow the child to exercise his/her rights of the defence effectively and, in any event, during the trial hearings before a court.”

Also: „Außerdem darf Freiheitsentzug als strafrechtliche Sanktion nicht auferlegt werden, wenn das Kind nicht so durch einen Rechtsbeistand unterstützt wird, dass es seine Verteidigungsrechte wirksam nutzen kann, und jedenfalls während der mündlichen Verhandlung vor Gericht“ (eigene Übersetzung). Es gibt also keine zeitliche Definition, wie lang Freiheitsentzug mindestens sein muss, um hier relevant zu werden. Das bedeutet, dass jedenfalls der Jugendarrest erfasst wird. Dann müsste auch in Fällen, in denen Arrest in Frage kommt, ein Verteidiger oder ei-

ne Verteidigerin beigeordnet werden. Beim Ungehorsamsarrest nach § 11 Abs. 3 JGG müsste wohl das Verfahren zur Anordnung so geändert werden, dass die Beteiligung eines Rechtsbeistands möglich ist, der dann erforderlich wäre. Auch bei der nachträglichen Entscheidung über Weisungen und Auflagen nach § 65 JGG müsste, wenn es um Jugendarrest geht, ein Pflichtverteidiger oder eine Pflichtverteidigerin bestellt werden.

In Einzelfällen darf – auch bei Freiheitsentzug – während des Ermittlungsverfahrens vom Recht auf Pflichtverteidigung abgewichen werden, wenn eine dringende Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person besteht oder wenn bei schweren Straftaten das Verfahren erheblich gefährdet wäre.

Das Recht auf Unterstützung wird außerdem noch genauer beschrieben. Es umfasst das ungestörte und unüberwachte Gespräch insbesondere vor einer Vernehmung und während einer Vernehmung. Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass der Rechtsbeistand wirksam an der Vernehmung teilnehmen kann. Im Kern geht es also auch um den Schutz der Vertraulichkeit der Kommunikation mit der Anwältin oder dem Anwalt. Wenn das Kind unter den Voraussetzungen des Art. 6 einen Rechtsbeistand braucht, aber kein geeigneter greifbar ist, müssen Vernehmungen und andere Ermittlungsmaßnahmen aufgeschoben werden.

4. Individuelle Untersuchung, Art. 7

Grundsätzlich sollen im Strafverfahren die individuellen Bedürfnisse des Kindes im Hinblick auf Schutz, Erziehung/Bildung, berufliche Ausbildung und soziale Eingliederung berücksichtigt werden. Diese Bedürfnisse sollen in einer individuellen Untersuchung ermittelt werden, bei der es insbesondere um die Persönlichkeit und Reife, den wirtschaftlichen, sozialen und familiären Hintergrund und alle anderen relevanten Probleme („vulnerabilities“) des Kindes geht. Der Umfang und Inhalt kann von den Umständen des Falls, den Maßnahmen im Falle eines Schuldspruchs und davon, ob und wie umfangreich früher eine Untersu-

chung stattgefunden hat, abhängig gemacht werden. Diese Untersuchung soll so früh wie möglich unternommen werden und grundsätzlich vor Anklageerhebung. Allerdings ist die Anklageerhebung auch ohne vorherige Untersuchung möglich, wenn dies dem Kindeswohl dient und die Untersuchung bis zum Beginn der Hauptverhandlung zu erwarten ist. Sie soll – natürlich – durch qualifiziertes Personal erfolgen, einen multidisziplinären Ansatz verwenden und, soweit angemessen, die/den Personensorgeberechtigte/n einbeziehen. Von dieser Vorschrift kann abgewichen werden, wenn dies die Umstände des Falls erfordern und dies im Interesse des Kindes ist (Kindeswohl).

Die Vorschriften im JGG über den Bericht der JGH (§ 38 Abs. 2 JGG) und über eventuelle weitergehende Begutachtung nach § 43 Abs. 2 JGG müssten zur Umsetzung dieser Vorschrift ausreichen.

5. Audiovisuelle Aufzeichnung von Vernehmungen, Art. 9

Dieser Gesichtspunkt war ebenfalls während der Verhandlungen sehr umstritten, und die Vorschläge von Kommission, Rat und LIBE-Ausschuss gingen sehr weit auseinander. Angesichts dessen ist das Ergebnis in Art. 9 doch recht knapp ausgefallen.

Die Mitgliedstaaten müssen nun also sicherstellen, dass Vernehmungen durch die Polizei oder andere Strafverfolgungsbehörden während des Strafverfahrens audiovisuell aufgezeichnet werden – allerdings nur dann, wenn dies angesichts der Umstände des Falls verhältnismäßig ist. Dabei ist u.a. zu berücksichtigen, ob ein Rechtsbeistand anwesend ist (dann eher keine audiovisuelle Aufzeichnung erforderlich) und ob dem Kind die Freiheit entzogen ist (dann eher schon, da besondere Zwangssituation). Das Kindeswohl steht bei dieser Entscheidung an erster Stelle. Wenn die Vernehmung nicht audiovisuell aufgezeichnet wird, muss sie auf andere angemessene Weise aufgezeichnet werden (z.B. durch ein schriftliches Protokoll). Bei Fragen zur Identitätsfeststellung gilt diese Vorschrift nicht.

