

Demokratische und wirksame Aufsicht über die staatlichen Nachrichtendienste



Zusammenfassung und
Empfehlungen des Kommissars

Themenpapier



COMMISSIONER
FOR HUMAN RIGHTS

COMMISSAIRE AUX
DROITS DE L'HOMME

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Demokratische und wirksame Aufsicht über die staatlichen Nachrichtendienste

Themenpapier –
herausgegeben vom Europarat
Kommissar für Menschenrechte:
Zusammenfassung
und Empfehlungen des Kommissars

*Die in diesem Dokument
enthaltenen Meinungen liegen in
der Verantwortung des Autors und
spiegeln nicht unbedingt den offiziellen
Standpunkt des Europarats wider.*

Alle Anfragen bezüglich einer Vervielfältigung oder Übersetzung des Dokuments in Teilen oder in Gänze sind an die Direktion für Kommunikation zu richten (F-67075 Straßburg Cedex oder publishing@coe.int). Jeder weitere Schriftverkehr in Zusammenhang mit diesem Dokument ist an das Büro des Menschenrechtskommissars zu richten.

Themenpapiere werden vom Menschenrechtskommissar herausgegeben, um zur Debatte und Erörterung wichtiger, aktueller Menschenrechtsfragen beizutragen.

Viele dieser Themenpapiere schließen zudem Empfehlungen des Kommissars für den Umgang mit den vorgebrachten Bedenken ein. Die in diesen Fachdokumenten geäußerten Meinungen spiegeln nicht unbedingt die Haltung des Menschenrechtskommissars wider.

Das vollständige Themenpapier in englischer Sprache – *Democratic and effective oversight of national security services* – kann bezogen werden unter: commissioner@coe.int; die elektronische Version ist ebenfalls erhältlich unter: <http://www.coe.int/web/commissioner/publications>

Umschlagphoto: © Shutterstock
Umschlag und Layout: Abteilung für
Dokumente und Veröffentlichungen
des Europarats (SPDP), Europarat

© Europarat, September 2015
Druck: Europarat

Danksagungen:

Dieses Themenpapier wurde von dem unabhängigen Berater, Herrn Aidan Wills, verfasst.

Inhaltsverzeichnis

ZUSAMMENFASSUNG	5
1. Überblick über die Auswirkungen der Tätigkeit der staatlichen Nachrichtendienste auf den Schutz der Menschenrechte in Europa	6
2. Überblick über die internationalen und europäischen Standards der demokratischen Aufsicht über staatliche Nachrichtendienste	6
3. Nationale Praktiken in den Mitgliedstaaten des Europarats	7
4. Für eine demokratische und wirksame Aufsicht über die staatlichen Nachrichtendienste	9
EMPFEHLUNGEN DES MENSCHENRECHTSKOMMISSARS	13
Im Hinblick auf die allgemeinen Rahmenbedingungen eines Aufsichtssystems	13
Im Hinblick auf den Anwendungsbereich der Aufsicht über die Sicherheitsdienste	13
Im Hinblick auf die Unabhängigkeit und demokratische Legitimierung von Aufsichtsorganen	15
Im Hinblick auf die Wirksamkeit der Aufsichtsorgane	16
Im Hinblick auf Transparenz und Umgang mit der Öffentlichkeit	17
Im Hinblick auf die Überprüfung der Aufsichtsorgane und -systeme	17

ZUSAMMENFASSUNG

Fortlaufende Enthüllungen durch den ehemaligen US-Geheimdienstmitarbeiter Edward Snowden haben erneut die Aufmerksamkeit auf die Aktivitäten der Sicherheitsdienste in den Mitgliedstaaten des Europarats gelenkt. Bedenken hinsichtlich der Auswirkungen einer flächendeckenden elektronischen Überwachungstätigkeit haben einmal mehr Fragen zur Adäquanz der Aufsicht über die Sicherheitsdienste aufgeworfen. Die Aufsicht über die Sicherheitsdienste ist unerlässlich, um sicherzustellen, dass diese Institutionen einerseits zum Schutz der Bevölkerungen, denen sie dienen, beitragen, und andererseits bei der Ausübung ihrer Tätigkeit das Rechtsstaatsprinzip und die Menschenrechte achten. Snowdens Enthüllungen, die Beteiligung einiger europäischer Sicherheitsdienste an der geheimen Inhaftierung und außerordentlichen Auslieferung mutmaßlicher Terroristen und Angaben über ungesetzliche Aktivitäten der Sicherheitsdienste in mehreren Mitgliedstaaten des Europarats haben erhebliche Zweifel aufgeworfen, ob die nationalen Aufsichtsmechanismen fähig sind, dieser Aufgabe gerecht zu werden.

Vor diesem Hintergrund befasst sich dieses Themenpapier mit der Frage, was erforderlich ist, um die nationalen Aufsichtssysteme wirksamer zu gestalten, damit die Einhaltung der Menschenrechte und die Rechenschaftspflicht der Sicherheitsdienste gefördert werden.

Dieses Themenpapier konzentriert sich auf die Aufsicht über staatliche Organe, sowohl autonome Behörden als auch Abteilungen/Referate anderer staatlicher Ministerien oder der Streitkräfte, die den Auftrag haben, innerhalb der hoheitlichen Grenzen Informationen zu sammeln, auszuwerten und zu verbreiten, um politische Entscheidungsträger, militärische Befehlshaber, Strafverfolgungsbehörden und Grenzpolizei/Zoll über Bedrohungen der nationalen Sicherheit und nationaler Kerninteressen zu informieren. Obwohl einige Sicherheitsdienste befugt sind, Verhaftungen und Inhaftierungen vorzunehmen, wird die Aufsicht über diese Befugnisse in diesem Dokument nicht im Detail behandelt.

Der Menschenrechtskommissar des Europarats hat eine Reihe von Empfehlungen auf Grundlage der in diesem Themenpapier erörterten Probleme verfasst; sie sind im Anschluss an diese Zusammenfassung dargelegt.

1. ÜBERBLICK ÜBER DIE AUSWIRKUNGEN DER TÄTIGKEIT DER STAATLICHEN NACHRICHTENDIENSTE AUF DEN SCHUTZ DER MENSCHENRECHTE IN EUROPA

Aktuelle Beispiele für die Auswirkungen der Tätigkeit der Sicherheitsdienste auf die Menschenrechte werden in Zusammenhang mit vier Themenbereichen diskutiert.

Erstens gibt es Aktivitäten, die sich auf die persönliche Integrität auswirken, u.a. auf das Recht auf Leben, das Recht auf persönliche Freiheit und Sicherheit und das Recht, keiner Folter oder unmenschlicher, grausamer und erniedrigender Behandlung ausgesetzt zu sein. Die angeführten Beispiele schließen die Auslieferung und geheime Inhaftierung mutmaßlicher Terroristen, den Informationsaustausch, der zu Auslieferung, Folter und Drohnenangriffen führt, und die andauernden Verhaftungen und die willkürliche Inhaftierung durch die Sicherheitsdienste ein.

Zweitens wirken sich die Aktivitäten der Sicherheitsdienste auf das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens aus. In den meisten Hoheitsgebieten greifen die Sicherheitsdienste am häufigsten in diesem Bereich in die Menschenrechte ein. Die Massenüberwachung und Verwertung von Kommunikationsdaten/Metadaten werden eingehend behandelt und es werden außerdem die Auswirkungen der Nutzung von Computernetzwerken und des internationalen Austausches von Geheimdienstinformationen auf die Privatsphäre berücksichtigt.

Drittens wirken sich die Aktivitäten der Sicherheitsdienste auf die Freiheit der Meinungsäußerung und das Vereinigungs- und Versammlungsrecht aus. Es werden sowohl direkte als auch indirekte Eingriffe in diese Rechte erörtert, einschließlich der abschreckenden Wirkung potenzieller und tatsächlicher Überwachungsmaßnahmen. Des Weiteren wird diskutiert, wie das Eingreifen der Sicherheitsdienste in die Arbeit von Politikern, Richtern und Nichtregierungsorganisationen (NRO) allgemein den demokratischen Prozessen schadet.

Abschließend werden kurz die Auswirkungen auf das Recht auf ein faires Verfahren behandelt, u.a. die Auswirkungen der nachrichtendienstlichen Überwachung von Anwalt-Klient-Kommunikationen und die Gefährdung eines fairen Verfahrens durch Maßnahmen, die ergriffen werden, um Staatsgeheimnisse in Prozessen, die sich mit den Sicherheitsdiensten befassen, zu schützen.

2. ÜBERBLICK ÜBER DIE INTERNATIONALEN UND EUROPÄISCHEN STANDARDS DER DEMOKRATISCHEN AUFSICHT ÜBER STAATLICHE NACHRICHTENDIENSTE

Die internationalen und europäischen Standards der Aufsicht über die Sicherheitsdienste unterteilen sich in rechtsverbindliche Instrumente und unverbindliche Grundsätze oder Empfehlungen. Zur ersten Kategorie gehören die Bestimmungen einer Reihe internationaler und regionaler Abkommen sowie deren Auslegungen durch die zuständigen Gerichte oder Vertragsorgane. Obwohl es nur wenige internationale oder regionale Instrumente gibt, die verbindlich und unmittelbar auf die Aufsicht anwendbar sind, wurde aufgezeigt, dass eine Reihe von Anforderungen, die für die Aufsicht der

Sicherheitsdienste konkret relevant sind, aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte („Gerichtshof“ oder „Straßburger Gerichtshof“) zu den Artikeln 3, 5, 9 und 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention (die „Konvention“ oder „EMRK“) abgeleitet werden kann. Diese beinhaltet u.a.: die wirksame Untersuchung schwerer Menschenrechtsverletzungen; wirksame Rechtsmittel bei Menschenrechtsverletzungen durch Sicherheitsdienste, einschließlich im Kontext geheimer Überwachung; die *ex-ante* Genehmigung der in die Rechte von Personen eingreifender Überwachungsmaßnahmen; und die nachträgliche Überprüfung von Überwachungsmaßnahmen.