6. Freiheitsentzug und Haftbedingungen, Art. 10-12

Beim Recht auf einen Rechtsbeistand ist bereits deutlich geworden, dass Kindern, denen die Freiheit entzogen worden ist, ein erhöhtes Schutzniveau zugutekommt. Mit Freiheitsentzug ist in Art. 10 ff. nicht nur Untersuchungshaft oder Polizeigewahrsam gemeint, sondern anscheinend auch andere Unterbringungsformen während eines Ermittlungs- und Strafverfahrens.

Freiheitsentzug soll auf die kürzest mögliche Zeit beschränkt und muss ultima ratio sein, wobei Alter und individuelle Situation des Kindes und die Umstände des Falls zu berücksichtigen sind. Die Entscheidung darüber muss begründet werden und gerichtlich überprüfbar sein; sie muss außerdem regelmäßig durch ein Gericht überprüft werden (von Amts wegen oder auf Antrag unverzüglich). Anscheinend muss die erste Entscheidung über die Inhaftierung aber nicht notwendigerweise von einem Gericht getroffen werden.

Bei den Haftbedingungen werden einige Trennungsgrundsätze für Untersuchungshaft und Polizeigewahrsam formuliert. Von den Trennungsgeboten kann aber immer abgewichen werden, wenn dies dem Kindeswohl entspricht, und beim Polizeigewahrsam, wenn es sich ausnahmsweise nicht vermeiden lässt. Außerdem werden für die Untersuchungshaft einige Vorgaben für die Vollzugsgestaltung aufgegeben, die auch für andere Freiheitsentziehungen gelten sollen (allerdings mit Einschränkungen). Die Mitgliedstaaten müssen den Schutz der Gesundheit und der körperlichen und seelischen Entwicklung, das Recht auf Bildung und Ausbildung (auch für Kinder mit Lernbehinderungen), die wirksame und regelmäßige Wahrnehmung des Rechts auf Familienleben (Schutz der Familie), den Zugang zu Angeboten, die die Entwicklung des Kindes und seine zukünftige Eingliederung in die Gesellschaft fördern, sowie das Recht auf Glaubens-/Religionsfreiheit sicherstellen.

7. Ausbildung der beteiligten Berufsgruppen, Art. 19

Da die Frage der Aus- und Fortbildung der beteiligten Berufsgruppen in Deutschland in den letzten Jahren immer wieder diskutiert wird, soll hier abschließend kurz die entsprechende Regelung in der Richtlinie vorgestellt werden. Danach sollen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Strafverfolgungsbehörden (also der Polizei) und des Justizvollzugs eine spezialisierte Ausbildung enthalten, je nach dem Umfang des jeweiligen Kontakts mit Kindern. Gegenstand der Ausbildung sollen Kinderrechte, angemessene Befragungstechniken, Kinder- und Jugendpsychologie sowie die Kommunikation in kindgerechter Sprache sein.

Für die Justizjurist/innen und die Anwaltschaft wird mit Blick auf die Unabhängigkeit dieser Berufsgruppen auf einen Fortbildungszwang verzichtet. Richter/innen und Staatsanwält/innen muss aber zumindest effektiver Zugang zu Fortbildung ermöglicht werden. Im Hinblick auf die Anwaltschaft sollen die Mitgliedstaaten die Bereitstellung von Fortbildungsangeboten durch Standesorganisationen fördern. In Erwägungsgrund Nr. 31b wird allerdings deutlich gemacht, dass es für wünschenswert erachtet wird, wenn auch Justizjurist/innen und Anwaltschaft zu den Themen Kinderrechte, angemessene Befragungstechniken, Kinder- und Jugendpsychologie und die Kommunikation in kindgerechter Sprache ausgebildet sind.

III. Fazit

Insgesamt wird diese Richtlinie unser Verfahren wohl weiter formalisieren, wenn man z.B. die umfangreichen Informationsrechte des Kindes bzw. Informationspflichten der Polizei und Justiz bedenkt. Was noch erhebliche Schwierigkeiten bereiten wird, ist die Umsetzung des Rechts auf Unterstützung durch einen Rechtsbeistand in allen Fällen des Freiheitsentzugs. Auch an anderen Stellen tun sich noch Probleme auf, die einer kreativen Lösung harren.

Man sollte sich hier aber meines Erachtens nicht auf die Position zurückziehen, dass sich die EU in unser perfektes Jugendstrafrecht einmischt und es zerschießt, sondern diese Richtlinie als Anlass nehmen, sich über einige Gesichtspunkte wie z.B. die Natur des Jugendarrests Gedanken zu machen. Im Übrigen hängen die Qualität und das Maß, in dem die Ziele des Jugendstrafrechts erreicht werden, bei einem Verfahren, das den staatlichen Behörden sehr viel Spielraum lässt, im Wesentlichen vom guten Willen und vom pädagogischen Können der beteiligten Personen ab. Das sind allerdings Ressourcen, die nicht überall im Übermaß vorhanden sind. Vielleicht tut dann ein bisschen mehr professionelle Beobachtung aus der Perspektive der beteiligten Jugendlichen ganz gut.