Die zweite Kategorie schließt Empfehlungen, Resolutionen, Erklärungen und Berichte aus vier Quellen ein: (i) die Institutionen der Vereinten Nationen (UN), u.a. die Generalversammlung und Sonderbeauftragte; (ii) die Institutionen des Europarats, einschließlich der Venedig-Kommission, der Parlamentarischen Versammlung (PACE) und ihrer Berichterstatter und des Menschenrechtskommissars; (iii) die Europäische Union; und (iv) transnationale Initiativen der Zivilgesellschaft. Es hat in den letzten zehn Jahren eine Vielzahl derartiger Dokumente gegeben, so dass heute ein umfangreiches Lexikon an Soft-Law-Grundsätzen zur Überwachung existiert; die wichtigsten oder neusten Empfehlungen zu jedem dieser Grundsätze werden vorgestellt und signifikante Unterschiede hervorgehoben.

Die umfassendsten Grundsätze finden sich in der UN-Zusammenstellung guter Praktiken der Sicherheitsdienste und deren Aufsicht (UN 2010a) – vorgelegt vom UN-Sonderberichterstatter für Menschenrechte bei der Bekämpfung von Terrorismus – und im Grundsatzbericht der Venedig-Kommission über die demokratische Aufsicht über Sicherheitsdienste. Eine Vielzahl weiterer Berichte und Resolutionen haben sich im Rahmen allgemeiner Bewertungen mit der Aufsicht über Sicherheitsdienste befasst. Besonders bedeutsam sind die Empfehlungen, die im Licht der Snowden-Enthüllungen von UN-Sonderbeauftragten, dem Menschenrechtskommissar des Europarats, der PACE und dem Europäischen Parlament vorgelegt wurden.

Die Weltweiten Prinzipien zur Nationalen Sicherheit und dem Recht auf Informationen (die Tshwane-Prinzipien) werden im Detail behandelt, da sie einen umfassenden Leitfaden zu den wichtigsten Fragen zum Zugang zu Informationen durch Aufsichtsbehörden und zum Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten, die sich in den Händen von Sicherheitsdiensten und deren Aufsichtsbehörden befinden, bieten. Weitere Prinzipien, die behandelt werden, schließen die Ottawa-Prinzipien und die Internationalen Grundsätze zur Anwendung der Menschenrechte in der Kommunikationsüberwachung („Necessary and Proportionate“) ein.

3. NATIONALE PRAKTIKEN IN DEN MITGLIEDSTAATEN DES EUROPARATS

Die Mitgliedstaaten des Europarats verfolgen diverse Ansätze, um die Aufsicht über ihre Sicherheitsdienste zu strukturieren und durchzuführen. Dieser Abschnitt erörtert die nationalen Herangehensweisen an die Aufsicht durch: parlamentarische Ausschüsse, unabhängige Aufsichtsbehörden, einschließlich spezieller Aufsichtsbehörden für

Sicherheits-/Geheimdienste, und Institutionen mit umfassenderer Zuständigkeit, wie z. B. Ombudspersonen und Daten-/Informationsbeauftragte; sowie Justizbehörden, einschließlich quasi-gerichtlicher Stellen. Die Rolle politischer Führungskräfte, der internen Kontrollmechanismen der Sicherheitsdienste und der informalen Aufsicht durch die Zivilgesellschaft und die Medien wird kurz untersucht. Anstatt die nationalen Aufsichtssysteme in Gänze zu untersuchen, werden Beispiele von Teilen verschiedener nationaler Systeme herangezogen. Dies geschieht unter Hervorhebung unterschiedlicher Herangehensweisen und guter Praktiken.

Es wird betont, dass es keinen Mitgliedstaat des Europarats gibt, dessen Aufsichtssystem alle international oder regional anerkannten Prinzipien und guten Praktiken erfüllt, die in diesem Themenpapier behandelt werden, und dass es keinen besten Ansatz für das Organisieren eines Aufsichtssystems über die Sicherheitsdienste gibt. Dessen ungeachtet, versucht das Themenpapier, besondere Herangehensweisen oder Praktiken hervorzuheben, die aus Sicht des Menschenrechtsschutzes bedeutende Vorteile bieten.

Parlamentarische Ausschüsse

Eingehend werden die Mandate und die Rolle parlamentarischer Kontrollgremien erörtert, die traditionell als die wichtigsten Organe betrachtet werden, die für die Aufsicht über die Sicherheitsdienste zuständig sind. Der Zugang zu geheimen Informationen seitens der parlamentarischen Kontrollgremien ist ein wesentliches Merkmal einer wirksamen Aufsicht; auf diesen Aspekt wird neben der schwierigen Frage nach der Sicherheitsüberprüfung von Parlamentariern und nach alternativen Maßnahmen für den Schutz von Informationen eingegangen. Dieser Unterabschnitt befasst sich außerdem mit der häufig vernachlässigten Frage nach der Beziehung zwischen parlamentarischen Ausschüssen und anderen Aufsichtsorganen.

Unabhängige Aufsichtsorgane

Ausgewiesene Aufsichtsorgane für Sicherheits-/Geheimdienste spielen eine immer wichtigere Rolle bei der Aufsicht über die Sicherheitsdienste. Dieses Papier vertritt die Meinung, dass sie grundlegend für eine Wirksamkeitssteigerung der Aufsicht und für die Verbesserung des Menschenrechtsschutzes sind.

Ausgewiesene Aufsichtsbehörden für Sicherheits-/Geheimdienste sind im Gebiet des Europarats immer häufiger anzutreffen und oft am besten geeignet, tagtäglich die Rechtmäßigkeit der Tätigkeit von Sicherheitsdiensten zu beaufsichtigen. Die Vorteile dieser Behörden werden hervorgehoben, aber auch die Schritte erörtert, mit denen man sicherstellen kann, dass diese über eine ausreichende demokratische Legitimierung verfügen.

Datenschutzbehörden und Ombudspersonen spielen in den meisten Mitgliedstaaten des Europarats nur eine begrenzte Rolle bei der Aufsicht über die Sicherheitsdienste. Es werden jedoch Beispiele genannt, auf welche Weise diese Stellen zum System einer wirksamen Aufsicht beitragen können.

Justizbehörden

Die Justizbehörden werden vor allem in Verbindung mit der Genehmigung intrusiver Überwachungsmaßnahmen erörtert. Die Aufmerksamkeit wird auf die Tatsache gelenkt, dass nur wenige Staaten eine gerichtliche Genehmigung für Massenüberwachungsmaßnahmen, den Zugang zu Kommunikationsdaten oder die Nutzung von Computernetzwerken fordern. Dieser Rechtsbereich hinkt den Entwicklungen der Überwachungsmaßnahmen hinterher und dementsprechend unterliegen Maßnahmen, die zumindest genauso intrusiv sind wie traditionelle Methoden der Sicherheitsdienste, den meisten Rechtsprechungen nach, keiner gerichtlichen Genehmigung. Diese Situation ändert sich und es werden Beispiele aus den Mitgliedstaaten des Europarats genannt, die heute eine gerichtliche Überprüfung für ungezielte Überwachungsmaßnahmen und für den Zugang zu/die Auswertung von gesammelten Kommunikationsdaten verlangen. Die Praxis, spezielle oder öffentliche Interessenvertreter in den Genehmigungsprozess einzubinden, um die Interessen der potenziellen Zielpersonen zu vertreten, wird hier lobend erwähnt.

Quasi-gerichtliche Genehmigungsbehörden

Mehrere Mitgliedstaaten des Europarats haben quasi-gerichtliche Stellen eingerichtet, um intrusive Maßnahmen zu genehmigen. Das neue belgische System wird in gewissem Umfang vorgestellt und es wird auf die Tatsache verwiesen, dass Belgien eines der wenigen Länder ist, dessen Recht verlangt, dass die Nutzung von Computernetzwerken einer unabhängigen Genehmigung unterliegt. Die Vorteile dieser besonderen Genehmigungsstellen werden erörtert, u.a. die Tatsache, dass, anders als bei gerichtlichen Stellen, sie einem anderen Aufsichtsorgan gegenüber rechenschaftspflichtig sind.

Interne Kontrollen

Obwohl die internen Kontrollen innerhalb der Sicherheitsdienste nicht Schwerpunkt dieses Papiers sind, ist festzuhalten, dass es die einzelnen Angehörigen der Sicherheitsdienste sind, die die wichtigste Rolle hinsichtlich der Gewährleistung spielen, dass die Tätigkeit der Sicherheitsdienste die Menschenrechte achtet und rechenschaftspflichtig ist. Die externe Aufsicht kann nur wenig erreichen, wenn die Sicherheitsdienste über keine interne Kultur und Mitarbeiter, die die Menschenrechte achten, verfügen.

4. FÜR EINE DEMOKRATISCHE UND WIRKSAME AUFSICHT ÜBER DIE STAATLICHEN NACHRICHTENDIENSTE

Dieser Abschnitt definiert unter Berücksichtigung internationaler Standards und nationaler Praktiken die wichtigsten Zielsetzungen und vorrangigen Grundsätze, die eine wirksamere Aufsicht über die Sicherheitsdienste ermöglichen können. Mehrere Leitpunkte werden für die Zwecke dieser Zusammenfassung angeführt.

Aufrechterhaltung des demokratischen Elements der Aufsicht

Die demokratische Aufsicht ist wichtig, weil die Sicherheitsdienste (und damit verbundene ausführende Abteilungen) einen öffentlichen Dienst für die Allgemeinheit und in deren Auftrag erbringen; aus diesem Grund sollten gewählte Amtsträger eingebunden werden, um sicherzustellen, dass diese Dienste effektiv, effizient und rechtmäßig durchgeführt werden. Das „demokratische“ Element der Aufsicht wird vorrangig durch die Einbindung des Parlaments ermöglicht, u.a. indem man sicherstellt, dass die nationalen Gesetze eine umfassende Aufsicht über die Sicherheitsdienste; die Bereitstellung erforderlicher Haushaltsmittel für nicht parlamentarische Aufsichtsstellen; die Aufsicht über die Tätigkeit von ausgewiesenen Aufsichtsorganen; die fortlaufende Überprüfung der Wirksamkeit der Aufsichtsstellen; und durchgehende Überprüfungen und ad hoc-Untersuchungen der Aktivitäten von Sicherheitsdiensten vorsehen.

Ex-ante Genehmigung intrusiver Befugnisse

Die unabhängige ex-ante Genehmigung sollte auf folgende Bereiche ausgeweitet werden: ungezielte Massenerfassung von Informationen; das Sammeln von und der Zugang zu Kommunikationsdaten (einschließlich derer, die sich im Besitz des Privatsektors befinden); sowie, potenziell, die Nutzung von Computernetzwerken. Der Prozess, durch den intrusive Maßnahmen genehmigt oder erneut genehmigt werden, sollte selbst der Überprüfung unterliegen. Angesichts der Schwierigkeiten, die sich bei der Bewertung gerichtlicher Entscheidungen zur Genehmigung intrusiver Maßnahmen ergeben können, kann man auch quasi-gerichtliche Modelle in Betracht ziehen.

Umgang mit Beschwerden

Die meisten Aufsichtsorgane können lediglich Empfehlungen an die Sicherheitsdienste und/oder die Exekutive aussprechen. In Anbetracht der Tatsache, dass die Europäische Menschenrechtskonvention fordert, dass Personen, die glauben (oder wissen), dass ihre Rechte unrechtmäßig durch Sicherheitsdienste verletzt wurden, Zugang zu einer Institution haben müssen, die eine wirksame Beschwerde ermöglicht, müssen die Staaten sicherstellen, dass Personen auch Zugang zu einer Institution erhalten, die befugt ist, rechtsverbindliche Anordnungen zu erlassen.

Zugang zu Informationen im Bereich der internationalen Zusammenarbeit von Sicherheitsdiensten

Der Zugang zu Informationen, die sich aus der internationalen Zusammenarbeit von Sicherheitsdiensten ergeben oder sich auf diese beziehen, verdient besondere Aufmerksamkeit. Angesichts der umfangreichen internationalen Zusammenarbeit von Sicherheitsdiensten (und der Auswirkungen, die eine solche Zusammenarbeit auf die Menschenrechte hat) ist es unerlässlich, den Aufsichtsstellen zu ermöglichen, die Informationen über eine solche Zusammenarbeit zu prüfen, u.a. die Informationen, die von ausländischen Stellen empfangen oder an diese gesendet wurden. Um eine

ordnungsgemäße Überprüfung dieser Aktivitäten sicherzustellen, ist es unverzichtbar, dass die Aufsichtsstellen, vor dem Gesetz oder in der Praxis, nicht als „Dritte“ betrachtet werden oder dem Originator Control Prinzip unterliegen.

Mittel für die Aufsichtsorgane

Die meisten Sicherheitsdienste verfügen (dank technologischer Entwicklungen und gestiegener Budgets) über wachsende Kapazitäten, Informationen zu sammeln, auszutauschen und zu empfangen, und sie benutzen dafür immer komplexere Systeme. Dementsprechend ist der Zugang zu unabhängigen technischen Fachkenntnissen für eine wirksame Aufsicht unverzichtbar. Die Systeme für das Sammeln und Speichern von Informationen sind komplexer geworden und ihre Auswirkungen auf die Menschenrechte können ohne den Rückgriff auf besonderes Expertenwissen nicht ohne Weiteres beurteilt werden.

Bewertung von Aufsichtssystemen: Wer überwacht die Aufsichtsstellen?

Obwohl im Gebiet des Europarats Fortschritte bei der externen Aufsicht über Sicherheitsdienste gemacht wurden, sind nur sehr wenige Staaten dazu übergegangen, die Wirksamkeit dieser Systeme zu überprüfen.

Sie erfordern ein geeignetes gesetzliches Mandat und entsprechende Befugnisse, Mittel und Fachkenntnisse, um Menschenrechtsverletzungen, die die Tätigkeit von Sicherheitsdiensten betreffen/sich aus ihr ergeben, wirksam verhindern oder auf diese reagieren zu können. Diese Anforderungen entwickeln sich Hand in Hand mit der Entwicklung der Sicherheitsdienste. Daher ist es unerlässlich, dass die Aufsichtssysteme regelmäßig bewertet werden, um zu beurteilen, ob sie die erforderlichen Eigenschaften aufweisen, um wirksam zu sein. Die Bewertungen können regelmäßig oder ad hoc erfolgen; es könnte sich als wirksam erweisen, ein Bewertungsgebot in die Gesetzgebung, die die Aufsichtsorgane regelt, aufzunehmen.

EMPFEHLUNGEN DES MENSCHENRECHTS- KOMMISSARS

In Anbetracht der Ergebnisse und Schlussfolgerungen dieses Themenpapiers spricht der Menschenrechtskommissar die folgenden Empfehlungen aus, die die Stärkung der Aufsicht über die staatlichen Nachrichtendienste und in Folge die Verbesserung der Einhaltung der Menschenrechte im Rahmen der Tätigkeit der Sicherheitsdienste zum Ziel haben.

Um sicherzustellen, dass die Operationen, politischen Richtlinien und Vorschriften der Sicherheitsdienste die Rechte der Konvention einhalten und einer wirksamen demokratischen Aufsicht unterliegen, ruft der Menschenrechtskommissar die Mitgliedstaaten des Europarats auf:

Im Hinblick auf die allgemeinen Rahmenbedingungen eines Aufsichtssystems

1. Eine Stelle oder mehrere Stellen einzurichten oder zu bestimmen, die vollkommen unabhängig von der Exekutive und den Sicherheitsdiensten ist/sind, um alle Aspekte von Vorschriften, politischen Richtlinien, Operationen und Verwaltung der Sicherheitsdienste zu beaufsichtigen. Alle nachstehenden Verweise auf Aufsichtsorgane beziehen sich auf unabhängige Stellen, wie in den vorliegenden Empfehlungen definiert.
2. Sicherzustellen, dass ihre Aufsichtssysteme für die Sicherheitsdienste die Mindestanforderungen der Aufsicht erfüllen, die in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, der UN-Zusammenstellung guter Praktiken über Sicherheitsdienste und deren Aufsicht (UN 2010a) sowie den Empfehlungen der Venedig-Kommission festgelegt sind.

Im Hinblick auf den Anwendungsbereich der Aufsicht über die Sicherheitsdienste

3. Sicherzustellen, dass alle Aspekte und Phasen der Erfassung (ungeachtet der Methoden der Erfassung oder der Herkunft), Verarbeitung, Speicherung, des Austauschs, der Minimierung und Löschung personenbezogener Daten durch die Sicherheitsdienste der Aufsicht von mindestens einer Institution unterliegen, die nicht dem Sicherheitsdienst und der Exekutive angehört.

4. Sicherzustellen, dass die Aufsicht über die Sicherheitsdienste sich nicht nur auf die Rechtmäßigkeit der Aktivitäten der Sicherheitsdienste beschränkt, die das Recht auf Privat- und Familienleben einschränken, sondern auch die Meinungs-, die Versammlungs-, die Vereinigungs- und die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit einschließen.
5. Den Aufsichtsbehörden das Mandat zu übertragen, die Einhaltung der Menschenrechte im Rahmen der Zusammenarbeit mit ausländischen Sicherheitsdiensten zu überprüfen, einschließlich der Zusammenarbeit in Form von Informationsaustausch, gemeinsamen Operationen und der Bereitstellung von Ausrüstung und Training. Die externe Aufsicht über die Zusammenarbeit der Sicherheitsdienste mit ausländischen Stellen sollte Folgendes überprüfen, ohne darauf beschränkt zu sein:
 - a. ministerielle Anweisungen und interne Vorschriften, die sich auf die internationale Zusammenarbeit von Sicherheitsdiensten beziehen;
 - b. Risikobewertungen in Bezug auf die Menschenrechte und Risikomanagementverfahren für die Beziehungen zu bestimmten ausländischen Sicherheitsdiensten und auf besonderen Ebenen der operationellen Zusammenarbeit;
 - c. ausgehende personenbezogene Daten und Vorbehalte (Bedingungen), die diesen beigefügt sind;
 - d. Anfragen der Sicherheitsdienste bei ausländischen Partnern: (i) zu Informationen über bestimmte Personen; und (ii) um bestimmte Personen unter Überwachung zu stellen;
 - e. Kooperationsvereinbarungen von Sicherheitsdiensten;
 - f. gemeinsame Überwachungsoperationen und -programme mit ausländischen Partnern.
6. Zu fordern, dass die Sicherheitsdienste die Genehmigung einer Stelle einholen, die, sowohl gesetzlich als auch in der Praxis, unabhängig von den Sicherheitsdiensten und der Exekutive ist, bevor sie eine der nachstehend aufgeführten Aktivitäten entweder direkt oder durch/in Zusammenarbeit mit private/n Stellen durchführen:
 - a. Durchführung ungezielter Massenüberwachungsmaßnahmen, ungeachtet der eingesetzten Methoden und Technologien oder der anvisierten Kommunikationsform;
 - b. Einsatz von Selektoren oder Schlüsselwörtern, um Daten aus Informationen zu gewinnen, die im Rahmen einer Massenüberwachung gesammelt wurden, insbesondere wenn diese Selektoren sich auf identifizierbare Personen beziehen;
 - c. das direkte Sammeln von Kommunikations-/Metadaten oder der Zugang zu diesen durch Anfragen bei Dritten, einschließlich privater Unternehmen;
 - d. der Zugriff auf personenbezogene Daten, die sich im Besitz staatlicher Stellen befinden;
 - e. Nutzung von Computernetzwerken

7. Sicherzustellen, dass, wenn Sicherheitsdienste Computernetzwerke nutzen, diese Aktivitäten dem gleichen Grad externer Aufsicht unterliegen, der für Überwachungsmaßnahmen gefordert wird, die vergleichbare Auswirkungen auf die Menschenrechte haben.
8. Zu erwägen, sicherheitsgeprüfte öffentliche Interessenvertreter in die Genehmigungsverfahren für Überwachungen einzubinden; einschließlich gezielter und ungezielter Überwachungsmaßnahmen, um die Interessen der möglichen Zielpersonen dieser Überwachung zu vertreten.
9. Zu erwägen, auf welche Weise man die Genehmigungsprozesse der Überwachung nachträglich durch eine unabhängige Stelle, die befugt ist, die von der Genehmigungsbehörde erlassene Entscheidung zu prüfen, kontrollieren lassen kann.
10. Ein externes Aufsichtsorgan zu schaffen oder zu bestimmen, um Beschwerden entgegenzunehmen und zu untersuchen, die sich auf alle Aspekte der Tätigkeit der Sicherheitsdienste beziehen. Dort, wo diese Stellen lediglich befugt sind, unverbindliche Empfehlungen auszusprechen, müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die Beschwerdeführer Zugang zu einer anderen Institution haben, die Rechtsmittel bereitstellen kann, die sowohl dem Gesetz nach als auch in der Praxis wirksam sind.
11. Einem externen Aufsichtsorgan die Befugnis zu erteilen, Überwachungsgenehmigungen aufzuheben und laufende Überwachungsmaßnahmen abzubrechen, ohne hierfür einer Genehmigung zu bedürfen, wenn diese Aktivitäten als unrechtmäßig eingestuft werden, sowie auch die Befugnis, die Löschung aller Informationen zu fordern, die im Rahmen dieser Maßnahmen erfasst wurden.
12. Sicherzustellen, dass die Verfahren jeder Institution, die mit der Bearbeitung von Beschwerden in Bezug auf Angelegenheiten betraut ist, die einem Beschwerdeführer offengelegt oder anderweitig öffentlich bekannt wurden, den Standards eines rechtsstaatlichen Verfahrens gemäß den europäischen Menschenrechtsnormen entsprechen.

Im Hinblick auf die Unabhängigkeit und demokratische Legitimierung von Aufsichtsorganen

13. Zu erwägen, die Verbindung zwischen ausgewiesenen Aufsichtsorganen und dem Parlament zu stärken, indem die folgenden Schritte ergriffen werden:
 - a. einem ausgewählten parlamentarischen Ausschuss eine Rolle bei der Ernennung der Mitglieder zu zuerkennen;
 - b. das Parlament zu ermächtigen, Expertengremien zu beauftragen, um bestimmte Angelegenheiten zu untersuchen;
 - c. zu fordern, dass ausgewiesene Aufsichtsorgane Bericht erstatten und an Anhörungen eines ausgewählten parlamentarischen Ausschusses teilnehmen.

Im Hinblick auf die Wirksamkeit der Aufsichtsorgane

14. Zu garantieren, dass alle Stellen, die für die Aufsicht über die Sicherheitsdienste verantwortlich sind, Zugang zu allen Informationen, ungeachtet des Geheimhaltungsgrades, erhalten, die sie für die Erfüllung ihrer Mandate für relevant erachten. Der Zugang zu Informationen durch die Aufsichtsorgane sollte gesetzlich verankert sein und mit investigativen Befugnissen und Instrumenten unterstützt werden, die diesen Zugang gewährleisten. Alle Versuche, den Zugang der Aufsichtsstellen zu geheimen Informationen zu beschränken, sollten verboten sein und, wo es angemessen ist, Sanktionen unterliegen.
15. Sicherzustellen, dass die Sicherheitsdienste verpflichtet sind, sich ihren Aufsichtsorganen gegenüber offen und kooperativ zu verhalten. Gleichermaßen tragen die Aufsichtsorgane die Verantwortung, ihre Befugnisse, einschließlich des Einholens und des Umgangs mit geheim eingestuftem Informationen, professionell und ausschließlich für die Zwecke auszuüben, für die sie ihnen gesetzlich übertragen wurden.
16. Sicherzustellen, dass der Zugang zu Informationen durch die Aufsichtsorgane nicht durch die Third Party Rule oder dem Originator Control Prinzip eingeschränkt wird oder ihr/ihm unterliegt. Dies ist unerlässlich, um sicherzustellen, dass die demokratische Aufsicht nicht einem effektiven Veto ausländischer Stellen unterliegt, die Informationen mit den Sicherheitsdiensten ausgetauscht haben. Der Zugang zu Informationen durch die Aufsichtsorgane sollte auf alle sich im Besitz der Sicherheitsdienste befindenden relevanten Informationen ausgeweitet werden, einschließlich der Informationen, die von ausländischen Stellen bereitgestellt wurden.
17. Von den Sicherheitsdiensten zu fordern, den Aufsichtsstellen (unaufgefordert) proaktiv Informationen vorzulegen, die sich auf Tätigkeitsbereiche beziehen, die man als besonders risikoreich für Menschenrechte erachtet, sowie alle Informationen, die sich auf potenzielle Menschenrechtsverletzungen im Rahmen der Tätigkeit der Sicherheitsdienste beziehen.
18. Sicherzustellen, dass externe Aufsichtsorgane, einschließlich parlamentarischer Aufsichtsausschüsse und ausgewiesener Aufsichtsorgane, gesetzlich befugt sind, unabhängige Spezialisten zu beauftragen, deren Fachkenntnisse als relevant betrachtet werden. Insbesondere sollten die Aufsichtsorgane Zugang zu Spezialisten für Informations- und Kommunikationstechnologie haben, die den Aufsichtführenden helfen, Überwachungssysteme zu verstehen und zu bewerten und so die Auswirkungen dieser Aktivitäten auf die Menschenrechte besser beurteilen zu können.
19. Sicherzustellen, dass alle Institutionen, die für die Aufsicht über die Sicherheitsdienste verantwortlich sind, über die erforderlichen Mitarbeiter und Mittel verfügen, um ihre Mandate erfüllen zu können. Dies sollte die Nutzung technologischer Fachkenntnisse einschließen, die den Aufsichtführenden ermöglicht, Systeme zur Erfassung, Verarbeitung und Speicherung von Informationen zu bedienen, zu verstehen und zu bewerten. Die Eignung dieser Ressourcen sollte einer regelmäßigen Prüfung unterliegen, und es sollte erwogen werden,

ob eine Erhöhung der Budgets der Sicherheitsdienste parallel eine Erhöhung der Budgets der Aufsichtsführenden erfordert.

20. Sicherzustellen, dass alle Aufsichtsorgane mit Zugang zu geheimen Informationen und personenbezogenen Daten (ungeachtet der Frage, ob diese geheim sind) Maßnahmen ergreifen, die Gewähr leisten, dass die Informationen vor der Nutzung und Offenlegung zu anderen als die vom Mandat der Aufsichtsstelle vorgesehenen Zwecken geschützt werden.

Im Hinblick auf Transparenz und Umgang mit der Öffentlichkeit

21. Gesetzlich zu fordern, dass externe Stellen, die für die Überprüfung von Sicherheitsdiensten verantwortlich sind, der Öffentlichkeit zugängliche Versionen ihrer regelmäßigen Berichte und Untersuchungsberichte erstellen. Alle diese Anforderungen sollten mit zusätzlichen Mitteln einhergehen, die den Aufsichtsorganen ermöglichen, informative Berichte zu verfassen, ohne ihre zentrale Aufsichtsfunktionen zu unterminieren.
22. Sicherzustellen, dass die Sicherheitsdienste und ihre Aufsichtsorgane nicht vom Geltungsbereich der Gesetze zur Informationsfreiheit ausgenommen sind, und stattdessen zu fordern, dass Entscheidungen, keine Begründung anzuführen, von Fall zu Fall getroffen, ausreichend gerechtfertigt werden und der Aufsicht eines unabhängigen Informations-/Datenschutzbeauftragten unterliegen.

Im Hinblick auf die Überprüfung der Aufsichtsorgane und -systeme

23. Regelmäßig den rechtlichen und institutionellen Rahmen, die Verfahren und Praktiken für die Aufsicht über die Sicherheitsdienste zu bewerten und zu prüfen. Die Bewertungen sollten Folgendes untersuchen, aber nicht darauf beschränkt sein:
 - a. das rechtliche Mandat der Aufsichtsorgane;
 - b. die Wirksamkeit der Aufsichtsorgane bei der Gewährleistung, dass die politischen Richtlinien, Vorschriften und Operationen der Sicherheitsdienste die nationalen und internationalen Menschenrechtsnormen erfüllen;
 - c. die Wirksamkeit der investigativen Techniken der Aufsichtsorgane;
 - d. die Auswirkungen neuer Technologien auf die Aufsicht;
 - e. die Eignung der Befugnisse und Instrumente, Zugang zu geheimen Informationen zu erhalten;
 - f. den Schutz der Informationen durch die Aufsichtsorgane;
 - g. die Beziehungen und die Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsorganen;
 - h. Berichterstattung und Öffentlichkeitsarbeit.

24. Die Eignung der Regelungen zur Aufsicht über die Erfassung und Aufbewahrung personenbezogener Daten durch Privatunternehmen, einschließlich Kommunikationsanbietern, für nationale Sicherheitszwecke sowie die Zusammenarbeit von Privatunternehmen und Sicherheitsdiensten zu prüfen.
25. Den rechtlichen Rahmen der Aufsicht über die Nutzung von Computernetzwerken durch die Sicherheitsdienste zu prüfen und zu erwägen, ob die bestehenden Regelungen die erforderlichen Schutzmaßnahmen der nationalen und europäischen Menschenrechtsnormen erfüllen.



www.commissioner.coe.int

PREMS 114715

DEU

www.coe.int

Der Europarat ist Europas führende Organisation für Menschenrechte. Er hat 47 Mitgliedsstaaten, von denen 28 auch Mitglied der Europäischen Union sind. Alle Mitgliedsstaaten des Europarates haben die Europäische Menschenrechtskonvention gezeichnet, ein Vertrag zum Schutz der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte überwacht die Umsetzung der Konvention in den Mitgliedsstaaten.



COMMISSIONER
FOR HUMAN RIGHTS

COMMISSAIRE AUX
DROITS DE L'HOMME

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE