



Institut suisse de droit comparé
Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung
Istituto svizzero di diritto comparato
Swiss Institute of Comparative Law

E-Avis ISDC 2021-01

MASSNAHMEN ZUR TERRORISMUSPRÄVENTION III

**Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien,
Niederlande, Österreich und Vereinigtes
Königreich**

Stand: 31.03.2021

Vorgeschlagene Zitierweise: J. Fournier / J. Curran / J. Frosinski / A.-G. Kleczewski / A.-C. Pierrat / I. Pretelli /
N. Strainer / C. Viennet
Massnahmen zur Terrorismusprävention, Stand 31.03.2021,
E-Avis ISDC 2021-01, verfügbar unter www.isdc.ch.

Dieses Dokument darf ausschliesslich zu privaten Recherchezwecken heruntergeladen werden. Jegliche Vervielfältigung zu anderen Zwecken, ob als Ausdruck oder elektronisch, bedarf der Zustimmung des Instituts. Das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung lehnt jede Haftung aus einer anderweitigen als der akademischen Verwendung des Textes ab.

E-Avis ISDC

Série de publications électroniques d'avis de droit de l'ISDC / Elektronische Publikationsreihe von Gutachten des SIR / Serie di pubblicazioni elettroniche di pareri dell'Istituto svizzero di diritto comparato / Series of Electronic Publications of Legal Opinions of the SICL

ZUSAMMENFASSUNG

Im Auftrag des Bundesamtes für Polizei fedpol befasst sich dieses rechtsvergleichende Gutachten mit der Frage, wie bestimmte Massnahmen zur Terrorismusprävention in **Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, den Niederlanden, Österreich und dem Vereinigten Königreich** geregelt sind.

Auf der Grundlage früherer Arbeiten¹ befasst sich das Gutachten mit **neun verschiedenen Massnahmen zur Terrorismusprävention**: 1. Präventive Meldepflicht (mit Pflicht zur Gesprächsteilnahme), 2. Präventives Kontaktverbot, 3. Präventive Ein- und Ausgrenzung, 4. Präventives Ausreiseverbot (samt Beschlagnahme des Passes), 5. Präventiver Hausarrest, 6. Präventive Verwendung von technischen Ortungsgeräten und von Mobilfunklokalisierung, 7. Verdeckte Fahndung im Internet und in elektronischen Medien, 8. Präventivhaft, 9. Repressive Einzelhaft als ununterbrochene Trennung von anderen Gefangenen. Dabei wird jeweils auch die Anwendbarkeit der Massnahme gegenüber Minderjährigen erörtert. Zusätzlich enthält es unter dem Punkt 10. einen Überblick über andere geplante oder bereits zur Verfügung stehende Massnahmen zur Terrorismusprävention in den jeweiligen Rechtsordnungen.

Vergleich zum Bestehen gesetzlicher Regelungen in den untersuchten Rechtsordnungen

Derzeit existieren in Frankreich, den Niederlanden sowie im Vereinigten Königreich **eigene Gesetze zur Terrorismusprävention**, wobei die niederländischen Vorschriften lediglich vorübergehend für fünf Jahre gültig sind. Während sich die Gesetze in Frankreich und im Vereinigten Königreich darauf zurückführen lassen, dass beide Staaten in der Vergangenheit **besonders betroffen waren von terroristischen Anschlägen**, ist dies in den Niederlanden weniger der Fall. Dies könnte den vorübergehenden Charakter der dortigen Vorschriften zur Terrorismusprävention erklären.

Obwohl es in den anderen hier untersuchten Rechtsordnungen zwar **keine eigenen Gesetze zur Terrorismusprävention** zu geben scheint, lässt sich auch dort in den meisten Fällen beobachten, dass die Gesetzgeber mit **neuen Präventivmassnahmen auf terroristische Anschläge im eigenen Land reagieren**. So erlassen immer mehr deutsche Bundesländer rechtliche Regelungen in ihren jeweiligen Polizeigesetzen, welche speziell der Terrorismusprävention dienen. Zwar gibt es in Österreich derzeit nur vereinzelte Regelungen in diesem Bereich, jedoch hat die Regierung als Reaktion auf den terroristisch motivierten Anschlag in Wien Ende 2020 entsprechende neue Gesetze angekündigt. In Italien und Belgien gibt es derzeit hingegen nur vereinzelte Regelungen zur Terrorismusprävention. So verfügt Italien über ein Gesetz zur Bekämpfung der Mafia, welches in grossen Teilen ebenfalls auf terroristische Sachverhalte angewendet wird. Es fällt jedoch auf, dass das belgische Recht nur wenige Rechtsgrundlagen erhält, welche präventiv zur Terrorismusbekämpfung eingesetzt werden können, obwohl auch in Belgien im Jahr 2016 ein schwerer terroristischer Anschlag² verübt wurde.

¹ J. Fournier *et al.*, Massnahmen zur Terrorismusprävention, Stand 22.05.2018, E-Avis ISDC 2018-09, verfügbar unter <https://www.isdc.ch/media/1616/e-2018-09-15-195c-terrorismuspraevention.pdf>. Dieses Gutachten stellte bereits eine Aktualisierung und Ergänzung des folgenden Gutachtens dar: J. Fournier *et al.*, Massnahmen zur Terrorismusprävention, Stand 13.05.2016, E-Avis ISDC 2018-08, verfügbar unter <https://www.isdc.ch/media/1615/e-2018-08-15-195-terrorismuspraevention.pdf> (beide 08.12.2020).

² Selbstmordattentate am 22.03.2016 am Flughafen Brüssel-Zaventem sowie an der Metro-Station Maelbeek in der Innenstadt Brüssels.

Gesetzeslage in den einzelnen Rechtsordnungen

In **Belgien** scheint es bisher keine Präventivmassnahmen zu geben, die speziell der Terrorismusbekämpfung dienen. Stattdessen finden die allgemeinen Polizeigesetze Anwendung, wobei sowohl verwaltungspolizeiliche (*police administrative*) als auch justizpolizeiliche (*police judiciaire*) Kompetenzen als Grundlage dienen können. Die einschlägigen Vorschriften für Präventivmassnahmen finden sich in unterschiedlichen Gesetzen, insbesondere im Gesetz über die Präventivhaft (*Loi sur la détention préventive*) und im Strafprozessgesetz (*Code d'instruction criminelle*). Auch der belgische Nachrichtendienst (*Services de la Sûreté de l'État*) kann für einzelne Massnahmen zuständig sein. So kann dieser nicht nur bei Fällen von Terrorismus oder Extremismus präventiv handeln, sondern auch in Fällen von Radikalisierung. Unter letzterem versteht das belgische Recht einen Prozess, welcher eine Person oder eine Gruppe derart beeinflusst, dass diese Person oder Gruppe mental dazu bereit und willens ist, terroristische Taten zu begehen.

In **Deutschland** ist das Polizeirecht grösstenteils auf Landesebene geregelt. Auf Bundesebene hat der Gesetzgeber knapp 30 Präventivmassnahmen zur Terrorismusbekämpfung im Bundeskriminalamtsgesetz explizit geregelt, zusätzlich wurde eine Generalklausel zur Terrorismusprävention geschaffen. Letztere ermächtigt das Bundeskriminalamt dazu, im Rahmen der Verhältnismässigkeit weitere im Einzelfall notwendigen Massnahmen zu treffen. Auf Landesebene haben inzwischen sieben der 16 deutschen Bundesländer Massnahmen in ihren jeweiligen Polizeigesetzen eingeführt, die ausdrücklich auch der Terrorismusprävention dienen. Diese betreffen insbesondere Aufenthaltsanordnungen und Kontaktverbote, decken jedoch auch zahlreiche andere Massnahmen ab. Gibt es keine solche spezielle Rechtsgrundlage, so können die Polizei- und Ordnungsbehörden eine der allgemeinen Massnahmen anwenden oder weitere Massnahmen auf Grundlage der polizeilichen Generalklausel erlassen. Die entsprechenden Regelungen sind dann nicht spezifisch auf Fälle der Terrorismusprävention zugeschnitten.

Das **französische** Recht zeichnet sich durch zahlreiche Massnahmen insbesondere im Gesetz über die innere Sicherheit (*Code de la sécurité intérieure*) aus, welche durch zwei Gesetzesnovellen aus den Jahren 2016 und 2017 eingefügt wurden. Das Gesetz von 2016 hat unter anderem die Ermittlungsbefugnisse im Bereich der Terrorismusprävention erweitert und Massnahmen zur Kontrolle von Rückkehrern in das französische Staatsgebiet eingeführt. Das Gesetz von 2017 zur Stärkung der inneren Sicherheit und zur Terrorismusbekämpfung hat den zwei Jahre andauernden Notstand in Frankreich abgelöst und zahlreiche der während dieser Zeit geltenden Notstandsmassnahmen langfristig geregelt. Dies betrifft unter anderem Schutzmassnahmen, die Schliessung von Kultstätten, Massnahmen zur Durchsuchung und Beschlagnahme sowie zur Kontrolle und Überwachung von Personen. Letzteres wird durch verschiedene Vorschriften über die technische Überwachung ergänzt. Durch eine weitere Gesetzesnovelle im Jahr 2019 wurde zudem die Position eines Staatsanwalts für Terrorismusbekämpfung (*procureur de la République antiterroriste*) geschaffen.

Im **italienischen** Recht finden sich auf Grundlage des seit Februar 2015 gültigen Gesetzes zur Bekämpfung des Terrorismus (*Decreto-legge 18 febbraio 2015, n° 7*) zwar einige spezifische Regelungen, die sich mit der Prävention von terroristischen Taten befassen, jedoch betreffen diese nicht die in diesem Gutachten behandelten Fragen. Stattdessen sind hier einige Vorschriften des Gesetzes zur Bekämpfung der Mafia (*Codice leggi antimafia*) von Bedeutung, auf deren Grundlage auch Massnahmen im Rahmen der Terrorismusprävention ergriffen werden können. Zusätzlich finden sich allgemeine Regelungen insbesondere im italienischen Strafprozessgesetz (*Codice di procedura penale*). Insgesamt scheinen sich die Vorschriften zur Terrorismusbekämpfung auf verschiedene Gesetze und Verordnungen zu verteilen. Da sie oftmals einzeln erlassen wurden, scheint eine Systematik zu fehlen. Innerhalb der jeweiligen Gesetze weisen die verschiedenen dort geregelten Massnahmen oftmals die gleichen Voraussetzungen auf.

Im Rahmen der Terrorismusbekämpfung hat der **niederländische** Gesetzgeber ein lediglich vorübergehend für die Dauer von fünf Jahren gültiges Gesetz erlassen, das Gesetz über vorübergehende verwaltungsrechtliche Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus (*Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding*). Dieses ist seit März 2017 bis zum 1. März 2022 wirksam. Es enthält eine Reihe präventiv einsetzbarer Massnahmen gegen Terrorismus, wobei für die Massnahmen jeweils dieselben Voraussetzungen erfüllt sein müssen. Auch im Hinblick auf Zuständigkeit und Dauer der Massnahme gelten meist dieselben Regeln, wobei es stets auch kleine Abweichungen oder Ergänzungen geben kann. Im Jahr 2020 wurde ein Bericht veröffentlicht, welcher sich mit den praktischen Erfahrungen zur Wirksamkeit der verschiedenen Massnahmen befasst.

Derzeit verfügt das **österreichische** Recht nur sehr vereinzelt über Vorschriften, die der Terrorismusprävention dienen. Zumeist können jedoch allgemeine Regelungen aus dem Sicherheitspolizeigesetz, aus dem Fremdenpolizeigesetz sowie aus dem allgemeinen Strafrecht Anwendung finden. Seit Juli 2016 ist nun auch das polizeiliche Staatsschutzgesetz in Kraft, welches zum Teil auch Massnahmen gegen terroristische Taten betrifft. Im Hinblick auf die in diesem Gutachten behandelten Fragen ist dieses jedoch lediglich für das Einholen von Standortdaten relevant. Die Regierung hat für 2021 ein sogenanntes Anti-Terror-Paket mit neuen Massnahmen angekündigt; aktuell werden Ministerialentwürfe für zwei Gesetze diskutiert.

Im Recht des **Vereinigten Königreichs** ist im Rahmen dieses Gutachtens das Gesetz zur Terrorismusprävention und zu Ermittlungsmassnahmen (*Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011*), ergänzt durch das Gesetz zur Terrorismusbekämpfung und Sicherheit (*Counter-Terrorism and Security Act 2015*) von Bedeutung. Dieses enthält unter anderem einen Katalog von zwölf Massnahmen zur Terrorismusprävention, nämlich Massnahmen zu *overnight residence, travel, exclusion, movement directions, financial services, property, electronic communication device, association, work or studies, reporting, photography* und *monitoring*. Für diese gelten jeweils die gleichen Vorschriften: Sowohl die Voraussetzungen zum Ergreifen der Massnahmen als auch die zuständigen Behörden sowie die zulässige Höchstdauer der Massnahmen sind einheitlich geregelt, nur vereinzelt müssen darüber hinaus zusätzliche Voraussetzungen für das Verhängen einer Massnahme vorliegen. Der Gesetzgeber wollte damit einen im Vergleich zum Vorgänger dieses Gesetzes weniger invasiven, klarer definierten und besser vergleichbaren Rahmen für Präventivmassnahmen schaffen. Derzeit wird über eine weitere Ergänzung beraten, nämlich über den Entwurf des Gesetzes zur Terrorismusbekämpfung und Sanktionierung (*Counter-Terrorism and Sentencing Bill*).

INHALTSVERZEICHNIS

Zusammenfassung.....	2
Inhaltsverzeichnis.....	5
I. Sachverhalt.....	6
II. Fragestellung	7
III. Analyse.....	10
A. Belgien.....	10
B. Deutschland.....	31
C. Frankreich.....	66
D. Italien	89
E. Niederlande	128
F. Österreich	145
G. Vereinigtes Königreich (England)	175
IV. Vergleichende Bemerkungen	198
1. Tabellarischer Vergleich	198
2. Bemerkungen	273

I. SACHVERHALT

Das Bundesamt für Polizei fedpol (fedpol) hat das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung (SIR) damit beauftragt, ein rechtsvergleichendes Gutachten zu Massnahmen zur Terrorismusprävention zu erstellen. Dieses Gutachten soll die Rechtslage in Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, den Niederlanden, Österreich sowie dem Vereinigten Königreich (England) untersuchen. Dabei baut das Gutachten auf einem vorangegangenen Gutachten (E-Avis ISDC 2018-09) auf, welches das SIR im Mai 2018 ebenfalls im Auftrage von fedpol fertiggestellt hat und welches seinerseits auf einem entsprechenden Gutachten von Mai 2016 beruhte (E-Avis 2018-08). Die im vorliegenden Gutachten behandelten Massnahmen wurden bereits im vorangegangenen Gutachten (E-Avis ISDC 2018-09) untersucht, sodass es sich nun lediglich um eine Aktualisierung und Ergänzung dieser Fragen handelt. Dabei wird neu auch der Schutz Minderjähriger behandelt. Zudem wird das Gutachten um einen Punkt erweitert, welcher relevante geplante oder bereits existierende andere Massnahmen zur Terrorismusprävention darstellt. Schliesslich ist anzumerken, dass das Recht Belgiens und der Niederlande in den vorangegangenen Gutachten nicht untersucht worden war und im vorliegenden Gutachten neu hinzugefügt wurde.

Die verschiedenen Gutachtensarbeiten erfolgten im Zusammenhang mit Vorabklärungen und Vorarbeiten zum Bundesgesetz vom 20. September 2020 über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT)³. Fedpol hat angesichts des gegen das Gesetz eingereichten Referendums⁴ das Interesse an einer Aktualisierung und Erweiterung des Rechtsvergleichs bekräftigt.

³ BBl 2020 7741.

⁴ BBl 2021 461.

II. FRAGESTELLUNG

Das rechtsvergleichende Gutachten behandelt die nachstehend aufgezählten Massnahmen zur Terrorismusprävention in den Rechtsordnungen Belgiens, Deutschlands, Frankreichs, Italiens, Österreichs, der Niederlande sowie des Vereinigten Königreichs (England).

1. Präventive Meldepflicht (mit Pflicht zur Gesprächsteilnahme)

- 1.1. Ist diese Massnahme bereits rechtlich geregelt oder ist eine solche rechtliche Regelung geplant? Wenn letzteres, wie ist der Stand der Rechtsetzungsarbeiten?
- 1.2. Welche Voraussetzungen müssen erfüllt sein, damit diese Massnahme ergriffen werden kann?
- 1.3. Welche Behörden sind dazu befugt, diese Massnahme zu ergreifen?
- 1.4. Für welche maximale Dauer kann diese Massnahme ergriffen werden? Kann sie verlängert werden?
- 1.5. Welche Sanktion sieht das Gesetz bei Verstoss gegen diese Massnahme vor?
- 1.6. Gibt es eine Mindestaltersgrenze oder andere Abweichungen für Minderjährige?
- 1.7. Sind in der praktischen Anwendung dieser Massnahme wiederholt bestimmte Probleme aufgetreten und wenn ja, welche?

2. Präventives Kontaktverbot

- 2.1. Ist diese Massnahme bereits rechtlich geregelt oder ist eine solche rechtliche Regelung geplant? Wenn letzteres, wie ist der Stand der Rechtsetzungsarbeiten?
- 2.2. Welche Voraussetzungen müssen erfüllt sein, damit diese Massnahme ergriffen werden kann?
- 2.3. Welche Behörden sind dazu befugt, diese Massnahme zu ergreifen?
- 2.4. Für welche maximale Dauer kann diese Massnahme ergriffen werden? Kann sie verlängert werden?
- 2.5. Welche Sanktion sieht das Gesetz bei Verstoss gegen diese Massnahme vor?
- 2.6. Gibt es eine Mindestaltersgrenze oder andere Abweichungen für Minderjährige?
- 2.7. Sind in der praktischen Anwendung dieser Massnahme wiederholt bestimmte Probleme aufgetreten und wenn ja, welche?

3. Präventive Ein- und Ausgrenzung

- 3.1. Ist diese Massnahme bereits rechtlich geregelt oder ist eine solche rechtliche Regelung geplant? Wenn letzteres, wie ist der Stand der Rechtsetzungsarbeiten?
- 3.2. Welche Voraussetzungen müssen erfüllt sein, damit diese Massnahme ergriffen werden kann?
- 3.3. Welche Behörden sind dazu befugt, diese Massnahme zu ergreifen?
- 3.4. Für welche maximale Dauer kann diese Massnahme ergriffen werden? Kann sie verlängert werden?
- 3.5. Welche Sanktion sieht das Gesetz bei Verstoss gegen diese Massnahme vor?
- 3.6. Gibt es eine Mindestaltersgrenze oder andere Abweichungen für Minderjährige?
- 3.7. Sind in der praktischen Anwendung dieser Massnahme wiederholt bestimmte Probleme aufgetreten und wenn ja, welche?

4. Präventives Ausreiseverbot (samt Beschlagnahme des Passes)

- 4.1. Ist diese Massnahme bereits rechtlich geregelt oder ist eine solche rechtliche Regelung geplant? Wenn letzteres, wie ist der Stand der Rechtsetzungsarbeiten?
- 4.2. Welche Voraussetzungen müssen erfüllt sein, damit diese Massnahme ergriffen werden kann?
- 4.3. Welche Behörden sind dazu befugt, diese Massnahme zu ergreifen?

- 4.4. Für welche maximale Dauer kann diese Massnahme ergriffen werden? Kann sie verlängert werden?
- 4.5. Welche Sanktion sieht das Gesetz bei Verstoss gegen diese Massnahme vor?
- 4.6. Gibt es eine Mindestaltersgrenze oder andere Abweichungen für Minderjährige?
- 4.7. Sind in der praktischen Anwendung dieser Massnahme wiederholt bestimmte Probleme aufgetreten und wenn ja, welche?

5. Präventiver Hausarrest

- 5.1. Ist diese Massnahme bereits rechtlich geregelt oder ist eine solche rechtliche Regelung geplant? Wenn letzteres, wie ist der Stand der Rechtsetzungsarbeiten?
- 5.2. Welche Voraussetzungen müssen erfüllt sein, damit diese Massnahme ergriffen werden kann?
- 5.3. Welche Behörden sind dazu befugt, diese Massnahme zu ergreifen?
- 5.4. Für welche maximale Dauer kann diese Massnahme ergriffen werden? Kann sie verlängert werden?
- 5.5. Welche Sanktion sieht das Gesetz bei Verstoss gegen diese Massnahme vor?
- 5.6. Gibt es eine Mindestaltersgrenze oder andere Abweichungen für Minderjährige?
- 5.7. Sind in der praktischen Anwendung dieser Massnahme wiederholt bestimmte Probleme aufgetreten und wenn ja, welche?

6. Präventive Verwendung von technischen Ortungsgeräten und von Mobilfunklokalisierung

- 6.1. Ist diese Massnahme bereits rechtlich geregelt oder ist eine solche rechtliche Regelung geplant? Wenn letzteres, wie ist der Stand der Rechtsetzungsarbeiten?
- 6.2. Welche Voraussetzungen müssen erfüllt sein, damit diese Massnahme ergriffen werden kann?
- 6.3. Welche Behörden sind dazu befugt, diese Massnahme zu ergreifen?
- 6.4. Für welche maximale Dauer kann diese Massnahme ergriffen werden? Kann sie verlängert werden?
- 6.5. Gibt es eine Mindestaltersgrenze oder andere Abweichungen für Minderjährige?
- 6.6. Sind in der praktischen Anwendung dieser Massnahme wiederholt bestimmte Probleme aufgetreten und wenn ja, welche?

7. Verdeckte Fahndung im Internet und in elektronischen Medien

- 7.1. Ist diese Massnahme bereits rechtlich geregelt oder ist eine solche rechtliche Regelung geplant? Wenn letzteres, wie ist der Stand der Rechtsetzungsarbeiten?
- 7.2. Welche Voraussetzungen müssen erfüllt sein, damit diese Massnahme ergriffen werden kann?
- 7.3. Welche Behörden sind dazu befugt, diese Massnahme zu ergreifen?
- 7.4. Für welche maximale Dauer kann diese Massnahme ergriffen werden? Kann sie verlängert werden?
- 7.5. Gibt es eine Mindestaltersgrenze oder andere Abweichungen für Minderjährige?
- 7.6. Sind in der praktischen Anwendung dieser Massnahme wiederholt bestimmte Probleme aufgetreten und wenn ja, welche?

8. Präventivhaft

- 8.1. Ist diese Massnahme bereits rechtlich geregelt oder ist eine solche rechtliche Regelung geplant? Wenn letzteres, wie ist der Stand der Rechtsetzungsarbeiten?
- 8.2. Welche Voraussetzungen müssen erfüllt sein, damit diese Massnahme ergriffen werden kann?
- 8.3. Welche Behörden sind dazu befugt, diese Massnahme zu ergreifen?
- 8.4. Für welche maximale Dauer kann diese Massnahme ergriffen werden? Kann sie verlängert werden?

- 8.5. Gibt es eine Mindestaltersgrenze oder andere Abweichungen für Minderjährige?
- 8.6. Sind in der praktischen Anwendung dieser Massnahme wiederholt bestimmte Probleme aufgetreten und wenn ja, welche?

9. Repressive Einzelhaft als ununterbrochene Trennung von anderen Gefangenen

- 9.1. Ist diese Massnahme bereits rechtlich geregelt oder ist eine solche rechtliche Regelung geplant? Wenn letzteres, wie ist der Stand der Rechtsetzungsarbeiten?
- 9.2. Welche Voraussetzungen müssen erfüllt sein, damit diese Massnahme ergriffen werden kann?
- 9.3. Welche Behörden sind dazu befugt, diese Massnahme zu ergreifen?
- 9.4. Für welche maximale Dauer kann diese Massnahme ergriffen werden? Kann sie verlängert werden?
- 9.5. Gibt es eine Mindestaltersgrenze oder andere Abweichungen für Minderjährige?
- 9.6. Sind in der praktischen Anwendung dieser Massnahme wiederholt bestimmte Probleme aufgetreten und wenn ja, welche?

10. Geplante oder bestehende andere Massnahmen zur Terrorismusprävention

III. ANALYSE

A. BELGIEN

Remarque préliminaire

L'arsenal législatif belge ne comporte **pas d'instrument mettant en place des mesures administratives** qui visent **spécifiquement** à faciliter la lutte contre le terrorisme. Seuls le **retrait ou l'invalidation d'un passeport ou d'un titre de voyage belge** (voir point 4) constituent une telle mesure.

Pour le surplus, et comme observé lors de sa visite par la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte contre le terrorisme, « la loi et la pratique en matière de lutte contre le terrorisme s'exercent principalement **au travers du droit commun de l'état** »⁵.

Premièrement, les activités liées au terrorisme feront ainsi l'objet de mesures usuelles qui relèvent des compétences de **police administrative ou judiciaire**⁶. La première est habituellement considérée comme préventive tandis que la seconde comme répressive.

Conformément à la loi sur la fonction de police (ci-après « LFP »)⁷, la mission de la **police administrative** consiste en le « maintien de l'ordre public en ce compris le respect des lois et règlements de police, la prévention des infractions et la protection des personnes et des biens »⁸. Sa mission inclut également l'assistance à toute personne en danger⁹. A cette fin, la police administrative assure notamment « une surveillance générale et des contrôles dans les lieux qui leur sont légalement accessibles »¹⁰ et exécute des mesures de police administrative¹¹.

Par ailleurs, la nouvelle loi communale de la région de Bruxelles-Capitale (ci-après « NLC »)¹² attribue expressément à la police administrative communale la mission « de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics. Plus particulièrement, (...) les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des communes sont : (...) 7° la prise des mesures nécessaires, y compris les ordonnances de police, afin de combattre toute forme d'incivilités »¹³. Par « incivilités », précédemment qualifiées de « toute forme de dérangement public »¹⁴, le législateur permet d'intégrer des situations difficilement intégrées dans la notion d'ordre public vu leur gravité relative. Ces incivilités peuvent être potentielles et non nécessairement réalisées, pour autant qu'elles ne sont pas simplement éventuelles¹⁵.

⁵ Conclusions préliminaires de la visite en Belgique, 31 mai 2018, disponible sous <https://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23164&LangID=F> (consulté le 08.01.2021).

⁶ En Belgique, la police est intégrée. Cela signifie que deux niveaux coexistent, à la fois pour la police administrative et judiciaire : le niveau local des **communes** et le niveau **fédéral**.

⁷ Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, M.B. 22 janvier 1992, disponible sous https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg_2.pl?language=fr&nm=1992000606&la=F (consulté le 08.01.2021).

⁸ Article 14 al. 1 LFP.

⁹ Article 14 al. 2 LFP.

¹⁰ Article 14 al. 3 LFP.

¹¹ Article 14 al. 3 LFP.

¹² La nouvelle loi communale du 24 juin 1988, M.B. 3 septembre 1988.

¹³ Article 135 § 2 NLC.

¹⁴ Loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes, M.B. 10 juin 1999.

¹⁵ Voir en ce sens, CE, arrêt n°124.565 du 23 octobre 2003, *Maquet contre Gouverneur de la Province de Liège*. Dans ledit arrêt il est souligné « qu'une possibilité d'atteinte à l'ordre public suffit, en vertu de

Des incivilités, potentielles ou effectives, sous-tendues par des activités terroristes pourraient ainsi faire l'objet de mesures préventives de police administrative.

La **police judiciaire** est quant à elle, notamment, en charge de « rechercher les crimes, les délits et les contraventions, d'en rassembler les preuves, d'en donner connaissance aux autorités compétentes, d'en saisir, arrêter et mettre à la disposition de l'autorité compétente les auteurs, de la manière et dans les formes déterminées par la loi »¹⁶.

Le Code pénal a été modifié à plusieurs égards afin de multiplier et spécifier les infractions qui se rapportent au terrorisme. Concrètement, la loi du 19 décembre 2003 relative aux infractions terroristes¹⁷ insère au Titre II du Code Pénal (ci-après le « CP ») un nouveau Titre Iter « Des infractions terroristes ». Pour être qualifiée de « terroriste », l'infraction doit être telle que « de par sa nature ou son contexte, peut porter gravement **atteinte à un pays ou à une organisation internationale et est commise intentionnellement dans le but d'intimider gravement une population ou de contraindre indûment des pouvoirs publics ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte, ou de gravement déstabiliser** ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays ou d'une organisation internationale »¹⁸. A cela, le législateur a subséquemment¹⁹ ajouté l'infraction fort large à l'article 140, 1^{er} CP, qui vise l'ensemble des **actes préparatoires**²⁰, ainsi qu'à l'article 140^{ter} CP, il a érigé en infraction le **recrutement de personnes** pour commettre ou contribuer à commettre des infractions terroristes, avec une peine plus lourde lorsque le recrutement s'adresse spécifiquement à des mineurs²¹.

La loi susmentionnée du 19 décembre 2003 modifie également plusieurs points du Titre Préliminaire du Code de Procédure Pénale (ci-après le « CPP »)²² et du Code d'Instruction Criminelle (ci-après « CIC »). Notamment, elle étend la compétence territoriale²³.

Au vu de ce qui précède, il est dorénavant beaucoup **plus aisé** d'entreprendre des mesures de police judiciaire dès lors que celles-ci ne peuvent intervenir qu'en cas de soupçons qu'une infraction est commise. Or, le seul fait de contribuer d'une manière ou d'une autre à la préparation d'actes terroristes constitue déjà une infraction.

l'article 6, § 1, alinéa 3, de la loi du 3 janvier 1933, pour que la partie adverse suspende ou retire une autorisation de détention d'armes ». D'autres mesures administratives pourraient également intervenir sur simple « possibilité d'atteinte ».

¹⁶ Article 15 al 1^{er}, 1^o de la Loi du 5 août 1992.

¹⁷ M.B., 29 décembre 2003.

¹⁸ Article 137 al. 1^{er} CP.

¹⁹ Par la loi du 14 décembre 2016 modifiant le Code pénal en ce qui concerne la répression du terrorisme, M.B. 22 décembre 2020.

²⁰ L'article 140 CP est formulé comme suit: « Toute personne qui participe à une activité d'un groupe terroriste, y compris par la fourniture d'informations ou de moyens matériels au groupe terroriste, ou par toute forme de financement d'une activité du groupe terroriste, en **ayant eu ou en ayant dû avoir connaissance** que cette participation **pourrait contribuer à commettre un crime ou un délit du groupe terroriste**, sera punie de la réclusion de cinq ans à dix ans et d'une amende de cent euros à cinq mille euros ».

²¹ Article 140^{ter} CP.

²² Loi du 17 avril 1878 contenant le titre préliminaire du code de procédure pénale. Pour des raisons techniques, le Code d'Instruction Criminelle est divisé en 8 parties dont le titre préliminaire est la première partie.

²³ Article 6 et 10^{ter} (formulation de l'article telle que citée prend en compte la modification subséquente intervenue en 2016) du Titre Préliminaire du CPP.

Secondement, la lutte contre le terrorisme implique les Services de la Sûreté de l'Etat (ci-après les « SSE »). A cette occasion, outre les infractions terroristes, il existe en droit belge le concept de **radicalisation**, défini comme « un processus influençant un individu ou un groupe d'individus de telle sorte que cet individu ou ce groupe d'individus soit mentalement préparé ou disposé à commettre des actes terroristes »²⁴. Ce principe est important dès lors que la Sûreté de l'Etat a pour mission, notamment « de rechercher, d'analyser et de traiter le renseignement relatif à toute activité qui menace ou pourrait menacer la sûreté intérieure de l'Etat et la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel (...) »²⁵, et que ce qui pourrait être une menace est à son tour défini comme « toute activité, individuelle ou collective, déployée à l'intérieur du pays ou à partir de l'étranger, qui peut avoir un rapport avec (...) le terrorisme, l'extrémisme, la prolifération, les organisations sectaires nuisibles, les organisations criminelles (...) »²⁶, où le terme « extrémisme » inclut précisément la radicalisation. Par conséquent, les services de Sûreté de l'Etat sont compétents pour entreprendre des mesures préventives autant en cas d'activités potentiellement terroristes mais plus largement, en cas de radicalisation.

1. Obligation préventive de se présenter régulièrement (avec obligation de participer à un entretien)

Il **n'existe pas** de telle mesure dans l'arsenal des mesures à disposition de la police administrative et judiciaire, ni des SSE.

La mesure qui s'y apparente le plus est le **mandat d'amener**, soit une mesure de police judiciaire qui permet d'exiger que la personne se présente à une date précise, et non régulièrement, devant les autorités. Une certaine régularité pourrait être *de facto* instaurée dès lors qu'elle peut être ordonnée plusieurs fois à l'encontre d'une même personne²⁷.

Le mandat d'amener peut être utilisé à différents effets. Son intérêt est celui de pouvoir s'entretenir avec la personne, y compris lorsqu'elle n'est qu'un témoin récalcitrant, mais également celui de pouvoir s'assurer qu'elle sera là à une date précise, plutôt qu'ailleurs.

1.1. Base légale ou projet de réforme

La possibilité de recourir à un mandat d'amener se retrouve à l'article 3 de la loi du 20 juillet 1990 sur la détention préventive²⁸ (ci-après « LDP »).

1.2. Conditions

Un tel mandat est uniquement possible contre une personne « à l'égard de laquelle il existe des indices sérieux de culpabilité relatifs à un crime ou à un délit, et qui ne se trouve pas déjà à sa disposition »²⁹ (à la disposition du juge d'instruction), ou encore « contre les témoins qui refusent de comparaître sur la citation qui leur a été donnée »³⁰.

²⁴ Article 3, 15° de la Loi organique du 30 novembre 1998 des services de renseignement et de sécurité, M.B. 18 décembre 1998.

²⁵ Article 7, 1°.

²⁶ Article 8.

²⁷ La loi ne prévoit en effet qu'une impossibilité de prolongation de la mesure (voir point 1.4) mais non une interdiction de la réitérer dans le futur.

²⁸ M.B. 14 août 1990.

²⁹ Article 3 LDP.

³⁰ Article 4 LDP.

Il doit être motivé³¹, et « signé par le magistrat qui l'a décerné et revêtu de son sceau »³².

Un agent de la force publique³³ signifie le mandat « au moment de l'arrestation si celle-ci intervient par l'effet de l'exécution de ce mandat ou sans retard indu après la privation de liberté effective si la délivrance du mandat a été précédée d'une mesure prise par des agents de la force publique ou le procureur du Roi »³⁴. Il est dressé un procès-verbal³⁵.

1.3. Autorités compétentes

Un mandat d'amener ne peut être décerné que par un **juge d'instruction**, et exécuté par un **agent de la force publique**.

1.4. Durée

Le mandat d'amener constitue « un titre de privation de liberté de maximum **quarante-huit heures** à compter du moment de privation effective de liberté »³⁶. Lorsqu'il vise des témoins, il ne couvre par contre qu'une période de « **vingt-quatre heures** au plus, à compter de la privation de liberté, que la privation de liberté fasse suite à l'exécution du mandat d'amener ou non »³⁷.

Vu cette durée restreinte, et **l'impossibilité de le prolonger**, le juge d'instruction est tenu d'interroger la personne « sans retard indu de la signification du mandat d'amener »³⁸.

1.5. Sanction en cas de violation

Conformément à l'article 11 LPD, « la personne qui refuse d'obéir au mandat d'amener, ou qui, après avoir déclaré qu'elle est prête à obéir, tente de s'évader, doit être contrainte. Le porteur du mandat d'amener requiert, au besoin, la force publique du lieu le plus proche, qui est tenue de donner suite à la réquisition contenue dans le mandat »³⁹.

1.6. Mineurs

Le recours au mandat d'amener est conditionné par l'existence de soupçons qu'un crime ou un délit a été commis. Or, en Belgique, la **majorité pénale est fixée à dix-huit ans**. Il s'agit d'une limite déduite⁴⁰ de la formulation des articles 36, 4° et 37 1^{er} de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction et à la réparation du dommage causé par ce fait⁴¹ (ci-après « LPJ »). Ceux-ci accordent la compétence au tribunal de la jeunesse pour les « réquisitions du ministère public à l'égard des personnes poursuivies du chef d'un

³¹ Article 3 LDP.

³² Article 6 LDP.

³³ Article 8 LDP.

³⁴ Article 7 LDP.

³⁵ Article 7 LDP.

³⁶ Article 3 LDP.

³⁷ Article 12 LDP.

³⁸ Article 5 LDP.

³⁹ Article 11 LDP.

⁴⁰ Sur ce point, voir notamment : KUTY, F., Principes généraux du droit pénal belge, Bruxelles, Larcier, 2010, p. 388-389.

⁴¹ M.B. 15 avril 1965, telle que modifiée par la loi du 13 juin 2006 modifiant la législation relative à la protection de la jeunesse et à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction, M.B. 19 juin 2006.

fait qualifié infraction commis avant l'âge de 18 ans accomplis »⁴². Pour les affaires concernant des mineurs âgés de plus de 16 ans, le tribunal peut toutefois dans certains cas se dessaisir au profit des juridictions pour adultes⁴³. Dès lors, la doctrine considère que « la question du discernement ne devant plus se poser, l'on déduit **qu'en dessous de seize ans, le non-discernement est présumé *juris et de jure*** »⁴⁴. Ce défaut de discernement serait à l'origine de l'irresponsabilité pénale.

Par conséquent, les infractions de terrorisme, comme toutes les autres infractions, sont en principe limitées aux personnes majeures. En cas de soupçons d'une infraction liée au terrorisme commise par un mineur, l'affaire sera jugée par le tribunal de la jeunesse qui appliquera des sanctions adaptées, différentes de celles renseignées dans le CP.

Nonobstant ce qui précède, la procédure répressive précédant la phase devant le tribunal est quant à elle fort similaire, **peu importe que le suspect soit majeur ou mineur**. Le CIC prévoit à certaines occasions des ajustements lorsque la personne visée par une mesure est mineure, mais dans l'ensemble, ce sont les **mêmes mesures répressives** qui sont mises à disposition de la police judiciaire.

Au vu de ce qui précède, le mandat d'amener est le cas échéant délivré à l'encontre d'un mineur, **peu importe son âge**.

1.7. Expériences pratiques

La difficulté principale réside dans l'**exécution** de ces mandats. Ces derniers sont confrontés au principe d'**inviolabilité du domicile**⁴⁵. A défaut de flagrant délit, une telle exécution ne sera *de facto* possible qu'en cas d'accord des occupants des lieux, soit lorsque la personne se rend volontairement aux officiers.

2. Interdiction préventive de contact

Il **n'existe pas** de telle mesure dans l'arsenal des mesures à disposition de la police administrative et judiciaire, ni des SSE.

Néanmoins, conformément à l'article 20 LDP, **dans le cadre d'un mandat d'arrêt**, soit une mesure de police judiciaire (voir point 8), « lorsque les nécessités de l'instruction le commandent »⁴⁶, le juge d'instruction peut prononcer une interdiction de communiquer avec d'autres personnes que l'avocat. Celle-ci ne peut pas durer plus de 3 jours à partir de la première audition, sans renouvellement possible. En outre, « s'il existe de sérieuses raisons de craindre qu'un inculpé puisse tenter de faire disparaître des preuves ou d'entrer en collusion avec des tiers »⁴⁷, le juge d'instruction peut : « 1° interdire la visite des personnes extérieures à la prison citées individuellement dans l'ordonnance », « 2° interdire la

⁴² Art. 36, 4° LPJ. de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction et à la réparation du dommage causé par ce fait, M.B., 15 avril 1965.

⁴³ Notamment, article 36*bis* LPJ.

⁴⁴ PREUMONT, M., « Le droit pénal des mineurs sous l'empire de la loi du 15 mai 1912 sur la protection de l'enfance », in J.T., 2012, p. 387.

⁴⁵ A ce sujet, voir « Privation de liberté et possibilités de pénétrer dans le domicile privé en vue d'arrêter un suspect, un inculpé ou une personne condamnée - Position du Collège des procureurs généraux », disponible sous https://www.om-mp.be/sites/default/files/u1/col11_2011_position_du_college.pdf (consulté le 02.03.2021).

⁴⁶ Article 20 § 2 LDP.

⁴⁷ Article 20 § 3 LDP.

correspondance provenant ou à destination des personnes citées individuellement dans l'ordonnance »; « 3° interdire les contacts téléphoniques avec les personnes citées individuellement dans l'ordonnance ». Dans tous les cas, il faut une ordonnance motivée du juge d'instruction pour mettre en place une telle mesure.

3. Interdiction préventive d'accès à un endroit ou de quitter un endroit

L'unique mesure préventive relative à l'accès à certains lieux est l'**interdiction temporaire de lieu**, soit « l'interdiction de pénétrer dans un ou plusieurs périmètres précis de lieux déterminés accessibles au public, situés au sein d'une commune, sans jamais pouvoir en couvrir l'ensemble du territoire. Est considéré comme lieu accessible au public tout lieu situé dans la commune qui n'est pas uniquement accessible au gestionnaire du lieu, à celui qui y travaille ou à ceux qui y sont invités à titre individuel, à l'exception du domicile, du lieu de travail ou de l'établissement scolaire ou de formation du contrevenant »⁴⁸. Il s'agit d'une mesure de police administrative.

3.1. Base légale ou projet de réforme

La mesure a été insérée par l'article 47 de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales⁴⁹ qui ajoute dans la NLC un article 134sexies.

3.2. Conditions

La mesure n'est possible qu'en cas de « trouble à l'ordre public causé par des comportements individuels ou collectifs, ou en cas d'infractions répétées aux règlements et ordonnances du conseil communal commises dans un même lieu ou à l'occasion d'évènements semblables, et impliquant un trouble de l'ordre public ou une incivilité »⁵⁰. La décision doit dès lors être « motivée sur la base des nuisances liées à l'ordre public ».⁵¹

La mesure doit être précédée d'un « avertissement écrit » informant qu'une nouvelle infraction dans un lieu ou lors d'évènements identiques pourra donner lieu à une interdiction. Si la mesure est édictée à des fins de maintien de l'ordre, un tel avertissement n'est toutefois pas nécessaire⁵².

Entre le prononcé de la mesure et sa confirmation (voir point 3.3), l'auteur ou les auteurs ou encore leurs conseils doivent être entendus et avoir eu la possibilité à cette occasion de faire valoir des moyens de défense par écrit ou oralement⁵³.

3.3. Autorités compétentes

La mesure ne peut être décrétée que par le **bourgmestre**⁵⁴. Elle doit en outre être « confirmée par le collège des bourgmestres et échevins ou le collège communal, à sa plus prochaine réunion »⁵⁵.

⁴⁸ Article 134sexies § 2 NLC.

⁴⁹ M.B. 1 juillet 2013.

⁵⁰ Article 134sexies § 1^{er} NLC.

⁵¹ Article 134sexies § 3, 1° NLC.

⁵² Article 134sexies § 4 NLC.

⁵³ Article 134sexies § 3, 2° NLC.

⁵⁴ Article 134sexies § 1^{er} NLC.

⁵⁵ Article 134sexies § 3, 2° NLC.

3.4. Durée

L'interdiction est temporaire est prononcée pour **un mois**⁵⁶. Elle est néanmoins **renouvelable** deux fois⁵⁷.

3.5. Sanction en cas de violation

En cas de non-respect de l'interdiction, les personnes concernées sont passibles « d'une amende administrative telle que prévue par la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales ».⁵⁸ Par conséquent, il s'agit d'une amende telle que définie dans un règlement ou une ordonnance communale et qui s'élève « au maximum à 175 euros ou 350 euros selon que le contrevenant est mineur ou majeur »⁵⁹.

3.6. Mineurs

La violation de la mesure est sanctionnée par une amende administrative (voir point 3.5). Or, la loi du 24 juin 2013 prévoit la possibilité d'imposer des amendes administratives **dès l'âge de quatorze ans**⁶⁰. Par conséquent, la mesure concernée peut être entreprise à l'égard de personnes dès cet âge.

3.7. Expériences en pratique

La nature de la mesure a été débattue et a donné lieu à un arrêt de la Cour constitutionnelle⁶¹. Cette dernière a précisé que « l'interdiction temporaire de lieu est donc une mesure de police administrative qui s'inscrit dans le cadre des compétences du bourgmestre en vue du maintien de l'ordre dans sa commune. Il appartient au juge compétent saisi d'un recours contre une telle mesure de contrôler si celle-ci est strictement limitée à cet objectif »⁶². A contrario, la mesure constitue une sanction et à ce titre, ne respecte pas le principe de légalité en matière pénale. Dès lors, la difficulté pratique est celle d'adéquatement justifier le besoin de maintien d'ordre public, et ainsi faire transparaître que la mesure « vise à résoudre, pour l'avenir, les problèmes qui ont résulté, sur une partie du territoire de la commune, de l'infraction commise »⁶³, et non à réprimer une infraction.

4. Interdiction préventive de sortie du territoire (avec confiscation du passeport)

Il **n'existe pas** en droit belge de mesure d'interdiction de voyage préventive. Le fait de se rendre à l'étranger à des fins d'acte terroristes a par contre été érigé en infraction⁶⁴. Par conséquent, en cas de soupçon d'un tel voyage, il est possible de, par exemple, recourir à une **privation de liberté** qui reviendrait *de facto* à une interdiction de voyage (voir point 8). En l'absence de toute mesure de privation de liberté, les interdictions de quitter le territoire doivent être prononcées par une juridiction.

⁵⁶ Article 134sexies § 1^{er} NLC.

⁵⁷ Article 134sexies § 1^{er} NLC.

⁵⁸ Article 134sexies § 5.

⁵⁹ Article 4 § 1^{er}, 1^o de la loi du 24 juin 2013

⁶⁰ Article 14 de la loi du 24 juin 2013 : « Le mineur ayant atteint l'âge de quatorze ans accomplis au moment des faits, peut faire l'objet d'une amende administrative, même si cette personne est devenue majeure au moment du jugement des faits ».

⁶¹ C.C., 23 avril 2015, n° 44/2015.

⁶² Considérant B.57.8.

⁶³ Considérant B.57.7.

⁶⁴ Article 140sexies CP.

Il existe, par contre, la possibilité de (i) **retrait ou d'invalidation d'un passeport** ou d'un titre de voyage belge, (ii) **refuser la délivrance** d'un passeport ou d'un titre de voyage ou encore (iii) refuser la délivrance d'une carte d'identité belge (or, celle-ci constitue à elle seule un titre de voyage valable au sein de l'espace Schengen).

4.1. Base légale ou projet de réforme

Le **retrait ou l'invalidation d'un passeport ou d'un titre de voyage belge** ont été initialement insérée dans le Code consulaire⁶⁵ à l'article 65/1 par une loi du 10 août 2015⁶⁶. Le Code consulaire a néanmoins été à nouveau modifié par loi du 3 juillet 2019⁶⁷. A présent, cette possibilité de retrait ou d'invalidation se retrouve à l'**article 65**.

La **possibilité de refuser la délivrance** d'un passeport ou d'un titre de voyage se retrouve quant à elle à l'**article 63 § 2 et § 3** du Code consulaire, dont le texte n'a été que légèrement modifié par rapport à sa version précédente.

Celle de refuser la délivrance d'une **carte d'identité belge** se retrouve enfin aux articles **39/2** et **39/3** du même Code.

4.2. Conditions

La possibilité de **retrait ou d'invalidation** d'un passeport ou d'un titre de voyage belge est admise aux conditions « visées à l'article 63, § 1^{er}, 1° à 3° »⁶⁸ ou encore « aux conditions visées à l'article 63, § 2 »⁶⁹, soit aux mêmes conditions que le refus de délivrance d'un passeport ou d'un titre de voyage belge. Dans le second cas, « le ministre ou le fonctionnaire compétent de la Direction Documents de Voyage et d'Identité du SPF Affaires étrangères peut, préalablement au retrait ou à l'invalidation d'un passeport ou d'un titre de voyage belge, demander à tout moment à l'organe, le service ou l'organisme compétent à cet effet de lui fournir toute information complémentaire susceptible de préciser la décision de retrait ou d'invalidation »⁷⁰.

Conformément à l'article 63 § 2 ci-avant mentionné, la possibilité de **refus de délivrance d'un passeport ou d'un titre de voyage belge** existe dans les cas où « le demandeur présente manifestement un **risque ou une menace substantiels** pour l'ordre public ou la sécurité publique »⁷¹. Également, « le ministre ou le fonctionnaire compétent de la Direction Documents de Voyage et d'Identité du SPF Affaires étrangères peut, préalablement à la délivrance d'un passeport ou d'un titre de voyage belge, demander à tout moment à tout organe, service ou organisme compétent à cet effet de procéder à une enquête. En attendant le résultat de l'enquête, la délivrance du passeport ou du titre de voyage est suspendue »⁷².

⁶⁵ Loi du 21 décembre 2013, *M.B.* 21 janvier 2014.

⁶⁶ Loi du 10 août 2015 portant modification du Code consulaire, *M.B.* 24 août 2015.

⁶⁷ Loi du 3 juillet 2019 portant modification de la loi du 21 décembre 2013 portant le Code consulaire et de la loi du 10 février 2015 relative aux traitements automatisés de données à caractère personnel nécessaires aux passeports et titres de voyage belges.

⁶⁸ Article 65 al. 1.

⁶⁹ Article 65 al. 2

⁷⁰ Article 65 al. 3.

⁷¹ Article 63 § 2.

⁷² Article 63 § 3.

Conformément à l'article 63 § 1^{er}, cette possibilité existe également dans les cas où « le demandeur fait l'objet d'une mesure judiciaire limitative de liberté dans les cas visés à l'article 62 »⁷³, ou « le demandeur fait l'objet d'une enquête pénale sur un délit visé aux articles 198, 199 ou 199bis, 1°, du Code pénal⁷⁴, dans les cas visés à l'article 62 »⁷⁵, ainsi que deux autres cas de figure non pertinents en l'espèce⁷⁶. Or, l'article 62 prévoit que « dans le cadre de la bonne exécution de l'action de la justice et notamment pour éviter que des personnes concernées par celles-ci tentent de s'y soustraire, et afin de permettre au ministre d'adopter les actes administratifs visés aux articles 63 et 65 », le ministère public et les services de police communiquent d'initiative le nom des belges qui, notamment, font l'objet d'un mandat d'arrêt⁷⁷.

Enfin, conformément aux articles **39/2** et **39/3**, la carte d'identité sera refusée dans les mêmes cas que ceux justifiant le refus de passeport et tels que décrits ci-dessus.

4.3. Autorités compétentes

Cette mesure peut être appliquée par le **ministre ou le fonctionnaire** compétent. Conformément à l'article 58 du Code consulaire, les administrations suivantes sont habilitées à délivrer des passeports et titres de voyage belges, « en Belgique : le Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, le ministère de la Défense et les autorités décentralisées désignées par le ministre » et « à l'étranger : les postes consulaires de carrière belges »⁷⁸.

4.4. Durée

Les mesures relatives aux passeports et titres de voyage prennent fin « dès que l'organe, le service ou l'organisme compétent à cet effet conclut que le demandeur ne présente plus manifestement un risque ou une menace substantielle pour l'ordre public ou la sécurité publique »⁷⁹, et « les organes, services et organismes belges compétents communiquent d'initiative au ministre l'identité des Belges qui tombent sous la catégorie ».

Néanmoins, dans certains cas⁸⁰ « le ministre peut toutefois, si le demandeur était impliqué dans des faits qui correspondent aux critères visés à l'article 6, § 1^{er}, 1° ou 1°/1, de l'arrêté royal du 21 juillet 2016 relatif à la banque de données commune Terrorist Fighters, consulter l'organe, le service ou l'organisme compétent visé à l'article 63, § 2, afin de vérifier si le refus de délivrer un passeport ou un titre de voyage belge ne doit pas être maintenu sur la base de l'article 63, § 2 ».

Les mesures relatives à la carte d'identité prennent fin, notamment après une décision de classement sans suite du ministère public⁸¹.

⁷³ Article 63 § 1^{er} 1°.

⁷⁴ Soit les personnes s'étant rendues coupables des infractions de faux commis dans les passeports.

⁷⁵ Article 63 § 1^{er} 2°.

⁷⁶ Article 63 § 1^{er} 3° (demandeur a fourni des données inexactes) et 4° (cas du mineur non émancipé).

⁷⁷ A savoir, les « Belges et des apatrides et réfugiés reconnus qui font l'objet d'une enquête pénale sur un délit visé aux articles 198, 199 ou 199bis, 1°, du Code pénal ou d'une des mesures judiciaires limitatives de liberté suivantes : a) une mesure judiciaire limitative de liberté avec interdiction de quitter le territoire ; b) un mandat d'arrêt ; c) un mandat d'arrêt européen ; d) un mandat d'arrêt international ; e) un signalement national ou international aux fins d'une arrestation ».

⁷⁸ Article 58 Code consulaire.

⁷⁹ Article 65/1, 5°.

⁸⁰ Ceux visés à l'Article 63 § 1^{er} 1°.

⁸¹ Article 65/1 énumère les différentes circonstances justifiant la fin de la mesure de refus de délivrance.

4.5. Sanction en cas de violation

Il n'y a pas de sanction prévue car la mesure ne peut pas être contournée, sous réserve de recourir à des faux documents comme substitution ou de parvenir à quitter le territoire sans documents aucuns. Dans pareil cas, une sanction sera le cas échéant appliquée dans le pays d'arrivée, où la personne sera empêchée d'entrer ou, si elle y parvient, se retrouvera en situation irrégulière.

4.6. Mineurs

Cette mesure n'a pas de limite d'âge fixée. Par conséquent, sous réserve du respect des conditions prévues, elle pourrait concerner un mineur.

4.7. Expériences en pratique

Si les cartes d'identité belges sont des documents électroniques munis d'une puce et donc difficiles à falsifier en cas de refus de délivrance, tel n'est pas le cas du passeport. Si ce dernier a été modifié au fil des années afin de contrer ce problème, des faux documents de voyage sont encore régulièrement interceptés⁸².

5. Assignation à résidence préventive

La mesure qui s'apparente le plus à une détention à domicile est celle de la privation de liberté suite à un mandat d'arrêt, dans le cadre de laquelle le juge d'instruction a décidé d'une **exécution sous surveillance électronique**. Il s'agit donc d'une mesure de police judiciaire qui fait suite à des soupçons d'une infraction qui aurait été commise.

La surveillance électronique implique « la présence permanente de l'intéressé à une adresse déterminée, exception faite des déplacements autorisés »⁸³. Ainsi, le lieu d'exécution ne doit pas nécessairement être le domicile de la personne concernée.

Les conditions sont pour le surplus les mêmes que celles de la détention préventive classique (voir point 8). Les modalités concrètes de la mise en place de la surveillance électronique sont détaillées dans un arrêté royal⁸⁴.

Notons que la détention sous surveillance électronique peut être accompagnée de mesures complémentaires. Par ordonnance motivée, le juge peut ainsi⁸⁵ :

1° « interdire à l'inculpé la visite des personnes citées individuellement dans le mandat d'arrêt » ;

2° « interdire toute correspondance avec les personnes ou instances citées individuellement dans le mandat d'arrêt » ;

3° « interdire toute communication téléphonique ou électronique avec les personnes ou instances citées individuellement dans le mandat d'arrêt ».

⁸² « La valse des faux papiers dans nos aéroports », LeSoirMag, 2 juin 2017, disponible en ligne : <https://soirmag.lesoir.be/97550/article/2017-06-02/la-valse-des-faux-papiers-dans-nos-aeroports>.

⁸³ Article 16 LDP.

⁸⁴ Arrêté royal du 27 janvier 2007 déterminant le contenu concret au programme de détention limitée et de surveillance électronique, M.B. 1er février 2007 ; Arrêté du 26 décembre 2013 royal portant exécution du Titre II de la loi du 27 décembre 2012 portant des dispositions diverses en matière de justice, M.B. 31 décembre 2013.

⁸⁵ Article 20 § 3bis LDP.

6. Utilisation préventive d'appareils techniques de détection et de localisation de téléphones portables

L'utilisation préventive d'appareils techniques de détection et de localisation de téléphones portables ne peut pas être entreprise par la police administrative vu sa mission (voir remarque préliminaire). Nous abordons dès lors uniquement la possibilité de telles mesures entreprises par la police judiciaire et les SSE.

6.1. Base légale ou projet de réforme

a) Par la police judiciaire

Conformément à l'article 88*bis* CIC, certaines infractions dont celles liées au terrorisme, justifient notamment le fait de procéder « au repérage des données de trafic de moyens de communication électronique à partir desquels ou vers lesquels des communications électroniques sont adressées ou ont été adressées »⁸⁶ ou encore « à la localisation de l'origine ou de la destination de communications électroniques »⁸⁷.

b) Par les SSE

Les SSE peuvent effectuer des enquêtes relatives au terroriste ou encore aux radicalisations⁸⁸. A cette occasion, la loi organique des services de renseignement et de sécurité prévoit expressément plusieurs méthodes de recueil des données qui impliquent des moyens techniques.

Parmi celles-ci, il existe la possibilité pour les services de renseignement et de sécurité de « requérir le concours d'un **opérateur de réseaux de communications électroniques ou d'un fournisseur de services de communications électroniques** »⁸⁹, et ce afin de procéder à l'une des tâches suivantes : « 1° l'identification de l'abonné ou de l'utilisateur habituel d'un service de communication électronique ou du moyen de communication électronique utilisé » ou « 2° l'identification des services et des moyens de communications électroniques auxquels une personne déterminée est abonnée ou qui sont habituellement utilisés par une personne déterminée ».

Les SSE peuvent également « requérir le concours d'une **banque ou d'une institution financière** pour procéder à l'identification de l'utilisateur final d'une carte prépayée visée dans l'article 127 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, sur la base de la référence d'une transaction bancaire électronique qui est liée à la carte prépayée »⁹⁰.

6.2. Conditions

a) Par la police judiciaire

Cette mesure est en outre uniquement possible « s'il existe des **indices sérieux** que les infractions sont de nature à entraîner un emprisonnement correctionnel principal d'un an ou une peine plus lourde⁹¹,

⁸⁶ Article 88*bis* § 1^{er} al. 1^{er} 1° CIC

⁸⁷ Article 88*bis* § 1^{er} al. 1^{er} 2° CIC.

⁸⁸ Article 7 de la loi organique du 30 novembre 1998 des services de renseignement et de sécurité, M.B. 18 décembre 1998.

⁸⁹ Article 16/2, § 1^{er} de la loi organique du 30 novembre 1998 ; et Arrêté royal du 12 octobre 2010 déterminant les modalités de l'obligation de collaboration légale en cas de demandes concernant les communications électroniques par les services de renseignement et de sécurité, M.B. 8 novembre 2010.

⁹⁰ Article 16/2, § 2 de la loi organique du 30 novembre 1998.

⁹¹ Tel est le cas des infractions terroristes.

et lorsque le juge d'instruction estime qu'il existe des circonstances qui rendent le repérage de communications électroniques ou la localisation de l'origine ou de la destination de communications électroniques **nécessaire à la manifestation de la vérité** »⁹².

La mesure ne peut toutefois porter sur les moyens de communication électronique d'un avocat ou d'un médecin « que si celui-ci est lui-même soupçonné d'avoir commis une infraction visée au paragraphe 1er ou d'y avoir participé, ou si des faits précis laissent présumer que des tiers soupçonnés d'avoir commis une infraction visée au paragraphe 1er, utilisent ses moyens de communication électronique »⁹³. Elle est alors exécutée en présence du bâtonnier ou le représentant de l'ordre provincial des médecins.

En ordonnant la mesure, le juge précise « les circonstances de fait de la cause qui justifient la mesure, son caractère proportionnel eu égard au respect de la vie privée et subsidiaire à tout autre devoir d'enquête, dans une ordonnance motivée »⁹⁴.

Si nécessaire, le juge d'instruction requiert la collaboration de l'opérateur d'un réseau de communications électroniques et « de toute personne qui met à disposition ou offre, sur le territoire belge, d'une quelconque manière, un service qui consiste à transmettre des signaux via des réseaux de communications électroniques ou à autoriser des utilisateurs à obtenir, recevoir ou diffuser des informations via un réseau de communications électroniques »⁹⁵. Ces personnes sont alors tenues au secret⁹⁶.

Un procès-verbal relate « le jour, l'heure, la durée et, si nécessaire, le lieu de la communication électronique »⁹⁷.

b) Par les SSE

Ces mesures sont possibles à chaque fois que **l'intérêt de l'exercice des missions** confiés aux SEE l'exige⁹⁸. La demande doit être adressée par écrit au dirigeant de service ou son délégué. Il existe un registre des identifications ainsi requises⁹⁹.

6.3. Autorités compétentes

a) Par la police judiciaire

Cette mesure ne peut en principe être ordonnée que par un juge d'instruction¹⁰⁰. Pour certaines infractions, dont les infractions terroristes, en cas de flagrant délit, la mesure peut toutefois émaner dans un premier temps du Procureur du Roi, et être confirmée par le juge d'instruction dans les 24 heures¹⁰¹.

⁹² Article 88bis § 1^{er} al. 1^{er} CIC.

⁹³ Article 88bis § 3 CIC.

⁹⁴ Article 88bis § 1^{er} al. 4 CIC.

⁹⁵ Article 88bis § 1^{er} al. 2 CIC.

⁹⁶ Article 88bis § 4 CIC.

⁹⁷ Article 88bis § 1^{er} al 3 CIC.

⁹⁸ Article 16/2 § 1^{er} de la loi organique du 30 novembre 1998.

⁹⁹ Article 16/2, § 4 de la loi organique du 30 novembre 1998.

¹⁰⁰ Article 88bis § 1^{er} CIC.

¹⁰¹ Article 88bis § 1^{er} al. 6 CIC.

b) Par les SSE

Comme mentionné au point 6.2, cette mesure doit dans certains cas être autorisée par le dirigeant du service.

6.4. Durée

a) Par la police judiciaire

La mesure ne peut excéder deux mois¹⁰², sous réserve d'un renouvellement et, de la période antérieure à l'ordonnance telle que visée à l'article 88 §2 CIC.

b) Par les SSE

Il n'y a pas de limite précisée.

6.5. Mineurs

a) Par la police judiciaire

Il n'y a pas de limite d'âge (voir explication au point 1.6.).

b) Par les Services de Sureté de l'État

A défaut de précisions à cet égard, il n'y a également pas de limite d'âge.

6.6. Expériences en pratique

Nous n'avons pas trouvé d'informations en suffisance que pour développer ce point.

7. Enquête sous pseudonyme

7.1. Base légale ou projet de réforme

a) Les SSE

Parmi les mesures de protection et d'appui mises à disposition des agents des **SSE**, ces derniers peuvent à ce jour agir sous une **fausse identité**, y compris sur Internet¹⁰³. Concrètement, un agent peut « utiliser un nom qui ne lui appartient pas, ainsi qu'une qualité et une identité fictives, selon les modalités fixées par le Roi »¹⁰⁴.

Vu les conditions (voir point 7.2), il s'agit d'une **utilisation passive** des pseudonymes comme **protection** et non moyen d'action. En novembre 2020, le ministre de la justice a exprimé sa volonté de modifier la situation et de permettre une véritable infiltration des réseaux sociaux, non seulement passive

¹⁰² Article 88bis § 1^{er} al. 5 CIC.

¹⁰³ Article 13/2 de la loi organique du 30 novembre 1998.

¹⁰⁴ Article 13/2 de la loi organique du 30 novembre 1998.

(création de faux profils et observation) mais active (interagir sur les réseaux avec les personnes concernées)¹⁰⁵.

b) La police judiciaire

En ce qui concerne les **services de police judiciaire**, l'**infiltration** est autorisée par l'article 47*octies* CIC. Ce dernier prévoit la possibilité « pour un fonctionnaire de police, appelé infiltrant, d'entretenir, sous une **identité fictive**, des relations durables avec une ou plusieurs personnes concernant lesquelles il existe des indices sérieux qu'elles commettent ou commettraient des infractions dans le cadre d'une organisation criminelle visée à l'article 324*bis* du Code pénal ou des crimes ou des délits visés à l'article 90*ter*, §§ 2 à 4¹⁰⁶ ». La fausse identité pourrait le cas échéant être utilisée sur Internet¹⁰⁷.

Depuis 2018, il existe également l'**infiltration civile**¹⁰⁸, soit « le fait, pour une personne majeure qui n'est pas un fonctionnaire de police, appelée infiltrant civil, d'entretenir, le cas échéant sous une identité fictive, des relations durables et dirigées avec une ou plusieurs personnes »¹⁰⁹. Cette seconde mesure a été insérée spécifiquement en vue de contribuer plus efficacement à la lutte contre le terrorisme.

7.2. Conditions

a) Les SSE

Lorsque la mesure est entreprise par les **SSE**, il suffit que la mesure soit nécessaire pour des raisons de sécurité liées à la protection de l'agent ou de tiers. Elle **ne peut pas « être mise en œuvre de manière autonome** pour la collecte de données »¹¹⁰. En outre, « chaque utilisation active d'une identité fictive doit être temporaire et orientée vers l'objectif et est mentionnée dans une liste transmise mensuellement au Comité permanent R »¹¹¹.

b) La police judiciaire

L'**infiltration** est possible lorsque les personnes en contact avec lesquelles le contact est établi sont des personnes « concernant lesquelles il existe des indices sérieux qu'elles commettent ou commettraient des infractions dans le cadre d'une organisation criminelle visée à l'article 324*bis* du Code pénal ou des crimes ou des délits visés à l'article 90*ter*, §§ 2 à 4¹¹² »¹¹³, et « si les nécessités de l'enquête

¹⁰⁵ « Terrorisme: Van Quickenborne veut permettre aux agents de la Sûreté d'infiltrer davantage internet », L'Echo, 8 novembre 2020, Disponible en ligne <https://www.lecho.be/economie-politique/belgique/generale/terrorisme-van-quickenborne-veut-permettre-aux-agents-de-la-surete-d-infiltrer-davantage-internet/10263841.html>.

¹⁰⁶ Parmi lesquels sont visés les infractions terroristes.

¹⁰⁷ Comme cela ressort clairement des termes de l'Arrêté royal du 17 octobre 2018 portant exécution de l'article 46*sexies*, § 1^{er} al. 2, du Code d'instruction criminelle, M.B. 19 novembre 2018 : « (...) qui sont habilités par le Procureur du Roi à entretenir, **le cas échéant sous une identité fictive**, des contacts sur internet avec une ou plusieurs personnes (...) » (article 1^{er}).

¹⁰⁸ Loi du 22 juillet 2018 modifiant le Code d'instruction criminelle et le titre préliminaire du Code d'instruction criminelle en vue d'introduire la méthode particulière de recherche d'infiltration civile, M.B. 7 août 2018

¹⁰⁹ Article 47*novies*/1 § 1^{er} CIC.

¹¹⁰ Article 13/2 de la loi organique du 30 novembre 1998.

¹¹¹ Article 13/2 de la loi organique du 30 novembre 1998.

¹¹² Parmi lesquels sont visés les infractions terroristes.

¹¹³ Article 47*octies* § 1^{er} CIC.

l'exigent et si les autres moyens d'investigation ne semblent pas suffire à la manifestation de la vérité »¹¹⁴.

Elle fait l'objet d'une autorisation écrite, sauf urgence¹¹⁵, qui précise les éléments suivants :

« 1° les indices sérieux de l'infraction qui justifient l'infiltration ou, si l'infiltration s'inscrit dans le cadre de l'enquête proactive définie à l'article 28bis, § 2, la suspicion raisonnable que des faits punissables vont être commis ou ont été commis mais ne sont pas encore connus, et les indices particuliers relatifs aux éléments décrits dans cette dernière disposition, qui justifient l'infiltration ;

2° les motifs pour lesquels l'infiltration est indispensable à la manifestation de la vérité ;

3° s'il est connu, le nom ou, sinon, une description aussi précise que possible de la ou des personnes visées au § 1er ;

4° la manière dont l'infiltration sera exécutée, y compris l'autorisation de recourir brièvement à l'expertise d'un civil conformément au § 1er, alinéa 2, ainsi que l'autorisation d'appliquer des techniques d'enquête policières, conformément au § 2, alinéa 2 ;

5° la période au cours de laquelle l'infiltration peut être exécutée et laquelle ne peut excéder trois mois à compter de la date de l'autorisation ;

*6° le nom et la qualité de l'officier de police judiciaire qui dirige l'exécution de l'infiltration ».*¹¹⁶

L'**infiltration civile** est quant à elle possible dans les mêmes cas, « à l'exception de l'article 90ter, § 2, 11° » et « à la condition qu'elles soient ou seraient commises dans le cadre d'une organisation criminelle visée à l'article 324bis du Code pénal, ou une des infractions visées au livre 2, titre Iter du Code pénal »¹¹⁷. Or, le livre 2, titre Iter du Code pénal vise spécifiquement les infractions terroristes. En outre, elle n'est possible que « si les nécessités de l'enquête l'exigent et si les autres moyens d'investigation dont l'infiltration visée à l'article 47octies, ne semblent pas suffire à la manifestation de la vérité »¹¹⁸.

Elle est précédée par une « une analyse des risques portant au moins sur la fiabilité, les compétences et la connaissance, les antécédents policiers et judiciaires et la motivation de l'infiltrant civil et ses liens avec les personnes impliquées dans l'enquête et le risque de commettre des infractions qui mettent en péril l'intégrité physique de personnes »¹¹⁹. Celle-ci est réalisée par la direction des opérations de police judiciaire.

La mesure d'infiltration civile fait l'objet d'une autorisation écrite, sauf urgence¹²⁰, qui précise les éléments suivants :

« 1° les indices sérieux des infractions qui justifient l'infiltration civile ou, si l'infiltration civile s'inscrit dans le cadre de l'enquête proactive définie à l'article 28bis, § 2, la suspicion raisonnable que des faits punissables vont être commis ou ont été commis mais ne sont pas encore

¹¹⁴ Article 47octies § 2 CIC.

¹¹⁵ Conformément à l'article Article 47octies § 5 CIC, « en cas d'urgence, l'autorisation d'infiltration peut être accordée verbalement. Cette autorisation doit être confirmée dans les plus brefs délais dans la forme prévue au paragraphe 3 ».

¹¹⁶ Article 47octies § 3 CIC.

¹¹⁷ Article 47novies/1 § 1^{er} CIC.

¹¹⁸ Article 47novies/1 § 2 CIC.

¹¹⁹ Article 47novies/2 CIC.

¹²⁰ Conformément à l'article Article 47novies/1 § 6 CIC, « en cas d'urgence, l'autorisation d'infiltration peut être accordée verbalement. Cette autorisation doit être confirmée dans les plus brefs délais dans la forme prévue au paragraphe 4 ».

connus, et les indices particuliers relatifs aux éléments décrits dans cette dernière disposition, qui justifient l'infiltration civile ;

2° les motifs pour lesquels l'infiltration civile est indispensable à la manifestation de la vérité et, en particulier, les motifs pour lesquels l'infiltration visée à l'article 47octies ne semble pas suffire à la manifestation de la vérité ;

3° le nom, s'il est connu, ou, s'il ne l'est pas, une description aussi précise que possible des personnes au sujet desquelles il existe des indices sérieux qu'elles commettent ou commettraient une des infractions visées à l'article 90ter, §§ 2 à 4, à l'exception de l'article 90ter, § 2, 11°, à la condition qu'elles soient ou seraient commises dans le cadre d'une organisation criminelle visée à l'article 324bis du Code pénal, ou une des infractions visées au livre 2, titre Ier du Code pénal ;

4° la manière dont l'infiltration civile sera exécutée, y compris la permission d'utiliser des techniques d'enquête policières visées au paragraphe 2, alinéa 3 ;

5° la période au cours de laquelle l'infiltration civile peut être exécutée et qui ne peut excéder trois mois à compter de la date de l'autorisation ;

6° le nom et la qualité de l'officier de police judiciaire visé à l'article 47ter, § 2, alinéa 4, qui dirige l'exécution de l'infiltration civile ;

7° l'identité de l'infiltrant civil sous la forme d'un code ;

8° l'accord du procureur fédéral pour l'autorisation ou la prolongation de l'infiltration civile »¹²¹.

7.3. Autorités compétentes

a) Les SSE

Il n'y a pas d'autorisation préalable prévue par la loi.

b) La police judiciaire

L'infiltration est autorisée par le Procureur du Roi¹²² lorsqu'elle intervient lors de l'information ou le juge d'instruction¹²³ lorsqu'elle est requise dans le cadre de l'instruction. Dans le second cas, elle est tout de même exécutée par le Procureur du Roi¹²⁴.

L'infiltration civile est également autorisée par le Procureur du Roi¹²⁵ ou le juge d'instruction¹²⁶, mais avec accord préalable du procureur fédéral¹²⁷.

7.4. Durée

a) Les SSE

Il n'y a rien de spécifié à cet égard. La mesure peut donc être utilisée aussi longtemps que l'intérêt de protection de l'agent ou du tiers se maintient.

¹²¹ Article 47novies/1 § 4 CIC.

¹²² Article 47octies § 2 CIC.

¹²³ Article 56bis et Article 47octies § 7 CIC.

¹²⁴ Article 56bis et Article 47octies § 7 CIC.

¹²⁵ Article 47novies/1 § 2 CIC.

¹²⁶ Article 47novies/1 § 2 et § 8 CIC.

¹²⁷ Article 47novies/1 § 2 CIC.

b) La police judiciaire

L'infiltration ne peut excéder 3 mois¹²⁸, sous réserve de prolongation¹²⁹. Il en est de même de l'infiltration civile¹³⁰.

7.5. Mineurs

a) Les SSE

Il n'y a rien de spécifié à cet égard. La mesure peut donc être utilisée à l'encontre de mineurs.

b) La police judiciaire

La mesure peut être utilisée à l'encontre de mineurs (voir explications au point 1.6.).

7.6. Expériences pratiques

Nous n'avons pas trouvé d'informations en suffisance que pour développer ce point.

8. Détention préventive

Il y a une gradation dans la possibilité de privation de liberté. Le premier niveau est celui de la **garde à vue**. Suit le **mandat d'arrêt** qui aboutit à une privation de liberté en centre **pénitencier**, ou encore au domicile par surveillance **électronique**.

8.1. Base légale ou projet de réforme

Les possibilités de privation de liberté sont prévues dans la Constitution belge (article 12), et dans la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive (ci-après « LDP »).

8.2. Conditions

La **garde à vue**, soit l'arrestation, est réglée aux articles 1 et 2 LDP. Elle est possible en cas de flagrant crime ou de flagrant délit¹³¹ mais également contre « une personne à l'égard de laquelle il existe des indices sérieux de culpabilité relatifs à un crime ou à un délit »¹³². Les conditions sont différentes dans les deux cas. Dans le premier cas, « les agents de la force publique mettent immédiatement à la disposition de l'officier de police judiciaire toute personne soupçonnée dont ils ont empêché la fuite »¹³³ ou lorsque la personne est dans un premier temps retenu par un particulier, ce dernier « dénonce immédiatement les faits à un agent de la force publique »¹³⁴. Un procès-verbal est dressé¹³⁵. Dans le second cas, « la décision d'arrestation est immédiatement notifiée à l'intéressé. Cette notification consiste en une communication verbale de la décision dans la langue de la procédure »¹³⁶. Un procès-verbal est également dressé¹³⁷. Les règles relatives à l'accès à un avocat sont détaillées à l'article 2bis LDP.

¹²⁸ Article 47octies § 3, 5° CIC.

¹²⁹ Article 47octies § 6 CIC.

¹³⁰ Article 47novies/1 § 4, 5° et § 7 CIC.

¹³¹ Article 1 LDP.

¹³² Article 2 LDP.

¹³³ Article 1, 2° LDP.

¹³⁴ Article 1, 3° LDP.

¹³⁵ Article 1, 6° LDP.

¹³⁶ Article 2, 3° LDP.

¹³⁷ Article 2, 4° LDP.

Le **mandat d'arrêt** ne peut être décerné qu'en cas « d'absolue nécessité pour la sécurité publique seulement, et si le fait est de nature à entraîner pour l'inculpé un emprisonnement correctionnel principal d'un an ou une peine plus grave »¹³⁸. « Si le maximum de la peine applicable ne dépasse pas quinze ans de (réclusion) », il faut en outre qu'existent de « sérieuses raisons de craindre que l'inculpé, s'il était laissé en liberté, commette de nouveaux crimes ou délits, se soustraie à l'action de la justice, tente de faire disparaître des preuves ou entre en collusion avec des tiers »¹³⁹. Pour les infractions visées au livre II, titre I^{ter}, du Code pénal, soit les infractions terroristes, pour lesquelles le maximum de la peine applicable dépasse cinq ans d'emprisonnement, cette seconde condition ne doit pas être remplies. Cet assouplissement a été mis en place dès l'insertion de ces nouvelles infractions dans le Code Pénal en 2003.

Dans tous les cas, le mandat d'arrêt ne peut être utilisé « dans le but d'exercer une répression immédiate ou toute autre forme de contrainte »¹⁴⁰. Il est signifié dans les 48 heures¹⁴¹ et immédiatement exécuté, sans aucune possibilité d'appel¹⁴².

Également, le mandat ne peut jamais être décerné sans que la personne concernée n'ait été préalablement interrogée par le juge d'instruction¹⁴³. La seule exception à ce principe est le cas du fugitif ou latitant.

8.3. Autorités compétentes

La décision d'arrestation hors cas de flagrant crime ou flagrant délit ne peut être décidée que par le **Procureur du Roi**¹⁴⁴. En cas de flagrant par contre, aucune décision spécifique n'est requise.

Le mandat d'arrêt ne peut être décerné que par le **juge d'instruction**¹⁴⁵. Souvent, il le sera sur demande du Procureur. Le juge d'instruction est libre de refuser pareille demande et de ne pas décerner un mandat. En cas d'un tel refus, il rend une ordonnance motivée¹⁴⁶. Celle-ci n'est susceptible d'aucun recours¹⁴⁷.

Le mandat ne peut être maintenu au-delà de cinq jours que par la **chambre du conseil**.

8.4. Durée

La garde à vue était depuis l'adoption de la Constitution belge en 1831 limitée à 24 heures. Depuis la modification constitutionnelle intervenue en 2017¹⁴⁸, ce délai est porté à **48 heures** :

« Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu d'une ordonnance motivée du juge qui doit être signifiée au plus tard dans les quarante-huit heures de la privation de liberté et ne peut emporter qu'une mise en détention préventive »¹⁴⁹.

¹³⁸ Article 16 § 1^{er} LDP.

¹³⁹ Article 16 § 1^{er} LDP.

¹⁴⁰ Article 16 § 1^{er} LDP.

¹⁴¹ Article 18 § 1^{er} LDP.

¹⁴² Article 19 LDP.

¹⁴³ Article 16 § 2 LDP.

¹⁴⁴ Article 2, 1^o LDP.

¹⁴⁵ Article 16, § 1^{er} LDP.

¹⁴⁶ Article 17 al. 1^{er} LDP.

¹⁴⁷ Article 17 al. 2 LDP.

¹⁴⁸ M.B. 29 novembre 2017, entrée en vigueur le jour-même.

¹⁴⁹ Article 12 al. 3 Constitution ; ainsi qu'Article 1, 1^o et 2 al. 1^{er} LDP.

Ce délai de 48 heures prend court « à partir du moment où cette personne ne dispose plus, à la suite de l'intervention de l'agent de la force publique, de la liberté d'aller et de venir »¹⁵⁰. Si la personne a en premier lieu été retenue par un particulier, il prend court au moment de la dénonciation par celui-ci à la force publique¹⁵¹.

Hors cas de flagrant crime ou de flagrant délit, « la personne arrêtée ou retenue est mise en liberté dès que la mesure a cessé d'être nécessaire »¹⁵².

Au-delà de ce délai de 48 heures, il faut nécessairement un **mandat d'arrêt** pour maintenir la personne en détention. Ce dernier « est valable pour une durée maximale de **cinq jours** à compter de son exécution »¹⁵³. Ensuite, c'est à la chambre du conseil, « sur le rapport du juge d'instruction, le procureur du Roi et l'inculpé et/ou son conseil entendus » de décider s'il y a lieu de maintenir la détention préventive¹⁵⁴. Le cas échéant, la décision de maintien prononcée par la chambre vaut pour un mois¹⁵⁵. La chambre statue de mois en mois sur le maintien de la mesure de détention préventive, tant que l'instruction n'est pas close¹⁵⁶. A partir de la troisième décision de prolongation, la décision de maintien vaut par contre deux et non plus un mois¹⁵⁷.

Avant le maintien du mandat initial par la chambre du conseil, le juge d'instruction peut à tout moment mettre fin à la détention en donnant mainlevée du mandat¹⁵⁸. Après, seule la chambre peut décider de cela, et ce uniquement à l'occasion de l'examen mensuel de l'opportunité de maintien de la mesure.

8.5. Mineurs

Il n'y a pas d'âge minimum pour recourir à cette mesure. En juin 2020, la vidéo de l'arrestation avec menottes de deux mineurs de 11 et 13 ans a d'ailleurs fait polémique et ravivé des débats relatifs à l'opportunité d'encadrer spécifiquement cette mesure lorsqu'elle s'applique aux mineurs¹⁵⁹. Ces débats n'ont toutefois abouti à aucune proposition concrète de modifier la LDP sur ce point.

8.6. Expériences en pratique

Similairement au mandat d'amener (voir point 1.6.), la difficulté principale réside dans l'exécution de ces mandats qui se retrouvent parfois confrontés à des difficultés découlant du principe d'inviolabilité du domicile¹⁶⁰.

¹⁵⁰ Article 1, 2° LDP.

¹⁵¹ Article 1, 3° LDP.

¹⁵² Article 2, 5° LDP.

¹⁵³ Article 21 § 1^{er} LDP.

¹⁵⁴ Article 21 § 1^{er} LDP.

¹⁵⁵ Article 21 § 6 LDP.

¹⁵⁶ Article 22 al. 1 LDP.

¹⁵⁷ Article 22 al. 2.

¹⁵⁸ Article 25.

¹⁵⁹ « Une arrestation interpellante à Bruxelles : un enfant menotté par la police », *Le Soir*, 7 juin 2020, disponible sous <https://www.lesoir.be/305561/article/2020-06-07/une-arrestation-interpellante-bruxelles-un-enfant-menotte-par-la-police> (consulté le 02.03.2021).

¹⁶⁰ A ce sujet, voir « Privation de liberté et possibilités de pénétrer dans le domicile privé en vue d'arrêter un suspect, un inculpé ou une personne condamnée - Position du Collège des procureurs généraux », disponible sous https://www.om-mp.be/sites/default/files/u1/col11_2011_position_du_college.pdf (consulté le 08.03.2021).

9. Détention répressive individuelle séparée des autres détenus de manière ininterrompue

Conformément à l'article 20 LDP, dans le cadre d'un mandat d'arrêt (voir point 8), « s'il existe de sérieuses raisons de craindre qu'un inculpé puisse tenter de faire disparaître des preuves ou d'entrer en collusion avec des tiers »¹⁶¹, le juge d'instruction peut ordonner de maintenir un inculpé à l'écart d'autres inculpés.

Pour le surplus, la détention individuelle séparée n'existe pas comme mesure distincte en Belgique.

Notons toutefois que des **cellules dites « De-Radex »**, soit de déradicalisation, ont été mises en place dans certaines prisons (pour l'heure, celle de Ittre et Hasselt). Ces cellules font suite au plan d'action contre la radicalisation dans les prisons, publié en 2015 par le ministère de la justice¹⁶². Le placement dans une telle cellule se fait sur décision du directeur général de la Direction Générale des Établissements Pénitentiaires. Il s'agit d'une **mesure informelle** qui n'est à ce stade régie par **aucune base légale** qui en fixerait les conditions précises et rendrait leur création ou le placement de détenus obligatoire. Cette absence de cadre légal qui assurerait par ailleurs que les droits des détenus sont respectés a en 2018 donné lieu à une action au civil de la part des détenus placés dans en « De-Radex »¹⁶³. L'action a d'ailleurs aboutit à une condamnation de l'État belge¹⁶⁴.

10. D'autres mesures préventives planifiées ou existantes pour lutter contre le terrorisme

A l'heure actuelle, l'adoption de nouvelles mesures préventives n'est pas envisagée.

Parmi les mesures existantes et non développées dans le présent rapport, nous relevons qu'au niveau local, le législateur a créé des **cellules de sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme**, appelées « CSIL R »¹⁶⁵. Le but de celle-ci est de « prévenir des infractions terroristes visées au Titre I^{ter} du Livre II du Code pénal »¹⁶⁶. Concrètement, dans le cadre de cette cellule, « le bourgmestre établit la liste des cas pour lesquels il existe des indices selon lesquels ils se trouvent dans un processus de radicalisation au sens de l'article 3, 15°, de la loi organique du 30 novembre 1998 des services de renseignement et de sécurité et qui seront abordés au sein de la CSIL R, notamment sur la base des informations qu'il peut solliciter auprès de tous les services qu'il estime pertinents, en ce compris les participants visés au paragraphe 1er. La CSIL R peut élaborer et suivre un trajet de suivi personnalisé pour chacun de ces individus »¹⁶⁷. Notons également que la loi du 27 avril

¹⁶¹ Article 20 § 3 LDP.

¹⁶² Disponible sous <https://justice.belgium.be/sites/default/files/downloads/PIland%27actionradicalisation-prison-FR.pdf> (consulté le 01.03.2021).

¹⁶³ J. BALBONI, « Huit terroristes attaquent l'État belge au civil », *L'Écho*, 22 octobre 2018, disponible sous <https://www.lecho.be/economie-politique/belgique/general/huit-terroristes-attaquent-l-etat-belge-au-civil/10071768.html> (consulté le 01.03.2021).

¹⁶⁴ « Les détenus de l'aile Deradex de la prison d'Ittre ont accès au grand préau », *RTBF*, 16 octobre 2019, disponible sous https://www.rtf.be/info/regions/brabant-wallon/detail_les-detenus-de-l-aile-de-radex-de-la-prison-d-ittre-ont-acces-au-grand-preau?id=10342609 (consulté le 01.03.2021).

¹⁶⁵ Loi du 30 juillet 2018 portant création de cellules de sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme, M.B. 14 septembre 2018.

¹⁶⁶ Article 2 de la loi du 30 juillet 2018.

¹⁶⁷ Article 3 § 2 de la loi du 30 juillet 2018.

2016¹⁶⁸ permet aux ministres de l'Intérieur et de la justice de créer des banques de données communes dans le cadre de la prévention et de la lutte contre le terrorisme et de l'extrémisme pouvant inciter au terrorisme.

¹⁶⁸ Loi du 27 avril 2016 relative à des mesures complémentaires en matière de lutte contre le terrorisme, M.B. 9 mai 2016.

B. DEUTSCHLAND

In Deutschland liegt das Polizeirecht grundsätzlich im **Kompetenzbereich der 16 Bundesländer**. Dies hat zur Folge, dass jedes Bundesland über ein eigenes Polizeigesetz verfügt. Diese Gesetze ähneln sich jeweils sehr, lediglich in den Details bestehen ab und an Unterschiede. Insbesondere haben die verschiedenen Gesetze gemein, dass sie jeweils über eine sogenannte **Generalklausel** und daneben über verschiedene **Standardmassnahmen** verfügen: Während die Generalklausel den Polizei- und Ordnungsbehörden gestattet, bei einer konkreten Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung die angemessene Massnahme zu ergreifen, sehen Standardmassnahmen detaillierte Voraussetzungen für besonders häufige Massnahmen vor. Hierzu gehören beispielsweise Platzverbote, Ingewahrsamnahme, Sicherstellung von Sachen sowie Durchsuchung von Sachen und Personen. Für den vorliegenden Länderbericht zum deutschen Recht wurden jeweils alle Polizeigesetze der Länder sowie das Bundesrecht auf einschlägige Vorschriften hin überprüft, es werden jedoch immer nur die für das vorliegende Gutachten interessanten Regelungen dargestellt. Teilweise wird auch das Recht eines Bundeslandes als Beispiel für ähnliche Vorschriften in verschiedenen Ländern verwendet.

Im Bereich der Terrorismusprävention ist zudem das **Bundeskriminalamtgesetz** relevant. Demnach kann das auf Bundesebene agierende Bundeskriminalamt Aufgaben der Gefahrenabwehr in Zusammenhang mit internationalem Terrorismus wahrnehmen, wenn entweder eine länderübergreifende Gefahr vorliegt oder wenn die Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde nicht erkennbar ist oder wenn die oberste Landesbehörde um eine Übernahme ersucht.¹⁶⁹ Das Bundeskriminalamt kann dann gesetzlich festgelegte Massnahmen ergreifen, um Gefahren des internationalen Terrorismus oder terroristische Straftaten¹⁷⁰ zu verhindern. Aufgrund eines **Urteils des Bundesverfassungsgerichts** von April 2016, in welchem das Gericht einzelne Voraussetzungen der Regelungen zur Terrorismusprävention in der damals gültigen Fassung des Bundeskriminalamtgesetzes als unverhältnismässig angesehen hat, wurde das Gesetz sodann geändert. Diese **Novelle des Bundeskriminalamtgesetzes vom Juni 2017** hat den ursprünglichen Katalog der möglichen Massnahmen zur Terrorismusprävention insbesondere um eine Aufenthaltsvorgabe, ein Kontaktverbot und den Einsatz elektronischer Fussfesseln erweitert. Die übrigen Vorschriften dieser Gesetzesnovelle sind im Mai 2018 in Kraft getreten, für die Massnahmen zur Terrorismusprävention bedeutet dies in erster Linie eine neue Nummerierung der Vorschriften.

Als eines der ersten Bundesländer nahm **Baden-Württemberg** im Dezember 2017 einige Massnahmen zur Terrorismusprävention in sein Landespolizeirecht auf. Das im Januar 2021 in Kraft getretene neue Polizeigesetz in Baden-Württemberg führt diese Ermächtigungsgrundlagen in ihren Grundzügen unverändert und nur mit einer anderen Nummerierung weiter.¹⁷¹ Seit 2018 haben sechs weitere Bundesländer Massnahmen in ihre Polizeigesetze aufgenommen oder bestehende Massnahmen geändert,

¹⁶⁹ § 5 Bundeskriminalamtgesetz (BKAG), verfügbar unter https://www.gesetze-im-internet.de/bkag_2018/index.html (18.01.2021).

¹⁷⁰ Die in § 129a Abs. 1, 2 Strafgesetzbuch (StGB) abschliessend aufgezählten Taten. Das StGB ist verfügbar unter <https://www.gesetze-im-internet.de/stgb/index.html> (18.01.2021).

¹⁷¹ Polizeigesetz Baden-Württemberg (PolG BW), verfügbar unter <http://www.landesrecht-bw.de/jportal/?quelle=jlink&query=PolG+BW&psml=bsbawueprod.psml&max=true&aiz=true> (17.01.2021): § 31 Aufenthaltsvorgabe und Kontaktverbot zur Verhütung terroristischer Straftaten; § 32 Elektronische Aufenthaltsüberwachung zur Verhütung terroristischer Straftaten; § 44 Offener Einsatz technischer Mittel zur Bild- und Tonaufzeichnung.

welche explizit der Terrorismusprävention dienen. Dies ist der Fall in **Brandenburg**¹⁷², **Hessen**,¹⁷³ **Mecklenburg-Vorpommern**¹⁷⁴, **Niedersachsen**¹⁷⁵, **Nordrhein-Westfalen**¹⁷⁶ und **Sachsen-Anhalt**¹⁷⁷. Schliesslich ist in diesem Zusammenhang auch das Bundesland **Bayern** zu nennen, obwohl dessen Polizeiaufgabengesetz keine Massnahmen vorsieht, die sich ausdrücklich auf Terrorismus beziehen. Die dort im Mai 2018 beschlossenen Änderungen wurden zum Teil stark kritisiert, insbesondere da zahlreiche Massnahmen demnach nicht erst bei „konkreter“, sondern bereits bei „drohender“ Gefahr gestattet sind, wodurch auch Massnahmen gegenüber Gefährdern ermöglicht werden. Inzwischen hat die bayerische Landesregierung allerdings einen Entwurf für eine erneute Novelle des Polizeiaufgabengesetzes beschlossen, welche einige Massnahmen entschärfen und insbesondere die „konkrete Gefahr“ nur noch für wenige Massnahmen ausreichen lassen wird.¹⁷⁸ Da inzwischen mehrere Bundesländer spezifische Massnahmen zur Terrorismusprävention erlassen haben, wird im vorliegenden Gutachten nicht mehr auf das bayerische Recht eingegangen.

-
- ¹⁷² Brandenburgisches Polizeigesetz (BbgPolG), verfügbar unter <https://bravors.brandenburg.de/gesetze/bbgpolg> (15.01.2021): § 28a Abwehr von Gefahren des Terrorismus, Begriffsbestimmung, Berichtspflicht; § 28b Befragung, Auskunftspflicht, Identitätsfeststellung, erkennungsdienstliche Massnahmen, polizeiliche Ausschreibung, anlassbezogene automatische Kennzeichenfahndung; § 28c Aufenthaltsvorgabe und Kontaktverbot; § 28d Gewahrsam; § 28e Strafvorschrift.
- ¹⁷³ Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG), verfügbar unter <https://www.rv.hessenrecht.hessen.de/bshe/document/jlr-SOGHErahmen> (15.01.2021): § 15 Datenerhebung durch Observation und Einsatz technischer Mittel; § 15a Datenerhebung durch Telekommunikationsüberwachung; § 15c Verdeckter Eingriff in informationstechnische Systeme; § 26 Besondere Formen des Datenabgleichs; § 31a Elektronische Aufenthaltsüberwachung, Aufenthaltsvorgabe und Kontaktverbot zur Verhütung terroristischer Straftaten.
- ¹⁷⁴ Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Mecklenburg-Vorpommern (SOG M-V), verfügbar unter <http://www.landesrecht-mv.de/jportal/portal/page/bsmvprod.psmi?showdoc-case=1&st=lr&doc.id=jlr-SOGMV2020rahmen&doc.part=X&doc.origin=bs> (15.01.2021): § 27 Allgemeine Befugnisse zur Datenerhebung; § 27a: Polizeiliche Anhalte- und Sichtkontrollen; § 33 Besondere Mittel der Datenerhebung; § 35 Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung und gezielten Kontrolle; § 41 Bekanntgabe an die Öffentlichkeit; § 43a Datenerhebung und Datenabgleich zur Erkennung von Kraftfahrzeugkennzeichen; § 61 Sicherstellung von Sachen; § 67a Elektronische Aufenthaltsüberwachung; § 67b Aufenthaltsanordnung; § 67c Terroristische Straftat; § 67d Strafvorschrift.
- ¹⁷⁵ Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsbehördengesetz (NPOG), verfügbar unter <http://www.voris.niedersachsen.de/jportal/?quelle=jlink&query=SOG+ND&psml=bsvoris-prod.psmi&max=true&aiz=true> (15.01.2021): § 17b Aufenthaltsvorgabe und Kontaktverbot; § 17c Elektronische Aufenthaltsüberwachung; § 21 Dauer der Freiheitsbeschränkung oder Freiheitsentziehung; § 32 Datenerhebung durch den Einsatz technischer Mittel bei öffentlichen Veranstaltungen und im öffentlichen Raum; § 33a Datenerhebung durch Überwachung der Telekommunikation; § 33d Verdeckter Eingriff in informationstechnische Systeme; § 34 Datenerhebung durch längerfristige Observation.
- ¹⁷⁶ Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (PolG NRW), verfügbar unter https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=3120071121100036031 (29.01.2021): § 12a Polizeiliche Anhalte- und Sichtkontrollen (strategische Fahndung); § 20c Datenerhebung durch die Überwachung der laufenden Telekommunikation; § 34b Aufenthaltsvorgabe und Kontaktverbot; § 34c Elektronische Aufenthaltsüberwachung.
- ¹⁷⁷ Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt (SOG LSA), verfügbar unter <https://www.landesrecht.sachsen-anhalt.de/bsst/document/jlr-SOGST2013rahmen> (15.01.2021): § 36a Aufenthaltsanordnung und Kontaktverbot; § 36c Elektronische Aufenthaltsermittlung.
- ¹⁷⁸ Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Polizeiaufgabengesetzes und weiterer Rechtsvorschriften, 27.11.2020, S. 1 ff., verfügbar unter https://www.stmi.bayern.de/assets/stmi/ser/gesetzentwurfe/gesetzentwurf_pag.pdf. Weitere Informationen finden sich beispielsweise auf der Website <https://www.polizeiaufgabengesetz.bayern.de/> (beide 15.01.2021).

Im Hinblick auf **Minderjährige** finden sich nur sehr vereinzelt spezifische Regelungen. Während Minderjährige ab 14 Jahren strafmündig sind, sind polizeiliche Präventivmassnahmen **grundsätzlich an kein bestimmtes Alter** der betroffenen Person gebunden. Präventivmassnahmen dienen der Gefahrenabwehr und nicht der Sanktion und richten sich daher an den sogenannten Störer, von welchem die Gefahr ausgeht, oder, subsidiär, gegen andere Personen. Dies ist unabhängig davon, wie die Gefahr verursacht wird, insbesondere auch, ob der Störer schuldhaft handelt. Daraus ergibt sich, dass polizeiliche Präventivmassnahmen grundsätzlich auch gegen Minderjährige vorgenommen werden können. Tatsächlich finden sich in den verschiedenen Polizeigesetzen auch **nur in Einzelfällen Regelungen, die Minderjährige explizit von einer Massnahme ein- oder ausschliessen**.

Allerdings steht den jeweils zuständigen Ordnungsbehörden meist ein **Ermessen** zu. Dieses bezieht sich sowohl auf die Entscheidung, ob eine Massnahme ergriffen werden soll, als auch auf die Wahl der konkreten Massnahme. Die Ermessensentscheidung muss **verhältnismässig** sein, die Massnahme muss also einen legitimen Zweck anstreben und notwendig, erforderlich und angemessen sein. Hier wird **spätestens bei der Angemessenheit zu berücksichtigen sein, dass die betroffene Person minderjährig ist**.

Zudem ist zu beachten, dass Massnahmen gegen Minderjährige nicht nur gegen sie in ihrer Funktion als Störer denkbar sind, sondern auch **zu ihrem Schutz vor einer Gefahr**. Insbesondere die **interne Polizeidienstvorschrift 382** gibt einige Anhaltspunkte für Massnahmen gegenüber Minderjährigen vor.¹⁷⁹ Diese betreffen im Hinblick auf die hier diskutierten Massnahmen insbesondere solche Massnahmen, die die Bewegungsfreiheit von Minderjährigen einschränken, wie beispielsweise Platzverweise und Aufenthaltsvorgaben.

1. Präventive Meldepflicht (mit Pflicht zur Gesprächsteilnahme)

Aktualisierung: In gut der Hälfte der Polizeigesetze der Länder finden sich inzwischen eigene Regelungen für eine **Meldeaufgabe**, das heisst für die Pflicht, sich regelmässig oder zu einem bestimmten Zeitpunkt bei der Polizei oder einer anderen Stelle zu melden.¹⁸⁰ Dabei scheint jedoch keine der Vorschriften ausdrücklich Bezug auf Terrorismus zu nehmen.

Eine **Pflicht zur Gesprächsteilnahme im Rahmen einer Meldepflicht** scheint in Deutschland nicht üblich zu sein. Unsere Recherche hat weder gesetzliche Vorgaben noch Rechtsprechung noch Hinweise in der Literatur hierzu ergeben. Eine Auskunftspflicht könnte sich jedoch aus einer eigenständigen Anordnung ergeben, entweder auf Grundlage der polizeirechtlichen Generalklausel oder in einigen Bundesländern wie beispielsweise Thüringen¹⁸¹ in einer separaten Standardmassnahme. Zwar haben mehrere Bundesländer eine Auskunftspflicht als neue Standardmassnahme in ihr jeweiliges Polizeigesetz aufgenommen, jedoch bezieht sich diese Pflicht jeweils nur auf grundsätzliche Angaben zur Person und nicht um ein tatsächliches Gespräch. Das Bundeskriminalamtgesetz sieht eine solche Auskunftspflicht im Zusammenhang mit Gefahren im Bereich des internationalen Terrorismus auch gegenüber dem Bundeskriminalamt vor.¹⁸² Da diese Möglichkeiten jedoch nicht im Zusammenhang mit einer Meldepflicht stehen, wird im Folgenden nicht weiter auf eine solche Auskunftspflicht eingegangen.

¹⁷⁹ Verfügbar unter <https://www.dvjj.de/wp-content/uploads/2019/08/PDV-382.pdf> (22.01.2021), dort die Fassung von 1995; derzeit wird über eine Überarbeitung der Polizeidienstvorschriften diskutiert.

¹⁸⁰ Siehe zusammenfassend G. Kirchhoff, Polizeiliche Meldeaufgaben zur Gefahrenabwehr, in Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2020, S. 1617 (1618 f.).

¹⁸¹ § 13 Polizeiaufgabengesetz Thüringen (PAG Th), verfügbar unter https://landesrecht.thueringen.de/perma?a=PolAufG_TH (18.01.2021).

¹⁸² § 41 Bundeskriminalamtgesetz (BKAG).

1.1. Rechtliche Regelung und/oder Stand der Rechtsetzungsarbeiten

Das Bundesland Rheinland-Pfalz beispielsweise sieht in **§ 12a Polizei- und Ordnungsbehördengesetz Rheinland-Pfalz** die Möglichkeit vor, einer Person aufzuerlegen, sich an einem bestimmten Tag zu einer bestimmten Zeit bei einer bestimmten Polizeidienststelle zu melden.¹⁸³ Diese Vorschrift betrifft **jedoch nicht in erster Linie Fälle im Rahmen der Terrorismusprävention**, sondern wird vor allem gegenüber Hooligans während bestimmter Fussballspiele im In- oder Ausland angewendet.

In den anderen Bundesländern soll eine solche Meldeauflage gemäss der Lehre insbesondere auch im Zusammenhang mit einer Beschränkung der Ausreisemöglichkeit ins Ausland auf Grundlage der **polizeirechtlichen Generalklausel möglich** sein.¹⁸⁴ Dies hat auch das Bundesverwaltungsgericht in einer Entscheidung von 2007 bestätigt.¹⁸⁵ Es bestehen jedoch **Zweifel**, ob auf Dauer nicht eine eigene Rechtsgrundlage für Meldeauflagen in den einzelnen Polizeigesetzen der Länder geschaffen werden müsste, da Meldeauflagen in den letzten Jahren vermehrt verwendet werden und sich dadurch zu einer sogenannten Standardmassnahme entwickeln.¹⁸⁶

Seit Anfang des Jahres 2016 ist ausserdem eine neue Regelung im bundesweit geltenden **Aufenthaltsgesetz** in Kraft. Demnach muss sich ein **Ausländer**, gegen den aus Gründen der **inneren Sicherheit** eine **Abschiebungsanordnung** besteht, mindestens einmal wöchentlich bei der Polizei melden, soweit die Ausländerbehörde nichts anderes regelt. **Auch bei einer Ausweisung aus anderen Gründen** kann eine Meldepflicht zum Schutze der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auferlegt werden.¹⁸⁷

1.2. Voraussetzungen

Nach dem Polizei- und Ordnungsbehördengesetz des Bundeslandes **Rheinland-Pfalz** müssen **Tatsachen die Annahme rechtfertigen**, eine Person werde eine **Straftat begehen** und die Meldeauflage sei zur Vorbeugung gegen diese Straftat **erforderlich**. Für die **Verlängerung** der Massnahme ist eine **richterliche Entscheidung** nötig.¹⁸⁸

Die **polizeirechtliche Generalklausel**, die sich in allen Polizeigesetzen der 16 deutschen Bundesländer findet, verlangt in der Regel eine **bestehende oder künftige Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung**. Die Polizei übt sodann ihr **Ermessen** sowohl bei der Entscheidung aus, ob sie eine Mass-

¹⁸³ § 12a Polizei- und Ordnungsbehördengesetz Rheinland-Pfalz (POG RLP), verfügbar unter http://landesrecht.rlp.de/jportal/portal/t/n35/page/bsrlprod.psm?pid=Dokumentanzeige&showdoc-case=1&js_peid=Trefferliste&fromdoctodoc=yes&doc.id=jlr-PolGRPrah-men&doc.part=X&doc.price=0.0#focuspoint (18.01.2021).

¹⁸⁴ C. Schucht, Die polizei- und ordnungsrechtliche Meldeauflage: Standortbestimmung und dogmatische Neuausrichtung, in Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2011, S. 709 (713); G. Kirchhoff, Polizeiliche Meldeauflagen zur Gefahrenabwehr, in Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2020, S. 1617 (1619 f.); G. Beaucamp, Aktuelle Entwicklungen im Polizeirecht, in Juristische Arbeitsblätter (JA) 2017, S. 728 (732 f.).

¹⁸⁵ Bundesverwaltungsgericht (BVerwG), Urteil vom 25.07.2007 – 6 C 39.06.

¹⁸⁶ K. Schneider, Übungsfall: Meldeauflagen und „Gefährderanschreiben“ als polizeiliche Präventivmassnahmen gegen Hooligans, in Zeitschrift für das juristische Studium (ZSJ) 2008, S. 281 (286); C. Schucht, Die polizei- und ordnungsrechtliche Meldeauflage: Standortbestimmung und dogmatische Neuausrichtung, in Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2011, S. 709 (710 ff.); G. Kirchhoff, Polizeiliche Meldeauflagen zur Gefahrenabwehr, in Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2020, S. 1617 (1622).

¹⁸⁷ § 56 Abs. 1 S. 1, 2 Aufenthaltsgesetz (AufenthG), verfügbar unter https://www.gesetze-im-inter-net.de/aufenthg_2004/index.html (21.01.2021).

¹⁸⁸ § 12a S. 1, 3, 4 Polizei- und Ordnungsbehördengesetz Rheinland-Pfalz (POG RLP).

nahme trifft, als auch welche Massnahme sie wählt. Hierbei müssen die jeweiligen Massnahmen **geeignet** und **erforderlich** sein, um die Gefahr abzuwenden, und sie dürfen **nicht unverhältnismässig** sein.¹⁸⁹

Für eine Meldeauflage auf Grundlage des **Aufenthaltsgesetzes** muss es sich bei der meldepflichtigen Person um einen **Ausländer** handeln, gegen den eine **Abschiebungsanordnung** erlassen wurde. Diese Ausweisung muss **aus Gründen der inneren Sicherheit** erlassen worden sein, welche abschliessend im Gesetz aufgelistet sind und sich zum Teil auch ausdrücklich auf terroristische Absichten beziehen.¹⁹⁰ Wurde die Person **aus anderen Gründen ausgewiesen**, so kann die Meldepflicht **angeordnet** werden, wenn dies **zur Abwehr einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung erforderlich** ist.¹⁹¹ Nur in letzterem Fall muss die Abschiebungsanordnung bereits **vollziehbar** sein.¹⁹²

1.3. Zuständige Behörden

Zuständig sind grundsätzlich die jeweiligen **Polizei- und Ordnungsbehörden** der einzelnen Bundesländer.¹⁹³ Für die **Verlängerung** der Massnahme ist in Rheinland-Pfalz eine **richterliche Entscheidung** durch das Amtsgericht nötig, in dessen Bezirk die Polizeidienststelle ihren Sitz hat.¹⁹⁴

Die Meldepflicht nach dem **Aufenthaltsgesetz** bei Ausweisung aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung entsteht bei Erlass der Abschiebungsanordnung **kraft Gesetzes**. Erging die **Abschiebungsanordnung aus anderen Gründen**, so entscheidet die **Ausländerbehörde**, ob sie eine Meldepflicht zum Schutze der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auferlegt.¹⁹⁵

1.4. Maximale Dauer und mögliche Verlängerung

In **Rheinland-Pfalz** ist die Dauer der Meldeauflage auf **höchstens einen Monat** beschränkt. Sie kann jeweils um **höchstens einen weiteren Monat verlängert** werden, sofern die Voraussetzungen weiterhin gegeben sind und eine **richterliche Entscheidung** vorliegt.¹⁹⁶

Die **polizeirechtliche Generalklausel** enthält in der Regel keine ausdrückliche Höchstdauer, jedoch muss die Dauer der Massnahme **angemessen** sein.

Die Dauer der Meldepflicht auf Grundlage des **Aufenthaltsgesetzes** steht im Ermessen der Ausländerbehörde, wobei diese ihr Ermessen im Rahmen der **Verhältnismässigkeit** ausüben muss.¹⁹⁷

¹⁸⁹ Siehe beispielsweise § 8 Abs. 1 Saarländisches Polizeigesetz (SPoIG).

¹⁹⁰ § 56 Abs. 1 S. 1 in Verbindung mit § 54 Abs. 1 Nr. 2-5 und § 58a Aufenthaltsgesetz (AufenthG).

¹⁹¹ § 56 Abs. 1 S. 2 Aufenthaltsgesetz (AufenthG).

¹⁹² B. Cziersky-Reis, in R. M. Hofmann (Hrsg.), Ausländerrecht, 2. Aufl., Baden-Baden 2016, § 56 AufenthG, Rn. 5.

¹⁹³ Siehe beispielsweise § 12a S. 1 Polizei- und Ordnungsbehördengesetz Rheinland-Pfalz (POG RLP) oder § 8 Abs. 1 Saarländisches Polizeigesetz (SPoIG).

¹⁹⁴ § 12a S. 4 Polizei- und Ordnungsbehördengesetz Rheinland-Pfalz (POG RLP).

¹⁹⁵ B. Cziersky-Reis, in R. M. Hofmann (Hrsg.), Ausländerrecht, 2. Aufl., Baden-Baden 2016, § 56 AufenthG, Rn. 6 f.

¹⁹⁶ § 12a S. 2, 3 Polizei- und Ordnungsbehördengesetz Rheinland-Pfalz (POG RLP).

¹⁹⁷ B. Cziersky-Reis, in R. M. Hofmann (Hrsg.), Ausländerrecht, 2. Aufl., Baden-Baden 2016, § 56 AufenthG, Rn. 3.

1.5. Sanktion bei Verstoss gegen diese Massnahme

Ein vorsätzlicher oder fahrlässiger Verstoss gegen die im Polizei- und Ordnungsbehördengesetz des Bundeslandes **Rheinland-Pfalz** vorgesehene Meldeauflage stellt eine **Ordnungswidrigkeit** dar. Diese wird mit einer **Geldbusse in Höhe von bis zu 500 EUR** geahndet.¹⁹⁸ Die Meldeauflage muss für das Annehmen einer Ordnungswidrigkeit vollziehbar gewesen sein, die sofortige Vollziehbarkeit wird jedoch in der Regel direkt mit Erlass der Meldeauflage angeordnet.

Wurde die Meldeauflage auf Grundlage einer **polizeirechtlichen Generalklausel** erteilt, so kommen bei Verstoss lediglich die üblichen **verwaltungsrechtlichen Zwangsmittel** in Betracht, um ein Beachten der Anordnung zu erzwingen. Eine Sanktion im herkömmlichen Sinne sehen die Polizeigesetze für solche Fälle in der Regel nicht vor, das Zwangsmittel dient nicht als Sanktion für einen Rechtsverstoss, sondern der Durchsetzung einer Anordnung. Grundsätzlich stellen Ersatzvornahme, Zwangsgeld und unmittelbarer Zwang, das heisst Gewaltanwendung, Zwangsmittel dar, wobei der unmittelbare Zwang in der Regel nur subsidiär gestattet ist. Gleiches gilt für die Erzwingungshaft, die nur in einigen Bundesländern vorgesehen ist. Als Zwangsmittel kommt daher in erster Linie das Verhängen eines **Zwangsgeldes** in Betracht, wobei sich aus der Rechtsprechung Werte zwischen 250 EUR und 5'000 EUR ergeben.¹⁹⁹ Regelmässig wird die Anordnung der Meldeauflage daher direkt bei Erlass für sofort vollziehbar erklärt und ein Zwangsgeld für den Fall der Zuwiderhandlung angedroht. Erst subsidiär, also wenn das Verhängen eines Zwangsgeldes erfolglos bleibt, kann die Behörde unmittelbaren Zwang androhen und sodann anordnen.²⁰⁰

Das **Aufenthaltsgesetz** sieht im Verstoss gegen die Meldepflicht aus seinem § 56 zunächst eine **Ordnungswidrigkeit**,²⁰¹ welche mit einer **Geldbusse von bis zu 1'000 EUR** geahndet wird.²⁰² Kommt die betroffene Person ihrer Meldepflicht jedoch **wiederholt** nicht nach, so qualifiziert das Aufenthaltsgesetz dies als **Straftat**. Dieses Vergehen wird mit **bis zu einem Jahr Freiheitsstrafe oder mit einer Geldstrafe** sanktioniert.²⁰³

1.6. Minderjährige

Es scheint in diesem Zusammenhang keine speziellen Regelungen im Hinblick auf Minderjährige zu geben.

1.7. Relevante praktische Erfahrungen

Zu der Regelung in Rheinland-Pfalz sowie im Aufenthaltsgesetz hat unsere Recherche keine relevanten praktischen Erfahrungen ergeben.

¹⁹⁸ § 115 Abs. 2 Polizei- und Ordnungsbehördengesetz Rheinland-Pfalz (POG RLP).

¹⁹⁹ Vgl. C. Schucht, Die polizei- und ordnungsrechtliche Meldeauflage: Standortbestimmung und dogmatische Neuausrichtung, in Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2011, S. 709 (709) mit weiteren Nachweisen.

²⁰⁰ Vgl. C. Schucht, Die polizei- und ordnungsrechtliche Meldeauflage: Standortbestimmung und dogmatische Neuausrichtung, in Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2011, S. 709 (709) mit weiteren Nachweisen.

²⁰¹ § 98 Abs. 3 Nr. 5 Aufenthaltsgesetz (AufenthG).

²⁰² § 92 Abs. 5 Aufenthaltsgesetz (AufenthG).

²⁰³ § 95 Abs. 1 Nr. 6a Aufenthaltsgesetz (AufenthG).

Die **polizeirechtliche Generalklausel für Meldeauflagen** zu nutzen wird in der Literatur zum Teil **kritisiert**. Als Argument hierfür wird insbesondere angebracht, in den letzten Jahren seien vermehrt Meldeauflagen verhängt worden, sodass sich diese Massnahme **zu einer Standardmassnahme entwickle**, welche einer eigenen Rechtsgrundlage bedürfe.²⁰⁴

2. Präventives Kontaktverbot

Aktualisierung: Seit Frühling 2018 haben mindestens **fünf Bundesländer neue Regelungen erlassen**, welche es der Polizei erlauben, ein präventives Kontaktverbot auszusprechen, um unter anderem terroristische Taten zu verhindern. Dies ist der Fall in Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und in Sachsen-Anhalt, zudem wurde die in Baden-Württemberg bereits bestehende Vorschrift unter einer neuen Nummerierung beibehalten. **Die Vorschriften regeln meist zunächst die Voraussetzungen für eine Aufenthaltsanordnung und sodann, unter den gleichen Voraussetzungen, das Kontaktverbot.** Beispielhaft wird im Folgenden die Regelung Niedersachsens dargestellt; als Beispiel-land für die polizeirechtliche Generalklausel dient das Polizeirecht Hamburgs.²⁰⁵

2.1. Rechtliche Regelung und/oder Stand der Rechtsetzungsarbeiten

Das **Bundeskriminalamt** darf gemäss **§ 55 Bundeskriminalamtgesetz** zur **Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus oder zur Verhütung terroristischer Straftaten** ein präventives Kontaktverbot verhängen.

In den Polizeigesetzen der 16 deutschen Bundesländer finden sich in immer mehr Bundesländern eigenständige Regelungen für ein **präventives Kontaktverbot zum Zwecke der Terrorismusprävention**. Dies ist bisher zumindest in Baden-Württemberg²⁰⁶, Brandenburg²⁰⁷, Hessen²⁰⁸, Niedersachsen²⁰⁹, Nordrhein-Westfalen²¹⁰ und Sachsen-Anhalt²¹¹ der Fall, wobei sich die Vorschriften sehr ähneln. Insbesondere regeln die einschlägigen Vorschriften jeweils zunächst die Aufenthaltsvorgabe und verweisen

²⁰⁴ K. Schneider, Übungsfall: Meldeauflagen und „Gefährderanschriften“ als polizeiliche Präventivmassnahmen gegen Hooligans, in Zeitschrift für das juristische Studium (ZSJ) 2008, S. 281 (286); C. Schucht, Die polizei- und ordnungsrechtliche Meldeauflage: Standortbestimmung und dogmatische Neuausrichtung, in Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2011, S. 709 (710 ff.); G. Kirchhoff, Polizeiliche Meldeauflagen zur Gefahrenabwehr, in Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2020, S. 1617 (1622).

²⁰⁵ Im vorangegangenen Gutachten 15-195c wurden Baden-Württemberg für die spezifische Massnahme zur Terrorismusprävention und Hessen für die Generalklausel als Beispiele verwendet.

²⁰⁶ § 31 Abs. 2 in Verbindung mit Abs. 1 Polizeigesetz Baden-Württemberg (PolG BW).

²⁰⁷ § 28c Abs. 2 in Verbindung mit Abs. 1 Brandenburgisches Polizeigesetz (BbgPolG); siehe hierzu auch F. Roggan, Brandenburgische Polizeirechtsnovelle von 2019 – Erläuterungen und Würdigung aus verfassungsrechtlicher Perspektive, in Landes- und Kommunalverwaltung (LKV) 2019, S. 241 (248).

²⁰⁸ § 31a Abs. 2 in Verbindung mit Abs. 1 Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG), wobei hier der Aufbau der Norm etwas von denjenigen der anderen Bundesländer abweicht.

²⁰⁹ § 17b Abs. 2 S. 1 in Verbindung mit Abs. 1 Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsbehördengesetz (NPOG); siehe hierzu auch V. Mehde, Niedersachsens neues Polizei- und Ordnungsbehördengesetz, in Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland (NordÖR) 2019, S. 272 (277 f.).

²¹⁰ § 34b Abs. 1 S. 2 in Verbindung mit S. 1 Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (PolG NRW); siehe hierzu auch U. Zaremba, Die neuen Befugnisse im nordrhein-westfälischen Polizeigesetz zum Erlass von Aufenthaltsgeboten, Kontaktverboten sowie zur elektronischen Aufenthaltsüberwachung: Symbolgesetzgebung oder sicherheitspolitische Notwendigkeit?, in Die öffentliche Verwaltung (DÖV) 2019, S. 221 (224 ff.).

²¹¹ § 36a Abs. 2 in Verbindung mit Abs. 1 Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt (SOG LSA).

dann in einem späteren Absatz für das Kontaktverbot auf die Voraussetzungen der Aufenthaltsvorgabe. Als Beispiel kann hier **§ 17b Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsbehördengesetz** dienen.

Nach herrschender Meinung kann ein Kontaktverbot in den Bundesländern, in denen dies nicht explizit im jeweiligen Polizeigesetz geregelt ist, ebenso auf die **polizeirechtliche Generalklausel** gestützt werden.²¹²

Gegenüber einer Person, gegen die aus bestimmten Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung eine Abschiebungsanordnung ergangen ist, kann auf Grundlage des bundesweit geltenden **Aufenthaltsgesetzes** seit Anfang des Jahres 2016 ein **Kontakt- oder Kommunikationsverbot** erlassen werden, soweit damit die **Fortführung derjenigen Bestrebungen erschwert oder unterbunden werden muss, die zur Ausweisung geführt haben**. Bei Erlass eines solchen Kontaktverbotes kann der Person verboten werden, zu bestimmten Personen oder Gruppen Kontakt aufzunehmen, mit ihnen zu verkehren, sie zu beschäftigen, auszubilden oder zu beherbergen und bestimmte Kommunikationsmittel oder Dienste zu nutzen.²¹³

2.2. Voraussetzungen

Damit das **Bundeskriminalamt** ein Kontaktverbot verhängen kann, muss dieses entweder der **Abwehr einer Gefahr des internationalen Terrorismus** dienen oder der Verhütung einer der in § 129a Absätze 1 und 2 Strafgesetzbuch genannten Straftaten. Hierbei handelt es sich um vorsätzliche Tötungsdelikte, Delikte nach dem Völkerstrafgesetzbuch, bestimmte Straftaten gegen die persönliche Freiheit, schwere Körperverletzungsdelikte, bestimmte Sachbeschädigungsdelikte und gemeingefährliche Straftaten, bestimmte Straftaten gegen die Umwelt sowie bestimmte Delikte nach dem Gesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen und dem Waffengesetz.²¹⁴ Um eine Massnahme zur Terrorismusprävention nach dem Bundeskriminalamtgesetz ergreifen zu können, muss die zu verhütende Straftat dazu bestimmt sein, entweder die Bevölkerung auf erhebliche Weise einzuschüchtern oder eine Behörde oder eine internationale Organisation rechtswidrig mit Gewalt oder durch Drohung mit Gewalt zu nötigen oder die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Staates oder einer internationalen Organisation zu beseitigen oder erheblich zu beeinträchtigen. Gleichzeitig muss die zu verhütende Straftat durch die Art ihrer Begehung oder durch ihre Auswirkungen einen Staat oder eine internationale Organisation erheblich schädigen können.²¹⁵

Der **niedersächsische** Gesetzgeber hat die Vorschrift des Bundeskriminalamtgesetzes dem Grunde nach übernommen, den Anwendungsbereich des § 17b Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsbehördengesetz jedoch weiter eingeschränkt. Demnach darf das Kontaktverbot lediglich der bereits dargestellten **Verhütung einer terroristischen Straftat** dienen und kann nicht allein auf die Abwehr einer terroristischen Gefahr gerichtet sein. Zudem müssen bestimmte **Tatsachen die Annahme rechtfertigen** oder muss das individuelle Verhalten der betroffenen Person die **konkrete Wahrscheinlichkeit** begründen, dass sie in absehbarer Zeit auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise eine solche Straftat begehen wird.²¹⁶

²¹² Zwar offen gelassen, aber mit deutlicher Tendenz zum Beispiel Hessischer Verwaltungsgerichtshof (Hess. VGH), Beschluss vom 30.09.2011 – 8 B 1329/11.

²¹³ § 56 Abs. 4 Aufenthaltsgesetz (AufenthG).

²¹⁴ § 129a Abs. 1, 2 Strafgesetzbuch (StGB).

²¹⁵ § 55 in Verbindung mit § 5 Bundeskriminalamtgesetz (BKAG).

²¹⁶ § 17b Abs. 1 S. 1 Nr. 1, 2 in Verbindung mit Abs. 2 S. 1 Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsbehördengesetz (NPOG).

Die **polizeirechtliche Generalklausel** verlangt in der Regel **eine bestehende oder künftige Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung**. Die Polizei übt sodann ihr **Ermessen** sowohl bei der Entscheidung aus, ob sie eine Massnahme trifft, als auch welche Massnahme sie wählt. Hierbei müssen die jeweiligen Massnahmen **geeignet** und **erforderlich** sein, um die Gefahr abzuwenden, und sie dürfen **nicht unverhältnismässig** sein.²¹⁷

Ein Kontaktverbot auf Grundlage des **Aufenthaltsgesetzes** setzt zunächst voraus, dass es sich bei der betroffenen Person um einen Ausländer handelt, gegen den eine Abschiebungsanordnung erlassen wurde. Zudem muss das Kontaktverbot dazu dienen, das **Fortführen derjenigen Bestrebungen zu erschweren oder zu verhindern, die zur Ausweisung geführt haben**. Schliesslich müssen der Person **Kommunikationsmittel verbleiben** und die Beschränkung muss **notwendig** sein, um eine **erhebliche Gefahr für die innere Sicherheit oder für Leib und Leben Dritter abzuwehren**.²¹⁸ Gleiches gilt, um das wiederholte Begehen solcher vorsätzlich begangener Straftaten zu verhindern, wegen derer die Person rechtskräftig zu einer Freiheitsstrafe von mindestens zwei Jahren verurteilt worden ist und die zur Ausweisung geführt haben.²¹⁹

2.3. Zuständige Behörden

Gemäss **§ 55 Bundeskriminalamtgesetz** ist das **Gericht** für die Anordnung des Kontaktverbots zuständig. Dies geschieht lediglich auf schriftlichen und begründeten Antrag der zuständigen Abteilungsleitung oder deren Vertretung. Bei Gefahr in Verzug kann das Kontaktverbot auch durch die zuständige Abteilungsleitung oder deren Vertretung angeordnet werden, jedoch muss das Gericht diese Anordnung binnen drei Tagen bestätigen.²²⁰ Das zuständige Gericht ist das Amtsgericht, in dessen Bezirk das Bundeskriminalamt seinen Sitz hat.²²¹

Zuständig für die Anordnung eines Kontaktverbots zur Verhütung terroristischer Straftaten im Sinne des § 17b **Niedersächsisches** Polizei- und Ordnungsbehördengesetz ist das **Amtsgericht**. Die örtliche Zuständigkeit richtet sich dabei nach derjenigen der zuständigen Polizeidienststelle. Das Amtsgericht ordnet das Kontaktverbot jedoch nur auf schriftlichen und begründeten Antrag durch die Polizei an. Liegt Gefahr im Verzug vor, so kann auch die Behördenleitung oder, im Wege der Delegation, die Dienststellenleitung sowie Beamte der Laufbahngruppe 2 ab wem zweiten Einstiegsamt das Kontaktverbot anordnen, jedoch muss diese Anordnung unverzüglich, das heisst ohne schuldhaftes Zögern, beim Amtsgericht beantragt werden. Dieses kann den Antrag spätestens bis zum Ablauf des dritten Tages nach Erlass der Anordnung bestätigen.²²²

Für Massnahmen auf Grundlage der polizeirechtlichen Generalklausel sind die Polizei- und Ordnungsbehörden zuständig.²²³

²¹⁷ Siehe beispielsweise § 3 Abs. 1 Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung Hamburg (HmbSOG), verfügbar unter <http://www.landesrecht-hamburg.de/jportal/portal/page/bsha-prod.psml;jsessionid=64FA62C8774E8D61BF9632D726D8C967.jp26?showdoc-case=1&st=null&doc.id=jlr-SOGHArahmen&doc.part=X&doc.origin=bs> (19.01.2021).

²¹⁸ § 56 Abs. 4 S. 1 Aufenthaltsgesetz (AufenthG).

²¹⁹ § 56 Abs. 4 S. 2 Aufenthaltsgesetz (AufenthG).

²²⁰ § 55 Abs. 3-5 Bundeskriminalamtgesetz (BKAG)

²²¹ § 90 Abs. 2 S. 1 Bundeskriminalamtgesetz (BKAG).

²²² § 17b Abs. 4 S. 1-6 Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsbehördengesetz (NPOG).

²²³ Siehe beispielsweise § 3 Abs. 1 Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung Hamburg (HmbSOG).

Ergeht das Kontaktverbot auf im Rahmen des **§ 56 Aufenthaltsgesetzes**, so ist die **Ausländerbehörde** zuständig.²²⁴

2.4. Maximale Dauer und mögliche Verlängerung

Sowohl das Kontaktverbot zur Verhütung terroristischer Straftaten nach dem **Bundeskriminalamtgesetz**²²⁵ als auch dasjenige nach dem Recht **Niedersachsens**²²⁶ können für höchstens **drei Monate** angeordnet. Sie können sodann um **jeweils höchstens drei weitere Monate verlängert** werden, sofern die Voraussetzungen weiterhin gegeben sind.

Die **polizeirechtliche Generalklausel** enthält in der Regel keine ausdrückliche Höchstdauer, jedoch muss die Dauer der Massnahme **angemessen** sein.

Das **Aufenthaltsgesetz** enthält keine zeitliche Höchstgrenze für ein Kontaktverbot. Da es sich allerdings um einen schwerwiegenden Eingriff in die Grundrechte der betroffenen Personen handelt, ist ein solches Kontaktverbot **nur in sehr engen Grenzen verhältnismässig**.²²⁷

2.5. Sanktion bei Verstoss gegen diese Massnahme

Der Verstoss gegen eine vollstreckbare gerichtliche Anordnung eines Kontaktverbots zur Verhütung terroristischer Straftaten durch das Amtsgericht stellt sowohl gemäss § 87 **Bundeskriminalamtgesetz**²²⁸ als auch gemäss § 49a **Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsbehördengesetz** eine **Straftat** dar. Diese wird mit einer **Freiheitsstrafe von bis zu drei (Bundeskriminalamtgesetz) beziehungsweise bis zu zwei Jahren (Niedersachsen) oder mit einer Geldstrafe** bestraft. In Niedersachsen wird die Tat allerdings **lediglich auf Antrag** der anordnenden Polizeidienststelle verfolgt.²²⁹

Für einen Verstoss gegen ein Kontaktverbot auf Grundlage einer polizeirechtlichen Generalklausel sieht das Polizeirecht in der Regel **keine Sanktion** vor. Ein Kontaktverbot kann lediglich **mit den üblichen verwaltungsrechtlichen Zwangsmitteln durchgesetzt** werden.²³⁰ Hier kommt in erster Linie ein **Zwangsgeld** in Höhe von höchstens einer Million EUR Betracht.²³¹ Erst wenn diese Vollstreckungsmassnahme erfolglos bleibt, kann **Erzwingungshaft** zwischen einem Tag und sechs Wochen angeordnet werden.²³²

Benutzt eine Person trotz auf dem **Aufenthaltsgesetz** beruhendem Verbot ein **bestimmtes Kommunikationsmittel** oder beachtet sie ein bestimmtes **Kontaktverbot** nicht, so begeht sie eine **Straftat**. Dies gilt jedoch nur dann, wenn sie diesem Verbot **trotz wiederholten Hinweises auf die rechtlichen Folgen** einer solchen Weigerung nicht nachkommt. Ist dies der Fall, so kann sie mit einer **Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder einer Geldstrafe** sanktioniert werden.

²²⁴ B. Cziesky-Reis, in R. M. Hofmann (Hrsg.), *Ausländerrecht*, 2. Aufl., Baden-Baden 2016, § 56 AufenthG, Rn. 16.

²²⁵ § 55 Abs. 6 Bundeskriminalamtgesetz (BKAG).

²²⁶ § 17b Abs. 3 S. 5, 6 Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsbehördengesetz (NPOG).

²²⁷ I. Bauer, in J. Bergmann & K. Dienelt (Hrsg.), *Ausländerrecht: Kommentar*, 11. Auflage, München 2016, § 56 AufenthG, Rn. 15.

²²⁸ § 87 Abs. 1 Nr. 1 Bundeskriminalamtgesetz (BKAG).

²²⁹ § 49a Abs. 2 Nr. 1, Abs. 3 Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsbehördengesetz (NPOG).

²³⁰ Siehe hierzu unter Punkt 1.5.

²³¹ § 14 Abs. 4 Hamburgisches Verwaltungsvollstreckungsgesetz (HmbVwVG).

²³² § 16 Abs. 1, 2 S. 1, 2 Hamburgisches Verwaltungsvollstreckungsgesetz (HmbVwVG).

2.6. Minderjährige

Es scheint in diesem Zusammenhang keine speziellen Regelungen im Hinblick auf Minderjährige zu geben.

2.7. Relevante praktische Erfahrungen

Unsere Recherche hat keine relevanten Informationen zu praktischen Erfahrungen ergeben.

3. Präventive Ein- und Ausgrenzung

Aktualisierung: Wie beim Kontaktverbot haben **Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen** und **Sachsen-Anhalt** seit 2018 **neue Vorschriften** erlassen, welche die **präventive Aufenthaltsvorgabe** unter anderem ausdrücklich **zur Terrorismusprävention** gestatten. Wie bereits erwähnt sind Aufenthaltsvorgabe und Kontaktverbot in der Regel in derselben Vorschrift geregelt. Auch Baden-Württemberg hat seine bereits zuvor bestehende Vorschrift im neuen Gesetz unter anderer Nummerierung beibehalten. Zusätzlich hat auch das Bundesland Mecklenburg-Vorpommern die Aufenthaltsanordnung speziell bei drohenden terroristischen Straftaten geregelt, ohne jedoch gleichzeitig auch ein Kontaktverbot mit aufzunehmen. Als Beispiel für eine Vorschrift, die spezifisch der Terrorismusprävention dient, wird im Folgenden die Regelung Sachsen-Anhalts dargestellt, für eine allgemeine Massnahme die Regelung Berlins.²³³

3.1. Rechtliche Regelung und/oder Stand der Rechtsetzungsarbeiten

Auf Bundesebene findet sich in **§ 55 Bundeskriminalamtgesetz** die Ermächtigungsgrundlage, um eine **Aufenthaltsvorgabe zum Zwecke der Terrorismusprävention** auszusprechen. Dabei handelt es sich um das Gebot, sich an einem bestimmten Ort aufzuhalten beziehungsweise das Verbot, sich von diesem Ort zu entfernen, wobei es sich in der Regel um den Wohn- oder regelmässigen Aufenthaltsort der Person handeln wird. Das zum Kontaktverbot unter Punkt 2. Gesagte gilt dabei entsprechend, da die Vorschrift für die Voraussetzungen des Kontaktverbots auf diejenigen der Aufenthaltsanordnung verweist.

Ausser Baden-Württemberg, welches seine bereits existierende Aufenthaltsanordnung zur Terrorismusprävention unter neuer Nummerierung beibehalten hat,²³⁴ haben inzwischen auch fünf weitere

²³³ Im vorangegangenen Gutachten 15-195c wurde die etwas weniger strenge Regelung Baden-Württembergs für eine terrorismusspezifische Massnahme dargestellt und die Regelung Brandenburgs für eine allgemeine Massnahme.

²³⁴ § 31 Abs. 1 Polizeigesetz Baden-Württemberg.

Bundesländer vergleichbare Vorschriften erlassen. In **Baden-Württemberg, Brandenburg**²³⁵, **Hessen**²³⁶, **Niedersachsen**²³⁷, **Nordrhein-Westfalen**²³⁸ und **Sachsen-Anhalt**²³⁹ wurde die Aufenthaltsanordnung zusammen mit dem bereits unter Punkt 2. dargestellten Kontaktverbot explizit für terroristische Sachverhalte geregelt. Auch **Mecklenburg-Vorpommern**²⁴⁰ bezieht sich zwar ausdrücklich auf Terrorismus, regelt in seiner Vorschrift jedoch nur die Aufenthaltsanordnung und nicht das Kontaktverbot. Als **Beispiel** kann im Folgenden **§ 36a Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt** dienen.

Neben diesen neuen Standardmassnahmen zur Terrorismusprävention existieren in allen 16 Bundesländern auch der **Platzverweis** sowie das **Verbot, einen bestimmten Ort aufzusuchen** als **Standardmassnahmen, ohne besonderen Bezug auf Terrorismus** zu nehmen. Als Beispiel kann hier § 29 Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in **Berlin** dienen.

3.2. Voraussetzungen

Auf das **Aufenthaltsgebot zur Verhütung terroristischer Straftaten** nach dem Bundeskriminalamtgesetz finden die **gleichen Voraussetzungen** Anwendung wie auf das unter Punkt 2.2. dargestellte **Kontaktverbot zur Verhütung terroristischer Straftaten**. Daher wird auf die dort dargestellten Voraussetzungen verwiesen.

In ihren Grundzügen ähneln sich auch die Vorschriften des Rechts **Sachsen-Anhalts** und **Niedersachsens**, letzteres unter Punkt 2.2. dargestellt. Allerdings **schränkt Sachsen-Anhalt den Anwendungsbereich seiner Vorschrift etwas weiter ein**. Demnach darf eine Aufenthaltsanordnung zwar verhängt werden, wenn bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen oder wenn das individuelle Verhalten der Person die konkrete Wahrscheinlichkeit begründet, dass sie in absehbarer Zeit eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise terroristische Straftat begehen wird. Allerdings präzisiert das Gesetz, dass die Anordnung zur Abwehr einer **Gefahr für den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder für Leib, Leben oder Freiheit einer Person** getroffen werden muss.²⁴¹

Das Bundesland **Berlin** verlangt für einen vorübergehenden Platzverweis lediglich, dass eine **Gefahr** vorliegt.²⁴² Besteht der **auf Tatsachen gegründete Verdacht**, die Person werde dort eine **Straftat be-**

²³⁵ § 28c Abs. 1 Brandenburgisches Polizeigesetz (BbgPolG); siehe hierzu auch F. Roggan, Brandenburgische Polizeirechtsnovelle von 2019 – Erläuterungen und Würdigung aus verfassungsrechtlicher Perspektive, in Landes- und Kommunalverwaltung (LKV) 2019, S. 241 (248).

²³⁶ § 31a Abs. 2 S. 1 Nr. 1, 2 in Verbindung mit Abs. 1 Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG).

²³⁷ § 17b Abs. 1 Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsbehördengesetz (NPOG); siehe hierzu auch V. Mehde, Niedersachsens neues Polizei- und Ordnungsbehördengesetz, in Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland (NordÖR) 2019, S. 272 (277 f.).

²³⁸ § 34b Abs. 1 S. 1 Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (PolG NRW); siehe hierzu auch U. Zarembo, Die neuen Befugnisse im nordrhein-westfälischen Polizeigesetz zum Erlass von Aufenthaltsgeboten, Kontaktverboten sowie zur elektronischen Aufenthaltsüberwachung: Symbolgesetzgebung oder sicherheitspolitische Notwendigkeit?, in Die öffentliche Verwaltung (DÖV) 2019, S. 221 (224 ff.).

²³⁹ § 36a Abs. 1 Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt (SOG LSA); siehe hierzu J. Zirzlaff, in Landes- und Kommunalverwaltung (LKV) 2018, S. 551 (553).

²⁴⁰ § 67b Abs. 1 Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Mecklenburg-Vorpommern (SOG M-V).

²⁴¹ § 36a Abs. 1 S. 1 Nr. 1, 2 Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt (SOG LSA).

²⁴² § 29 Abs. 1 S. 1 Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (ASOG Bln).

gehen, so kann ihr verboten werden, ein bestimmtes Gebiet innerhalb von Berlin während eines bestimmten Zeitraumes zu betreten. Dabei ist das Verbot örtlich und zeitlich auf den zur Verhütung der Straftat **erforderlichen Umfang** zu beschränken. Der Person muss es jedoch weiterhin möglich sein, ihre **Wohnung berechtigt zu betreten und ihr Versammlungsrecht auszuüben**.²⁴³

3.3. Zuständige Behörden

Wie bereits unter Punkt 2.3. zum Kontaktverbot zur Verhütung terroristischer Straftaten dargestellt, ist gemäss **§ 55 Bundeskriminalamtgesetz** das **Gericht** für die Anordnung des Kontaktverbots zuständig. Dies geschieht lediglich **auf schriftlichen und begründeten Antrag der zuständigen Abteilungsleitung oder deren Vertretung**. Bei Gefahr in Verzug kann das Kontaktverbot auch durch die zuständige Abteilungsleitung oder deren Vertretung angeordnet werden, jedoch muss das Gericht diese Anordnung binnen drei Tagen bestätigen.²⁴⁴ Das zuständige Gericht ist das Amtsgericht, in dessen Bezirk das Bundeskriminalamt seinen Sitz hat.²⁴⁵

Auch im Bereich der Zuständigkeit hat das Bundesland **Sachsen-Anhalt** eine strengere Regelung gewählt. Demnach sind nicht die Polizei- und Ordnungsbehörden für die Aufenthaltsanordnung zuständig, sondern das **Landeskriminalamt**.²⁴⁶ Weiterhin ist eine solche Aufenthaltsanordnung allerdings, ausser bei Gefahr im Verzuge, nur durch **schriftliche und begründete richterliche Anordnung** möglich. Zuständig ist dasjenige Amtsgericht, in dessen Bezirk das Landeskriminalamt seinen Sitz hat.²⁴⁷

3.4. Maximale Dauer und mögliche Verlängerung

Ebenso wie das unter Punkt 2.4. dargestellte Kontaktverbot zur Verhütung terroristischer Straftaten kann auch die Aufenthaltsvorgabe zur Verhütung terroristischer Straftaten nach § 55 Bundeskriminalamtgesetz²⁴⁸ für höchstens **drei Monate** angeordnet und sodann um **jeweils höchstens drei weitere Monate verlängert** werden.

Dies gilt **ebenso** für die Aufenthaltsanordnung zur Terrorismusprävention im Bundesland **Sachsen-Anhalt**.²⁴⁹

Der allgemeine **Platzverweis** darf in **Berlin** nur „**vorübergehend**“ angeordnet werden;²⁵⁰ das **Aufenthaltsverbot** muss zeitlich auf den **zur Verhütung der Straftat erforderlichen Umfang** beschränkt werden.²⁵¹

²⁴³ § 29 Abs. 2 S. 1-4 Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (ASOG Bln).

²⁴⁴ § 55 Abs. 3-5 Bundeskriminalamtgesetz (BKAG).

²⁴⁵ § 90 Abs. 2 S. 1 Bundeskriminalamtgesetz (BKAG).

²⁴⁶ § 36a Abs. 1 Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt (SOG LSA).

²⁴⁷ § 36a Abs. 4, 5, 6 Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt (SOG LSA).

²⁴⁸ § 55 Abs. 6 Bundeskriminalamtgesetz (BKAG).

²⁴⁹ § 36a Abs. 7 S. 2 Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt (SOG LSA).

²⁵⁰ § 29 Abs. 2 S. 2 Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (ASOG Bln).

²⁵¹ § 29 Abs. 1 S. 1 Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (ASOG Bln).

3.5. Sanktion bei Verstoss gegen diese Massnahme

Wie auch der Verstoss gegen ein Kontaktverbot zur Verhütung terroristischer Straftaten stellt auch der Verstoss gegen eine vollstreckbare gerichtliche Anordnung einer **Aufenthaltsvorgabe zur Verhütung terroristischer Straftaten** durch das Amtsgericht gemäss § 87 **Bundeskriminalamtgesetz** eine **Straftat** dar. Diese wird mit einer **Freiheitsstrafe von bis zu drei oder mit einer Geldstrafe** bestraft.

In **Sachsen-Anhalt** hingegen stellt ein solcher Verstoss keine Straftat, sondern lediglich eine **Ordnungswidrigkeit** dar. Diese kann mit einer **Geldbusse bis zu 5'000 EUR** geahndet werden. Zuständig hierfür ist das Landeskriminalamt.²⁵²

Für einen Verstoss gegen einen **Platzverweis** oder ein **Aufenthaltsverbot** sehen die Polizeigesetze der meisten Bundesländer **keine Sanktion** vor. Lediglich die **Durchsetzung der Anordnung durch Zwangsgeld** oder, subsidiär, unmittelbarer Zwang oder Erziehungshaft ist geregelt.²⁵³

3.6. Minderjährige

Es scheint in diesem Zusammenhang keine speziellen Regelungen im Hinblick Minderjährige als Störer zu geben.

Allerdings ist zu bedenken, dass von Minderjährigen nicht nur eine Gefahr ausgehen kann, sondern dass sie auch besonders schutzwürdig sind. So kann gerade der **Schutz des Minderjährigen Massnahmen diesem gegenüber erforderlich machen**. Dementsprechend zählt beispielsweise die interne **Polizeidienstvorschrift 382** über die Bearbeitung von Jugendsachen²⁵⁴ unter dem dortigen Punkt 2.2 eine **Liste von Beispielen auf, wann ein Minderjähriger gefährdet ist**. Dies soll unter anderem in den folgenden Situationen der Fall sein:

- Minderjährige sind gefährdet, wenn sie Einflüssen ausgesetzt sind, die ihr körperliches, geistiges oder seelisches Wohl derart beeinträchtigen, dass sie in die Kriminalität abzugleiten drohen.²⁵⁵
- Eine Gefährdung Minderjähriger liegt vor, wenn rechtswidrige Taten
 - bandenmässig,
 - serienmässig oder
 - mit hoher krimineller Energie, die sich u.a. in besonderer Brutalität oder Grausamkeit ausdrücken kann, begangen wurden.²⁵⁶
- Minderjährige sind gefährdet, wenn sie sich an Orten aufhalten, an denen ihnen eine unmittelbare Gefahr für ihr körperliches, geistiges oder seelisches Wohl droht. Von einer solchen Gefährdung kann regelmässig ausgegangen werden an Orten, an denen [...]
 - Personen Straftaten verabreden, vorbereiten oder verüben oder
 - sich Straftäter aufhalten.

Von einer solchen Gefährdung ist auszugehen [...] an Orten, an denen jugendgefährdende Schriften und Bildträger angeboten, überlassen oder sonst zugänglich gemacht werden²⁵⁷.

²⁵² § 107 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2, Abs. 3 Nr. 3 Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt (SOG LSA).

²⁵³ Siehe hierzu Punkt 1.5.

²⁵⁴ Verfügbar unter <https://www.dvjj.de/wp-content/uploads/2019/08/PDV-382.pdf> (22.01.2021), dort die Fassung von 1995.

²⁵⁵ Punkt 2.2.1.

²⁵⁶ Punkt 2.2.2.

²⁵⁷ Punkt 2.2.3.

Unter Punkt 2.3 zählt die Polizeidienstvorschrift 382 **Massnahmen bei Gefährdung Minderjähriger** auf. Hier können insbesondere die folgenden Punkte interessant sein:

- Werden gefährdete Minderjährige angetroffen, sind sie, wenn nötig
 - zum Verlassen des jugendgefährdenden Ortes anzuhalten,
 - von Erziehungsberechtigten oder deren Beauftragten abholen zu lassen oder, sofern dies nicht möglich ist, ihnen zuzuführen, oder
 - in die Obhut des Jugendamtes zu bringen.²⁵⁸
- Werden gefährdete Minderjährige aufgegriffen, ist das Jugendamt in den Fällen zu unterrichten, in denen Massnahmen des Jugendamtes zum Schutz Minderjähriger erforderlich erscheinen. [...] In die Beurteilung des Einzelfalles sind auch Erkenntnisse über das soziale Umfeld des Minderjährigen einzubeziehen.²⁵⁹
- Werden aufgrund polizeilicher Erkenntnisse, zum Beispiel über jugendgefährdende Orte, Massnahmen zum Schutze Minderjähriger erforderlich, sind die zuständigen Behörden zu unterrichten. Hierbei sollten möglichst Hinweise über Ursachen und bisherige Auffälligkeiten gegeben werden.²⁶⁰

3.7. Relevante praktische Erfahrungen

Unsere Recherche hat keine relevanten Informationen zu praktischen Erfahrungen ergeben.

4. Präventives Ausreiseverbot (samt Beschlagnahme des Passes)

Aktualisierung: Das Land Sachsen-Anhalt hat in seine neue Vorschrift über Aufenthaltsanordnung und Kontaktverbot zur Terrorismusprävention auch eine Regelung aufgenommen, welche in Zusammenhang mit Ausreiseverboten steht. Wurde einer Person der Reisepass aufgrund der im Folgenden aufgeführten Voraussetzungen versagt oder entzogen, so kann ein Aufenthaltsverbot für bestimmte Verkehrsmittel angeordnet werden, in denen eine Ausreise in das Ausland möglich ist. Hierfür müssen dieselben Voraussetzungen erfüllt sein wie auch für die präventive Aufenthaltsanordnung und das präventive Kontaktverbot.

4.1. Rechtliche Regelung und/oder Stand der Rechtsetzungsarbeiten

Jede Person über 16 Jahre, die die deutsche Staatsangehörigkeit hat und entweder der Meldepflicht unterliegt oder sich überwiegend in Deutschland aufhält, ist verpflichtet, einen **Personalausweis** zu besitzen.²⁶¹ Zur Ein- und Ausreise nach oder aus Deutschland besteht zudem die Pflicht, einen **Reisepass** zu besitzen,²⁶² jedoch reicht für die Reise in oder aus zahlreichen Staaten insbesondere innerhalb Europas die Vorlage des Personalausweises aus, sodass dem Reisepass eine geringere praktische Bedeutung zukommt.²⁶³

²⁵⁸ Punkt 2.3.1.

²⁵⁹ Punkt 2.3.2.

²⁶⁰ Punkt 2.3.3.

²⁶¹ § 1 Abs. 1 S. 1 Personalausweisgesetz (PAuswG).

²⁶² § 1 Abs. 1 S. 1 Passgesetz (PassG).

²⁶³ V. Wache, in G. Erbs & M. Kohlhaas (Hrsg.), Strafrechtliche Nebengesetze Band I, 206. Ergänzungslieferung, München 2016, § 7 PassG, Rn. 2.

Sowohl der Reisepass als auch der Personalausweis können versagt oder entzogen werden, um eine **terroristisch motivierte Ausreise** aus dem Gebiet der Bundesrepublik zu verhindern.²⁶⁴ Während die betroffene Person bei Versagung oder Entzug des Reisepasses sodann über keinen Reisepass verfügt, erhält sie bei Versagung oder Entzug des Personalausweises einen sogenannten **Ersatz-Ausweis**. Auf diesem ist vermerkt, dass dieser Ausweis nicht zum Verlassen der Bundesrepublik berechtigt.²⁶⁵

Das Bundesland **Sachsen-Anhalt** hat nun im Rahmen der Terrorismusprävention eine neue Massnahme in sein Landesrecht aufgenommen. Gemäss **§ 36a Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt** kann einer Person, welcher der Reisepass oder der Personalausweis aus bestimmten Gründen versagt oder entzogen wurde, ein Aufenthaltsverbot ausgesprochen werden, welches sich spezifisch auf Verkehrsmittel bezieht, die der Ausreise dienen.²⁶⁶

4.2. Voraussetzungen

Der **Reisepass** kann aus verschiedenen Gründen versagt oder entzogen werden. Im Zusammenhang mit terroristischen Taten sind insbesondere die Nummern 1 und 10 des abschliessenden Katalogs in § 7 Absatz 1 Passgesetz relevant. Demnach muss die Person entweder die **innere oder äussere Sicherheit** oder sonstige **erhebliche Belange der Bundesrepublik gefährden** oder eine **schwere staatsgefährdende Gewalttat** im Sinne des § 89a Strafgesetzbuch vornehmen.²⁶⁷ Ist es ausreichend, den **Geltungsbereich oder die Gültigkeit des Passes zu beschränken** und dies im Pass zu vermerken, so ist dies aus Gründen der Verhältnismässigkeit einer vollständigen Versagung oder Entziehung vorzuziehen.²⁶⁸

Grundsätzlich kann der **Personalausweis** unter den **gleichen beiden Voraussetzungen** versagt oder entzogen werden, jedoch sind die Voraussetzungen für die erste Alternative etwas strenger. Demnach muss die Person nicht nur die innere oder äussere Sicherheit oder sonstige erhebliche Belange der Bundesrepublik gefährden. Diese **Gefährdung** muss **zusätzlich** darin bestehen, entweder einer **terroristischen Vereinigung**²⁶⁹ mit **Bezug zur Bundesrepublik anzugehören oder diese zu unterstützen** (Nr. 1) oder **rechtswidrig Gewalt gegen Leib oder Leben als Mittel zur Durchsetzung international ausgerichteter politischer oder religiöser Belange anzuwenden** oder eine solche Gewaltanwendung zu **unterstützen** oder **vorsätzlich hervorzurufen** (Nr. 2).²⁷⁰ Zudem muss der nachträgliche Entzug des Personalausweises durch **vollziehbare Anordnung** geschehen.²⁷¹

Wird einer Person der **Reisepass oder der Personalausweis aus einem der genannten Gründe versagt oder entzogen**, so kann ihr gegenüber in **Sachsen-Anhalt** ein **Aufenthaltsverbot für bestimmte Verkehrsanlagen** angeordnet werden. Dabei muss es sich um solche Verkehrsanlagen handeln, in denen eine **Ausreise in das Ausland möglich** ist. Voraussetzung für eine solche Anordnung ist, dass konkrete Tatsachen die **Annahme rechtfertigen**, dass die betroffene Person das **Ausreiseverbot missachten wird**. **Zusätzlich** müssen **dieselben Voraussetzungen wie auch für eine normale Aufenthaltsanordnung oder ein Kontaktverbot** nach dem Recht Sachsen-Anhalts vorliegen. Die Anordnung muss also der Abwehr einer Gefahr für den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder für

²⁶⁴ Für den Personalausweis § 6a Abs. 1 S. 1, 2 und § 6a Abs. 2 S. 1, 2 Personalausweisgesetz (PAuswG) jeweils in Verbindung mit § 7 Abs. 1 Nr. 1, 10 Passgesetz (PassG), für den Reisepass § 7 Abs. 1 Nr. 1, 10, § 8 PassG.

²⁶⁵ § 6a Abs. 3, § 5 Abs. 3a S. 1 Personalausweisgesetz (PAuswG).

²⁶⁶ § 36a Abs. 3 Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt (SOG LSA).

²⁶⁷ § 7 Abs. 1 Nr. 1, 10, § 8 Passgesetz (PassG) in Verbindung mit § 89a Strafgesetzbuch (StGB).

²⁶⁸ § 7 Abs. 2 S. 1, 2 Passgesetz (PassG).

²⁶⁹ Im Sinne des § 129a Strafgesetzbuch (StGB) (Bildung terroristischer Vereinigungen) oder des § 129a in Verbindung mit 129b Abs. 1 S. 1 StGB (Kriminelle und terroristische Vereinigungen im Ausland).

²⁷⁰ § 6a Abs. 1 S. 2 Nr. 1, 2, Abs. 2 S. 2 Nr. 1, 2 Personalausweisgesetz (PAuswG).

²⁷¹ § 6a Abs. 2 S. 1 in Verbindung mit § 6 Abs. 7 Personalausweisgesetz (PAuswG).

Leib, Leben oder Freiheit einer Person dienen. Dabei müssen bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen oder muss das individuelle Verhalten der betroffenen Person die konkrete Wahrscheinlichkeit begründen, dass sie in absehbarer Zeit eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise eine terroristische Straftat begehen wird.²⁷²

4.3. Zuständige Behörden

Für das Versagen oder Entziehen des Personalausweises sind die **Personalausweisbehörden** der jeweiligen Bundesländer zuständig,²⁷³ für Versagen oder Entziehen des Reisepasses die **Passbehörden** der jeweiligen Bundesländer.²⁷⁴

Die für den **grenzüberschreitenden Verkehr zuständigen Behörden** können einer deutschen Person auch dann die Ausreise verbieten, wenn sie Anhaltspunkte dafür haben, dass die Voraussetzungen für eine Versagung, Entziehung oder Beschränkung des Reisepasses einer Person vorliegen.²⁷⁵

Zuständig für das Aufenthaltsverbot in bestimmten Verkehrsanlagen, in denen eine Ausreise möglich ist, ist nach dem Recht **Sachsen-Anhalts** das **Landeskriminalamt**. Die Massnahme muss allerdings **durch das Gericht angeordnet** werden, wobei dasjenige Amtsgericht zuständig ist, in dessen Bezirk das Landeskriminalamt seinen Sitz hat. Bei **Gefahr im Verzuge** ordnet der **Behördenleiter** oder eine von ihm beauftragte Person das Aufenthaltsverbot an, es muss allerdings binnen zwei Tagen vom Richter bestätigt werden.²⁷⁶

4.4. Maximale Dauer und mögliche Verlängerung

Die Gültigkeit des bei Versagung oder Entzug zu erstellenden Ersatz-Personalausweises wird zeitlich beschränkt auf **maximal drei Monate**. Eine **Verlängerung ist nicht möglich**.²⁷⁷

Liegen die Voraussetzungen für Versagung, Entzug oder Beschränkung des Personalausweises oder des Reisepasses **nicht mehr vor**, so wird der betroffenen Person auf Antrag ein neuer Ausweis ausgestellt. Im Falle des Personalausweises muss die Person auch umgehend vom Wegfall der genannten Voraussetzungen informiert werden.²⁷⁸

Das Aufenthaltsverbot in **Sachsen-Anhalt** muss auf den für die Abwehr der Gefahr erforderlichen Umfang beschränkt werden. Es kann für höchstens **drei Monate** verhängt werden, wobei es danach um **jeweils drei weitere Monate verlängert** werden kann.

4.5. Sanktion bei Verstoss gegen diese Massnahme

Nach dem Passgesetz begeht eine **Straftat**, wer als Deutscher vorsätzlich aus Deutschland **ausreist**, obwohl ihm ein **Pass versagt oder vollziehbar entzogen** wurde oder wenn sein Pass auf Grundlage einer vollziehbaren Anordnung **räumlich oder zeitlich beschränkt** wurde. Dies wird jeweils mit bis zu

²⁷² § 36a Abs. 3 in Verbindung mit Abs. 1 Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt (SOG LSA). Siehe hierzu auch unter Punkt 3.2. in diesem Gutachten zum deutschen Recht.

²⁷³ § 7 Abs. 1 Personalausweisgesetz (PAuswG).

²⁷⁴ § 19 Abs. 1 Passgesetz (PassG).

²⁷⁵ § 10 Abs. 1 S. 2, 3 Passgesetz (PassG).

²⁷⁶ § 36a Abs. 4 S. 1, 2, 5, 6 Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt (SOG LSA).

²⁷⁷ § 6 Abs. 4a, 5 Personalausweisgesetz (PAuswG).

²⁷⁸ § 6a Abs. 4 Personalausweisgesetz (PAuswG); § 7 Abs. 2 S. 3 Passgesetz (PassG).

einem Jahr Freiheitsstrafe oder mit Geldstrafe bestraft. Gleiches gilt, wenn die für die polizeiliche Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs zuständigen Behörden die **Ausreise versagt** haben oder wenn sein **Personalausweis** gemäss einer vollziehbaren Anordnung **nicht zur Ausreise berechtigt**.²⁷⁹ Auch der **Versuch** einer solchen Tat ist strafbar.²⁸⁰

Mit Ausnahme des Falles der Untersagung der Ausreise durch die für den grenzüberschreitenden Verkehr zuständigen Behörden begeht eine **Ordnungswidrigkeit**, wer eine der **zuvor genannten Taten fahrlässig** begeht. Dies kann mit einer Geldbusse von bis zu **30'000 EUR** geahndet werden.²⁸¹ Ebenso handelt ordnungswidrig nach dem Passgesetz, wer vorsätzlich durch **unrichtige Angaben** die Ausstellung eines weiteren Passes im In- oder Ausland bewirkt,²⁸² wer sich der **polizeilichen Kontrolle an der Staatsgrenze entzieht**²⁸³ oder wer das deutsche Staatsgebiet **ausserhalb der zugelassenen Grenzübergangsstellen überschreitet**²⁸⁴. Dies kann jeweils mit einer Geldbusse von bis zu **5'000 EUR** sanktioniert werden und auch der **Versuch** einer solchen Tat kann als Ordnungswidrigkeit geahndet werden.²⁸⁵

In **Sachsen-Anhalt** hingegen stellt ein Verstoss gegen das Aufenthaltsverbot eine **Ordnungswidrigkeit** dar. Diese kann mit einer **Geldbusse bis zu 5'000 EUR** geahndet werden. Zuständig hierfür ist das Landeskriminalamt.²⁸⁶

4.6. Minderjährige

Es scheint in diesem Zusammenhang keine speziellen Regelungen im Hinblick Minderjährige als Störer zu geben.

Grundsätzlich können insbesondere im Hinblick auf das besondere Aufenthaltsverbot im Landesrecht Sachsen-Anhalts auch die unter Punkt 3.6. dargestellten Aspekte zum Minderjährigenschutz einschlägig sein. Allerdings scheinen die dort genannten Kriterien bei der vorliegenden Massnahme eher eine untergeordnete Rolle zu spielen.

4.7. Relevante praktische Erfahrungen

Da insbesondere für **Reisen innerhalb Europas** ein **Reisepass kaum noch erforderlich** ist, sondern der Personalausweis ausreicht, spielt die Versagung, Entziehung oder Beschränkung des Reisepasses in der Praxis nur noch eine geringe Rolle.²⁸⁷

Die Möglichkeit, den Personalausweis zu entziehen oder dessen Ausstellung zu versagen besteht erst seit Ende Juni 2015.

²⁷⁹ § 24 Abs. 1 Nr. 1, 2 Passgesetz (PassG).

²⁸⁰ § 24 Abs. 2 Passgesetz (PassG).

²⁸¹ § 25 Abs. 1, Abs. 4 Passgesetz (PassG).

²⁸² § 25 Abs. 2 Nr. 2, Abs. 6 Passgesetz (PassG).

²⁸³ § 25 Abs. 2 Nr. 3 Passgesetz (PassG).

²⁸⁴ § 25 Abs. 3 Nr. 2 Passgesetz (PassG).

²⁸⁵ § 25 Abs. 4, 5 Passgesetz (PassG).

²⁸⁶ § 107 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2, Abs. 3 Nr. 3 Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt (SOG LSA).

²⁸⁷ V. Wache, in G. Erbs & M. Kohlhaas (Hrsg.), Strafrechtliche Nebengesetze Band I, 206. Ergänzungslieferung, München 2016, § 7 PassG, Rn. 2.

5. Präventiver Hausarrest

In Deutschland scheint es **weder auf Bundes- noch auf Landesebene separate Regelungen zum präventiven Hausarrest** zu geben.

Insbesondere scheint es **nicht möglich** zu sein, die in § 55 Bundeskriminalamtgesetz sowie in den Polizeigesetzen Baden-Württembergs²⁸⁸, Brandenburgs²⁸⁹ und Mecklenburg-Vorpommerns²⁹⁰ geregelte Aufenthaltsvorgabe²⁹¹ für einen Hausarrest heranzuziehen. Einer solch weiten Auslegung der Vorschrift steht die Gesetzesbegründung entgegen. Diese besagt, dass die Aufenthaltsvorgabe nach dem neuen § 55 Bundeskriminalamtgesetz²⁹² „das Gebiet eine[s] Bundeslandes, ein bestimmter Radius rund um den Wohn- oder Aufenthaltsort oder in Großstädten ein oder mehrere Stadtbezirke“ betreffen kann. Dabei sei diese Massnahme verhältnismässig anzuwenden, die Anordnung dürfe an die Lebensführung der betroffenen Person keine unzumutbaren Anforderungen stellen und dürfe die Wahrnehmung berechtigter Interessen nicht unmöglich machen.²⁹³

6. Präventive Verwendung von technischen Ortungsgeräten und von Mobilfunklokalisierung

Aktualisierung: Im Hinblick auf die Mobilfunklokalisierung hat nach unseren Abklärungen bisher lediglich das Bundesland Sachsen-Anhalt eine entsprechende Rechtsgrundlage explizit zur Terrorismusprävention eingeführt. Hierbei handelt es sich allerdings nicht um eine eigenständige Massnahme. Stattdessen können Telekommunikations- und Telemedienbestandsdaten nur erhoben werden, um vollzieh- oder vollstreckbare Aufenthaltsanordnungen und Kontaktverbote zu überwachen.

Für den Einsatz technischer Ortungsgeräte im Rahmen der Terrorismusprävention haben hingegen fünf Bundesländer Rechtsgrundlagen erlassen. Bei diesen Bundesländern handelt es sich um Baden-Württemberg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt, wobei die Ermächtigung in Sachsen-Anhalt, wie auch schon diejenige für die Mobilfunklokalisierung, der Überwachung von Aufenthaltsanordnung und Kontaktverbot dient.

6.1. Rechtliche Regelung und/oder Stand der Rechtsetzungsarbeiten

6.1.1. Mobilfunklokalisierung

In Deutschland findet sich derzeit lediglich auf Bundesebene, nämlich in **§ 53 Bundeskriminalamtgesetz**²⁹⁴ eine Ermächtigungsgrundlage für die präventive Verwendung von Mobilfunklokalisierung zur Terrorismusbekämpfung.

²⁸⁸ § 31 Abs. 1 Polizeigesetz Baden-Württemberg (PolG BW).

²⁸⁹ § 28c Abs. 1 Brandenburgisches Polizeigesetz (BbgPolG).

²⁹⁰ § 67b Abs. 1 Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Mecklenburg-Vorpommern (SOG M-V).

²⁹¹ Siehe hierzu unter Punkt 3.

²⁹² Damals noch § 20y Bundeskriminalamtgesetz (BKAG).

²⁹³ Deutscher Bundestag, Drucksache 18/11163 vom 14.02.2017, Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD: Entwurf eines Gesetzes zur Neustrukturierung des Bundeskriminalamtgesetzes, verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/111/1811163.pdf> (29.01.2018), S. 121.

²⁹⁴ Im Hinblick auf den Vorgänger des § 53 Bundeskriminalamtgesetz, nämlich § 20n Bundeskriminalamtgesetz a.F., war ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts von April 2016 zu beachten. Demnach ist der Einsatz heimlicher Überwachungsmassnahmen zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terroris-

Zwar hat inzwischen auch das Bundesland Sachsen-Anhalt mit **§ 36b Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt** eine Regelung eingeführt, welche Mobilfunklokalisierung im Rahmen der Terrorismusprävention gestattet, allerdings hat diese Ermächtigungsgrundlage einen vergleichsweise eingeschränkten Anwendungsbereich. Sie **dient lediglich der Überwachung von Aufenthaltsanordnungen und Kontaktverboten**, die zur Terrorismusprävention angeordnet wurden.²⁹⁵

Daneben gibt es in den Polizeigesetzen der Bundesländer **Baden-Württemberg**²⁹⁶, **Niedersachsen**²⁹⁷, **Nordrhein-Westfalen**²⁹⁸, **Rheinland-Pfalz**²⁹⁹ und **Thüringen**³⁰⁰ Regelungen, die eine präventive Verwendung von **Mobilfunklokalisierung** ermöglichen. Dabei handelt es sich jedoch um allgemeine Standardmassnahmen, die nicht spezifisch die Terrorismusprävention betreffen. Als **Beispiel** soll hier die **thüringische** Regelung dargestellt werden.

6.1.2. Elektronische Aufenthaltsüberwachung

Zusätzlich zur Mobilfunklokalisierung erlaubt **§ 56 Bundeskriminalamtgesetz** auch die **elektronische Aufenthaltsüberwachung zur Verhütung terroristischer Straftaten**. Diese Regelung wurde im Rahmen der Novelle des Bundeskriminalamtgesetzes von 2018 eingefügt.

Zudem sehen sechs Bundesländer entsprechende Ermächtigungsgrundlagen in ihren Polizeigesetzen vor. Während die Vorschriften in **Baden-Württemberg**³⁰¹, **Hessen**³⁰², **Mecklenburg-Vorpommern**³⁰³,

mus grundsätzlich gestattet, entsprach in seiner Ausgestaltung des damaligen § 20n Bundeskriminalamtgesetz in manchen Punkten jedoch nicht dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz. Das Bundesverfassungsgericht hatte dem deutschen Gesetzgeber aufgegeben, einzelne Regelungen des Bundeskriminalamtgesetzes zu modifizieren, was der Auslöser für die Novelle des genannten Gesetzes war. Gleichzeitig urteilte das Bundesverfassungsgericht, dass die Verstöße gegen den Verhältnismässigkeitsgrundsatz jedoch nicht den Kern der Befugnisse betreffen, sodass die Befugnisnormen bis Inkrafttreten der Gesetzesnovelle gültig geblieben sind. Auf die in § 20n Bundeskriminalamtgesetz a.F. vorgesehene Mobilfunklokalisierung wirkte sich dies insofern aus, als die Vorschrift für die Tatbestandsvoraussetzungen auf den damaligen § 20l Absatz 1 a.F. über die Überwachung der Telekommunikation verwies, welcher vom Bundesverfassungsgericht in Teilen beanstandet wurde. Siehe hierzu Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Urteil vom 20.04.2016 – 1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09 oder die Pressemitteilung des BVerfG vom 20.04.2016, verfügbar unter <http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/bvg16-019.html> (25.01.2021).

²⁹⁵ § 36b S. 1 Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt (SOG LSA).

²⁹⁶ § 55 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 in Verbindung mit § 53 Abs. 1 Polizeigesetz Baden-Württemberg (PolG BW).

²⁹⁷ § 33b Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsbehördengesetz (NPOG).

²⁹⁸ § 20b Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (PolG NRW).

²⁹⁹ § 37 Abs. 1 Polizei- und Ordnungsbehördengesetz Rheinland-Pfalz (POG RLP).

³⁰⁰ § 34c Polizeiaufgabengesetz Thüringen (PAG Th).

³⁰¹ § 32 Abs. 1 Polizeigesetz Baden-Württemberg (PolG BW).

³⁰² § 31a Abs. 1 Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG).

³⁰³ § 67a Abs. 1, 2 Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Mecklenburg-Vorpommern (SOG M-V).

Niedersachsen³⁰⁴ und **Nordrhein-Westfalen**³⁰⁵ derjenigen des Bundeskriminalamtgesetzes **weitestgehend ähneln**, dient die Regelung in **Sachsen-Anhalt** wie auch schon bei der Mobilfunklokalisierung³⁰⁶ lediglich der **Überprüfung bestimmter anderer Massnahmen**.³⁰⁷ Als **Beispiel** soll § 32 Polizeigesetz **Baden-Württemberg** dienen, wobei auch die abweichende Regelung in § 36c Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes **Sachsen-Anhalt** dargestellt wird.

6.2. Voraussetzungen

6.2.1. Mobilfunklokalisierung

§ 53 Bundeskriminalamtgesetz über die **Identifizierung und Lokalisierung von Mobilfunkkarten und -endgeräten** verweist für die Voraussetzungen der Massnahme auf diejenigen für eine Überwachung der Telekommunikation³⁰⁸. Demnach muss die Abwehr der Gefahr oder die Verhütung der Straftat auf andere Weise als mittels einer Mobilfunklokalisierung aussichtslos sein oder wesentlich erschwert werden.³⁰⁹

Die Vorschrift zählt fünf verschiedene Situationen auf, die eine Gefahr oder anstehende Straftat darstellen: So muss die Mobilfunklokalisierung geboten sein zur Abwehr einer dringenden Gefahr für den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder für Leib, Leben oder Freiheit einer Person. Gleiches gilt für Sachen von bedeutendem Wert, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse liegt. Alternativ ist die Mobilfunklokalisierung auch gestattet, wenn bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die betroffene Person eine terroristische Straftat im Sinne des Strafgesetzbuches³¹⁰ vorbereitet. Dabei müssen diese Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Person die terroristische Straftat innerhalb eines überschaubaren Zeitraums und auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise begehen wird oder dass das individuelle Verhalten der Person die konkrete Wahrscheinlichkeit dafür begründet. Darüber hinaus kann das Bundeskriminalamt eine Mobilfunklokalisierung auch dann vornehmen, wenn bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Person Mitteilungen entgegennimmt oder weitergibt, die für einen Täter der oben dargestellten ersten Variante bestimmt sind oder von diesem herrühren. Dies ist der Fall, wenn bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass ein Täter der oben dargestellten ersten Varianteden Telekommunikationsanschluss oder das Endgerät der von der Mobilfunklokalisierung betroffenen Person benutzen wird.³¹¹

Die Mobilfunklokalisierung zum Zwecke der Terrorismusprävention gemäss **§ 36b Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt** stellt **keine eigenständige Massnahme** dar. Sie dient lediglich der **Überwachung** anderer Massnahmen. Voraussetzung für die Mobilfunkloka-

³⁰⁴ § 17c Abs. 1 Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsbehördengesetz (NPOG); siehe hierzu auch V. Mehde, Niedersachsens neues Polizei- und Ordnungsbehördengesetz, in Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland (NordÖR) 2019, S. 272 (274 f.).

³⁰⁵ § 34c Abs. 1 Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (PolG NRW); siehe hierzu auch B. Pieroth, Befugnisserweiterung mit Begriffsverwirrung, in Zeitschrift für das gesamte Sicherheitsrecht (GZS) 2018, S. 133 (135 f.); siehe hierzu auch U. Zaremba, Die neuen Befugnisse im nordrhein-westfälischen Polizeigesetz zum Erlass von Aufenthaltsgeboten, Kontaktverboten sowie zur elektronischen Aufenthaltsüberwachung: Symbolgesetzgebung oder sicherheitspolitische Notwendigkeit?, in Die öffentliche Verwaltung (DÖV) 2019, S. 221 (224 ff.).

³⁰⁶ Siehe hierzu unter Punkt 6.1.1. in diesem Gutachten zum deutschen Recht.

³⁰⁷ § 36c Abs. 1 Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt (SOG LSA).

³⁰⁸ Diese ist in § 51 Abs. 1 Bundeskriminalamtgesetz (BKAG) geregelt.

³⁰⁹ § 51 Abs. 1 S. 1 in Verbindung mit § 53 Abs. 1 Bundeskriminalamtgesetz (BKAG).

³¹⁰ Siehe hierzu unter Punkt 2.2. in diesem Gutachten zum deutschen Recht.

³¹¹ § 51 Abs. 1 S. 1 Nr. 1-5 in Verbindung mit § 53 Abs. 1 Bundeskriminalamtgesetz (BKAG).

lisierung ist also, dass ein vollzieh- oder vollstreckbares Aufenthaltsgebot, Aufenthaltsverbot oder Kontaktverbot besteht, dessen Einhaltung überwacht werden soll. Dabei müssen tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass die betroffene Person die Anordnungen ohne die Überwachung missachten wird.³¹²

Gemäss § 34c des **thüringischen** Polizeiaufgabengesetzes kann der **Standort des Mobilfunkendgerätes** der für die Gefahr verantwortlichen Person unter bestimmten Voraussetzungen durch technische Mittel ermittelt werden. Die Mobilfunklokalisierung muss zwingend erforderlich sein, um eine Gefahr für den Bestand oder die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder eines Bundeslandes abzuwehren. Gleiches gilt, wenn es sich um eine Gefahr für Leben, Gesundheit oder Freiheit einer Person oder um eine gemeine Gefahr für Sachen handelt. Stets muss es aussichtslos oder wesentlich schwieriger sein, die Gefahr auf andere Weise abzuwehren.³¹³

6.2.2. Elektronische Aufenthaltsüberwachung

§ 56 Bundeskriminalamtgesetz und **§ 32 Polizeigesetz Baden-Württemberg** sehen die gleichen Voraussetzungen für eine **elektronische Aufenthaltsüberwachung zur Verhütung terroristischer Straftaten** vor. Demnach kann eine Person dazu verpflichtet werden, eine sogenannte **elektronische Fussfessel** ständig in betriebsbereitem Zustand zu tragen. Voraussetzung hierfür ist, dass bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass diese Person innerhalb eines überschaubaren Zeitraumes auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise eine terroristische Tat³¹⁴ begehen wird. Gleiches gilt, wenn das individuelle Verhalten der Person eine konkrete Wahrscheinlichkeit dafür begründet, dass diese in absehbarer Zeit eine solche Straftat begehen wird. In jedem Fall muss die elektronische Aufenthaltsüberwachung dazu dienen, die Person durch die Überwachung und die Datenverwendung davon abzuhalten, die Straftat zu begehen.³¹⁵

Wie auch die Mobilfunklokalisierung³¹⁶ **zum Zwecke der Terrorismusprävention** dient auch die **elektronische Aufenthaltsermittlung** in diesem Zusammenhang gemäss **§ 36c Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt** ausschliesslich der **Überwachung anderer Massnahmen**. Voraussetzung ist mithin auch hier, dass ein vollzieh- oder vollstreckbares Aufenthaltsgebot, Aufenthaltsverbot oder Kontaktverbot angeordnet wurde. Ebenso müssen auch für die elektronische Aufenthaltsermittlung tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass die betroffene Person ohne diese Überwachung die jeweilige Anordnung nicht befolgen würde. Die Person kann daher dazu verpflichtet werden, ein technisches Mittel ständig am Körper bei sich zu führen, die Funktionsfähigkeit des technischen Mittels durch bestimmte Tätigkeiten aufrecht zu erhalten und nicht zu beeinträchtigen.³¹⁷ Die so erhobenen Daten dürfen ohne Einwilligung der betroffenen Person nur insoweit verarbeitet werden, als dies erforderlich ist für das Verhüten oder Verfolgen einer terroristischen Straftat, für das Feststellen von Verstössen gegen die genannten Anordnungen, zur Verfolgung einer strafbaren Störung einer elektronischen Aufenthaltsermittlung³¹⁸, zur Abwehr einer gegenwärtigen

³¹² § 36b S. 1 Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt (SOG LSA).

³¹³ § 34c Abs. 1 Nr. 2 Polizeiaufgabengesetz Thüringen (PAG Th).

³¹⁴ Siehe hierzu unter Punkt 2.2. in diesem Gutachten zum deutschen Recht.

³¹⁵ § 56 Abs. 1 Nr. 1, 2 Bundeskriminalamtgesetz (BKAG); § 32 Abs. 1 Nr. 1, 2 Polizeigesetz Baden-Württemberg (PolG BW).

³¹⁶ Siehe hierzu unter Punkt 6.2.1. in diesem Gutachten zum deutschen Recht.

³¹⁷ § 36c Abs. 1 S. 1, 2 Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt (SOG LSA).

³¹⁸ Im Sinne des § 106 Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt (SOG LSA).

Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person sowie zum Aufrechterhalten der Funktionsfähigkeit des technischen Mittels.³¹⁹

6.3. Zuständige Behörden

6.3.1. Mobilfunklokalisierung

Die Anordnung der **Mobilfunklokalisierung** auf Grundlage des **Bundeskriminalamtgesetzes** ergeht durch das **Gericht**. Hierfür ist ein Antrag des Präsidenten des Bundeskriminalamtes oder seiner Vertretung erforderlich. Lediglich bei **Gefahr im Verzug** dürfen der **Präsident des Bundeskriminalamtes** oder seine Vertretung die Anordnung selbst treffen, wobei die gerichtliche Entscheidung in diesem Fall binnen drei Tagen nachgeholt werden muss.³²⁰

Wie auch für die zu überwachenden Massnahmen³²¹ ist für die **Mobilfunklokalisierung** nach dem Recht **Sachsen-Anhalts** das **Landeskriminalamt** zuständig. Die Massnahme muss allerdings **durch das Gericht angeordnet** werden, wobei dasjenige Amtsgericht zuständig ist, in dessen Bezirk das Landeskriminalamt seinen Sitz hat. Bei **Gefahr im Verzuge** ordnet der **Behördenleiter** oder eine von ihm beauftragte Person das Aufenthaltsverbot an, es muss allerdings binnen zwei Tagen vom Gericht bestätigt werden.³²²

Für die Anordnung der **Lokalisierung eines Mobilfunkendgerätes** ist nach dem Recht **Thüringens** das **Gericht** zuständig. Allerdings darf es eine solche Anordnung ausschliesslich auf Antrag des Leiters der Landespolizeidirektion oder des Leiters des Landeskriminalamtes oder eines besonders beauftragten Beamten des höheren Polizeivollzugsdienstes erlassen. Die Anordnung muss schriftlich ergehen und bestimmte Angaben enthalten. Liegt **Gefahr im Verzug** vor, so darf einer der genannten **Behördenleiter** oder subsidiär ein besonders beauftragter Beamter des höheren Polizeivollzugsdienstes die Massnahme anordnen. In diesem Fall muss die Anordnung binnen drei Werktagen durch das Gericht bestätigt werden.³²³

6.3.2. Elektronische Aufenthaltsüberwachung

Zuständig für die Anordnung der **elektronischen Aufenthaltsüberwachung** auf Grundlage des **Bundeskriminalamtgesetzes** ist das **Gericht** auf **Antrag** durch die zuständige Abteilungsleitung oder deren Vertretung. Bei Gefahr im Verzug kann die zuständige Abteilungsleitung oder deren Vertretung die Anordnung selbst treffen, jedoch muss das Gericht diese innerhalb von drei Tagen bestätigen.³²⁴

Im Bundesland **Baden-Württemberg** trifft dasjenige **Amtsgericht** die Anordnung, in dessen Bezirk die zuständige Polizeidienststelle ihren Sitz hat. Der **Antrag** kann durch die Leitung eines regionalen Polizeipräsidiums, des Polizeipräsidiums Einsatz oder des Landeskriminalamtes gestellt werden. Die Angaben zu Gefahr im Verzug gelten entsprechend.³²⁵

³¹⁹ § 36c Abs. 2 S. 3 Nr. 1-5 Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt (SOG LSA).

³²⁰ § 51 Abs. 3 S. 1-4 in Verbindung mit § 53 Abs. 3 S. 1 Bundeskriminalamtgesetz (BKAG).

³²¹ Siehe hierzu insbesondere unter Punkt 3.3. dieses Gutachtens zum deutschen Recht.

³²² § 36a Abs. 4 S. 1, 2, 5, 6 in Verbindung mit § 36b S. 2 Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt (SOG LSA).

³²³ § 34a Abs. 5 S. 3 in Verbindung mit § 34c Abs. 3 Polizeiaufgabengesetz Thüringen (PAG Th).

³²⁴ § 56 Abs. 5 Bundeskriminalamtgesetz (BKAG).

³²⁵ § 32 Abs. 5 S. 1-5 Polizeigesetz Baden-Württemberg (PolG BW).

Für die elektronische Aufenthaltsermittlung zur Überwachung anderer Massnahmen nach dem Recht Sachsen-Anhalts gilt das unter Punkt 6.3.1. zur Mobilfunklokalisierung Gesagte.³²⁶

Gemäss aller hier dargestellten Rechtsgrundlagen müssen sowohl Antrag als auch Anordnung **schriftlich** ergehen und bestimmte Angaben enthalten.³²⁷

6.4. Maximale Dauer und mögliche Verlängerung

6.4.1. Mobilfunklokalisierung

Das **Bundeskriminalamtgesetz** gestattet die **Mobilfunklokalisierung** bei Gefahren des internationalen Terrorismus bis zu **sechs Monate**, verlängerbar um **jeweils höchstens sechs weitere Monate**.³²⁸

Wie auch die zu überwachenden Massnahmen³²⁹ kann die **Mobilfunklokalisierung** in **Sachsen-Anhalt** für **drei Monate** angeordnet und sodann um **jeweils höchstens drei weitere Monate verlängert** werden.³³⁰

Nach dem Polizeiaufgabengesetz **Thüringens** darf die **Lokalisierung eines Mobilfunkendgerätes** für höchstens **drei Monate** angeordnet werden. Liegen danach weiterhin die Voraussetzungen für eine solche Anordnung vor, so kann die Massnahme um **jeweils höchstens drei weitere Monate verlängert** werden.³³¹

6.4.2. Elektronische Aufenthaltsüberwachung

Sowohl gemäss **§ 56 Bundeskriminalamtgesetz** als auch gemäss **§ 36c Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt** als auch gemäss **§ 32 Polizeigesetz Baden-Württemberg** kann die **elektronische Aufenthaltsüberwachung** für höchstens **drei Monate** angeordnet und sodann um **jeweils höchstens drei weitere Monate verlängert** werden.³³²

6.5. Minderjährige

Es scheint in diesem Zusammenhang keine speziellen Regelungen im Hinblick Minderjährige als Störer zu geben.

6.6. Relevante praktische Erfahrungen

Unsere Recherche hat keine hier relevanten praktischen Erfahrungen ergeben.

³²⁶ § 36a Abs. 4 S. 1, 2, 5, 6 in Verbindung mit § 36c Abs. 1 S. 3 Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt (SOG LSA).

³²⁷ § 56 Abs. 6, 7 Bundeskriminalamtgesetz (BKAG); § 36a Abs. 5, 6 in Verbindung mit § 36c Abs. 1 S. 3 Gesetz über die öffentliche Sicherheit des Landes Sachsen-Anhalt (SOG LSA); § 32 Abs. 6, 7 Polizeigesetz Baden-Württemberg (PolG BW).

³²⁸ § 53 Abs. 3 S. 2, 3 Bundeskriminalamtgesetz (BKAG).

³²⁹ Siehe hierzu insbesondere unter Punkt 3.4. in diesem Gutachten zum deutschen Recht.

³³⁰ § 36a Abs. 7 S. 1-3 in Verbindung mit § 36b S. 2 Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt (SOG LSA).

³³¹ § 34a Abs. 6 S. 3 in Verbindung mit § 34c Abs. 3 Polizeiaufgabengesetz Thüringen (PAG Th).

³³² § 56 Abs. 8 Bundeskriminalamtgesetz (BKAG); § 36a Abs. 7 S. 1-3 in Verbindung mit § 36c Abs. 1 S. 3 Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt; § 32 Abs. 8 Polizeigesetz Baden-Württemberg (PolG BW).

7. Verdeckte Fahndung im Internet und in elektronischen Medien

Aktualisierung: Das Bundesland Mecklenburg-Vorpommern gestattet seit Ende April 2020 zwar den Einsatz verdeckter Ermittler und von Vertrauenspersonen im Rahmen der Terrorismusprävention, geht dabei allerdings nicht explizit auf den Einsatz im Internet und in elektronischen Medien ein.³³³

Verschiedene Rechtsgrundlagen zu verdeckten Eingriffen in informationstechnische Systeme wurden seit Frühling 2018 geändert, jedoch scheinen diese Änderungen eher einen datenschutzrechtlichen Hintergrund zu haben. Es scheint keine Regelungen zu geben, die eine verdeckte Ermittlung im Internet betreffen.

7.1. Rechtliche Regelung und/oder Stand der Rechtsetzungsarbeiten

In Deutschland gibt es **keine spezielle Rechtsgrundlage**, die die verdeckte Ermittlung im Internet regelt. Vielmehr gibt es Vorschriften über die verdeckte Ermittlung im Allgemeinen und solche, die die Überwachung und Durchsuchung im Internet erlauben. Zudem wird zwischen verschiedenen Ermittlungspersonen unterschieden, deren Einsatz jeweils an andere Bedingungen geknüpft ist. So kommen im Rahmen polizeilicher Ermittlungen insbesondere **verdeckte Ermittler, nicht offen ermittelnde Polizeibeamte** und die sogenannten **Vertrauenspersonen** in Betracht.

7.1.1. Verdeckte Ermittler

Der Einsatz verdeckter Ermittler ist in Deutschland in den **§§ 110a ff. Strafprozessordnung (StPO)** geregelt. Verdeckte Ermittler sind **Polizeibeamte** und können unter einer **Legende**, also einer **auf Dauer angelegten** Scheinidentität auftreten und unter dieser auch am Rechtverkehr teilnehmen.³³⁴ Name, Anschrift, Beruf und die persönlichen Umstände, in der sich der Polizeibeamte befindet, können hierfür geändert werden. Bezüglich der Legende ist darauf hinzuweisen, dass **Urkunden hergestellt und gebraucht** werden können, die die Legende des Polizeibeamten entsprechend stützen und die Scheinidentität gegenüber Dritten aufrechterhalten.³³⁵

Unter bestimmten Voraussetzungen ist es den verdeckten Ermittlern auch erlaubt, eine Wohnung zu betreten oder Zeugen ohne die normalerweise erforderliche Belehrung zu befragen. Die wahre **Identität des verdeckten Ermittlers** wird **in gerichtlichen Prozessen** aus Schutzgründen des jeweiligen Polizeibeamten in der Regel **geheim gehalten**.³³⁶ Soll ein verdeckter Ermittler als Zeuge gehört werden, geschieht dies dann meistens durch einen weiteren Polizeibeamten, der die Aussage des verdeckten Ermittlers in Vertretung und als sogenannter **Zeuge vom Hörensagen** in den Prozess einführt.

Die **Befugnisse** eines verdeckten Ermittlers **im Internet sind äusserst umfangreich**. So ist es einem verdeckten Ermittler beispielsweise erlaubt, unter seiner Legende **Internetscheinfirmen** zu betreiben, wenn es für die Ermittlung oder die Aufrechterhaltung seiner Legende förderlich ist. Selbst das **Verschicken kinderpornographischen Materials** wurde bereits für zulässig erachtet, um das Vertrauen eines Nutzers zu gewinnen. Dementsprechend sind auch **Tatprovokationen**³³⁷ zulässig, soweit eine Person verdächtig ist, bestimmte Straftaten zu planen oder zu begehen. Darüber hinaus können sich

³³³ § 33 Abs. 1 Nr. 3, 4, Abs. 2 S. 2 Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Mecklenburg-Vorpommern (SOG M-V).

³³⁴ § 110a Abs. 2 Strafprozessordnung (StPO).

³³⁵ § 110a Abs. 3 Strafprozessordnung (StPO).

³³⁶ §§ 110b Abs. 3 S. 3, § 96 Strafprozessordnung (StPO).

³³⁷ Verdeckter Ermittler als sogenannter *Agent provocateur*; Bundesgerichtshof (BGH), Beschluss vom 16.03.1995 – 4 StR 111/95.

verdeckte Ermittler unter Verwendung von falschen Namen in **Chats** betätigen, **Messenger-Dienste** und **Internettelefonie nutzen** und mehrere **E-Mailadressen** unterhalten.³³⁸

7.1.2. Nicht offen ermittelnde Polizeibeamte

Abzugrenzen von verdeckten Ermittlern sind die **nicht offen ermittelnden Polizeibeamten**. Hierunter sind Polizeibeamte zu verstehen, die zwar nicht erkennbar als Polizisten ermitteln, denen jedoch im Gegensatz zu den verdeckten Ermittlern **keine auf Dauer angelegte veränderte Identität** verliehen wurde. Es handelt sich also in der Regel um **einmalige Ermittlungsaktionen**, wie zum Beispiel einen **Scheinkauf**. Da § 110a Strafprozessordnung lediglich verdeckte Ermittler betrifft und es keine spezielle Rechtsgrundlage für den nicht offen ermittelnden Polizeibeamten gibt, ist der Einsatz eines solchen nicht an die Voraussetzungen der §§ 110a ff. Strafprozessordnung geknüpft. Nach herrschender Auffassung ist die Rechtsgrundlage für ein derartiges polizeiliches Vorgehen die sogenannte **Ermittlungsgeneralklausel der §§ 161, 163 Strafprozessordnung**.³³⁹

Sofern es sich also um eine **nicht auf Dauer angelegte** Operation handelt, können Polizeibeamte auch ermitteln, ohne ihre Identität als Polizeibeamte offen zu legen. Dies betrifft auch Ermittlungen im Internet. So ist es den Polizeibeamten erlaubt, **unter falschem Namen an Chats** teilzunehmen, **Blogs** und **Foren** zu nutzen oder sich in **sozialen Netzwerken** zu betätigen und Ermittlungsergebnisse zu sichern.³⁴⁰

Grundsätzlich spielt bei Ermittlungen im Internet der **Zugang zu dem jeweiligen Netzwerk** eine nicht unerhebliche Rolle. Je höher die Hürden sind, um in bestimmten Netzwerken aktiv zu werden oder an ihnen teilzunehmen, desto höhere Anforderungen werden auch an den ermittelnden Polizeibeamten gestellt. Ist mithin das Nutzen eines Netzwerkes aufgrund des komplizierten oder aufwendigen Zugangs erschwert, desto eher bedarf es eines verdeckten Ermittlers anstatt lediglich eines nicht offen ermittelnden Polizeibeamten.

Tatprovokationen des nicht offen ermittelnden Polizeibeamten sind ebenso wie beim verdeckten Ermittler gestattet. Voraussetzung ist auch hier, dass sich die Tatprovokation gegen Personen richtet, von denen anzunehmen ist, dass sie eine entsprechende Tat begangen haben oder planen, eine solche in absehbarer Zeit durchzuführen.

7.1.3. Vertrauenspersonen

Abzugrenzen sind verdeckte Ermittler auch von Vertrauenspersonen, sogenannten V-Leuten. Vertrauenspersonen sind **keine Polizeibeamte, sondern Privatpersonen**, die den Ermittlungsbehörden häufig gegen Bezahlung Informationen aus einem kriminellen Umfeld beschaffen. Der Einsatz solcher Vertrauenspersonen war lange umstritten, wurde vom Bundesverfassungsgericht jedoch letztlich als **verfassungsrechtlich zulässig** erachtet.³⁴¹ Dies gilt insbesondere im Kampf gegen organisiertes Verbrechen, Terrorismus, Drogenhandel und Korruption.³⁴² Gestützt wird der Einsatz ebenfalls auf die **Ermittlungsgeneralklausel des §§ 161, 163 Strafprozessordnung**.

³³⁸ M. Soiné, Personale verdeckte Ermittlungen in sozialen Netzwerken zur Strafverfolgung, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht (NStZ) 2014, S. 248 ff. (250).

³³⁹ C. Rosengarten & S. Römer, Der „virtuelle verdeckte Ermittler“ in sozialen Netzwerken und Internetboards, in: Neue juristische Wochenschrift (NJW) 2012, S. 1764 ff. (1764).

³⁴⁰ S. Hegmann, in J.-P. Graf (Hrsg.), BeckOK StPO mit StStBV und MiStra, 29. Ed., München 2018, § 110a StPO, Rn. 5.

³⁴¹ Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Beschluss vom 11.01.2005 – 2 BvR 1389/04.

³⁴² J. Meyer-Ladewig *et al.*, in J. Meyer-Ladewig *et al.* (Hrsg.), Europäische Menschenrechtskonvention, 4. Aufl., 2017, Art. 6, Rn. 157.

Da es sich nicht um Polizeibeamte handelt, haben Vertrauenspersonen nicht die gleichen Befugnisse wie verdeckte Ermittler oder nicht offen ermittelnde Polizeibeamte.³⁴³ Allerdings können auch diese **unter falschem Namen im Internet aktiv** werden und beispielsweise als Scheinkäufer auftreten.³⁴⁴ Allerdings darf auch hier die Nutzung einer falschen Identität **nicht auf Dauer** erfolgen.

7.2. Voraussetzungen

7.2.1. Verdeckte Ermittler

Zunächst bedarf es für den Einsatz von erdeckten Ermittlern eines **Anfangsverdachts**.³⁴⁵ Dieser setzt konkrete Tatsachen voraus, die auf eine vorliegende Straftat hindeuten. Blosser Vermutungen reichen nicht aus.³⁴⁶ Zudem ist der Einsatz von verdeckten Ermittlern nur bei **schwerwiegenden Straftaten**³⁴⁷ zulässig und kommt insbesondere nur dann zum Zuge, wenn auf andere Weise die **Ermittlungen nicht möglich oder nur unter erschwerten Bedingungen** durchführbar wären.³⁴⁸ Relevante Straftaten sind zum Beispiel schwere Verstöße gegen das **Betäubungsmittelgesetz**, Delikte des **Waffenhandels oder der Geldfälschung** oder Straftaten, die einen **terroristischen Hintergrund** haben beziehungsweise im Bereich der **organisierten Kriminalität** begangen werden.

7.2.2. Nicht offen ermittelnde Polizeibeamte

Die Abgrenzung zwischen dem verdeckten Ermittler und dem nicht offen ermittelnden Polizeibeamten stellt letztlich die Legende dar, also die auf Dauer angelegte Scheinidentität. Daher ist für den nicht offen ermittelnden Polizeibeamten sozusagen als negatives Tatbestandsmerkmal erforderlich, dass dieser **keine auf Dauer angelegte Legende nutzt**, sondern dass es sich um **einzelne verdeckte Operationen** handelt.

Wann eine solche auf Dauer angelegte Scheinidentität vorliegt, ist umstritten. Während die Rechtsprechung³⁴⁹ die **auf Dauer eingerichtete Tätigkeit** als ausschlaggebend erachtet, wird in der Literatur³⁵⁰ auf die **auf Dauer angelegte Legende** abgestellt. Folgt man der Literatur, so ist es also ausreichend, wenn alle legendenbildenden Faktoren über einen längeren Zeitraum Anwendung finden sollen. Sofern keine auf Dauer angelegte Legende vorliegt, gelten für den nicht offenen ermittelnden Polizeibeamten auch **nicht die strengen Regeln der §§ 110a ff. Strafprozessordnung**. Eine Ausnahme gilt lediglich dann, wenn der nicht offen ermittelnde Polizeibeamte während seines Einsatzes unter seinem Falschnamen **eine Wohnung betritt**. In diesem Fall gilt auch für den nicht offen ermittelnden Polizeibeamten der **Richtervorbehalt**, der für den verdeckten Ermittler gilt.³⁵¹

³⁴³ Vgl. z.B. § 110c Strafprozessordnung (StPO), der dem verdeckten Ermittler die Befugnis einräumt, unter Verwendung seiner Legende eine Wohnung mit dem Einverständnis des Berechtigten betreten.

³⁴⁴ M. Soiné, Personale verdeckte Ermittlungen in sozialen Netzwerken zur Strafverfolgung, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht (NStZ) 2014, S. 248 ff. (251).

³⁴⁵ Anfangsverdacht im Sinne des § 152 Abs. 2 Strafprozessordnung (StPO).

³⁴⁶ S. Beukelmann, in J.-P. Graf (Hrsg.), BeckOK StPO mit SiStBV und MiStra, 29. Ed., München 2018, § 152, Rn. 4.

³⁴⁷ Das Gesetz spricht von Straftaten von erheblicher Bedeutung, vgl. § 98a Abs. 1 S. 1 Strafprozessordnung (StPO).

³⁴⁸ § 110a Abs. 1 S. 3 Strafprozessordnung (StPO).

³⁴⁹ Siehe beispielsweise Bundesgerichtshof (BGH); Urteil vom 06.02.1996 – 1 StR 544/95.

³⁵⁰ Siehe beispielsweise R. Günther, in H. Kudlich (Hrsg.), Münchener Kommentar zur Strafprozessordnung: Band 1, §§ 1-150 StPO, 1. Aufl., München 2014, § 110b, Rn. 15.

³⁵¹ S. Hegmann, in J.-P. Graf (Hrsg.), BeckOK StPO mit SiStBV und MiStra, 29. Ed., München 2018, § 110a StPO, Rn. 5.

7.2.3. Vertrauenspersonen

Der Einsatz von Vertrauenspersonen gehört zu den besonderen Ermittlungseingriffen der Straftaterforschung durch die Polizei. Demnach bedarf es für den Einsatz einer Vertrauensperson eines bestehenden **Anfangsverdachts**.³⁵² Der Einsatz von Vertrauenspersonen muss zudem durch die Staatsanwaltschaft genehmigt werden. Schliesslich bedarf es **eines sachlichen Grundes**, warum der Einsatz einer Vertrauensperson dem eines verdeckten Ermittlers vorgezogen wird, da anderenfalls die strengen Regeln der §§ 110a ff. Strafprozessordnung umgangen würden.

7.3. Zuständige Behörden

Zuständig für den Einsatz verdeckter Ermittler, nicht offen ermittelnder Polizeibeamter und Vertrauenspersonen sind die Ermittlungsbehörden, also die **Staatsanwaltschaft** und die bei deren Aufgaben unterstützende **Polizei**.³⁵³ In den genannten Fällen bedarf es der ausdrücklichen vorherigen **Zustimmung des Gerichts** beziehungsweise der nachträglichen Genehmigung.

In der Regel muss die **Staatsanwaltschaft** dem Einsatz von verdeckten Ermittlern **zustimmen**.³⁵⁴ Ausnahmen bestehen bei **Gefahr im Verzug**. Liegt diese vor, so kann die Polizei die Zustimmung auch nachträglich einholen.³⁵⁵ Betritt der verdeckte Ermittler eine **Wohnung**³⁵⁶ oder richtet sich die Ermittlung gegen einen **bestimmten Beschuldigten**, bedarf es einer **gerichtlichen Zustimmung**. Auch diese kann bei Gefahr im Verzug nachträglich eingeholt werden.³⁵⁷

7.4. Maximale Dauer und mögliche Verlängerung

Solange die vorgeschriebenen Voraussetzungen geben sind, kann die Massnahme andauern.

7.5. Minderjährige

Gemäss der Polizeidienstvorschrift 382 dürfen Minderjährige nicht als V-Leute eingesetzt werden.³⁵⁸

7.6. Relevante praktische Erfahrungen

Aktuelle Zahlen zum Einsatz von verdeckten Ermittlern im Internet liegen nach der Recherche des Instituts nicht vor. Auch die Anzahl der insgesamt eingesetzten verdeckten Ermittler wird aus Geheimhaltungsgründen nicht an die Öffentlichkeit kommuniziert.³⁵⁹

³⁵² R. Kölbel, in H. Schneider (Hrsg.), Münchener Kommentar zur Strafprozessordnung: Band 2, §§ 151-332 StPO, 1. Aufl., München 2016, § 163, Rn. 7.

³⁵³ §§ 161, 163 Strafprozessordnung (StPO).

³⁵⁴ § 110b Abs. 1 S. 1 Strafprozessordnung (StPO).

³⁵⁵ § 110b Abs. 1 S. 2 Strafprozessordnung (StPO).

³⁵⁶ § 110b Abs. 2 S. 1 Nr. 2 Strafprozessordnung (StPO) spricht von Wohnungen, die nicht allgemein zugänglich ist. Darunter sind vor allem Privat- und Geschäftsräume zu verstehen. Keiner gerichtlichen Zustimmung bedarf demnach das Betreten eines Restaurants oder eines Hotels. Auch das Betreten von Spielhallen und Bars bedarf in der Regel keiner gerichtlichen Zustimmung, sofern das Betreten während der allgemeinen Öffnungszeiten erfolgt (vgl. R. Günther, in H. Kudlich (Hrsg.), Münchener Kommentar zur Strafprozessordnung: Band 1, §§ 1-150 StPO, 1. Aufl., München 2014, § 110b, Rn. 17).

³⁵⁷ § 110b Abs. 2 S.1, 2 Strafprozessordnung (StPO).

³⁵⁸ Punkt 11. Die Polizeivorschrift 382 ist verfügbar unter <https://www.dvjj.de/wp-content/uploads/2019/08/PDV-382.pdf> (22.01.2021), dort die Fassung von 1995.

³⁵⁹ Bundestags-Drucksache 19/920 vom 26.02.2018, S. 1 f., verfügbar unter <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/009/1900920.pdf> (28.01.2021).

Im Jahre 2011 teilte die Bundesregierung jedoch mit, in den zwei vorangegangenen Jahren habe es beim Bundeskriminalamt **lediglich sechs Ermittlungsverfahren** gegeben, bei denen im Rahmen von Internetermittlungen verdeckte Ermittler gemäss den §§ 110a ff. Strafprozessordnung eingesetzt worden seien.³⁶⁰

8. Präventivhaft

Aktualisierung: Brandenburg scheint das einzige Bundesland zu sein, welches eine neue Ermächtigungsgrundlage für präventiven Gewahrsam zur Terrorismusprävention eingeführt hat. Demnach kann eine Person in Gewahrsam genommen werden, wenn dies unerlässlich ist, um eine **unmittelbar bevorstehende Begehung oder Fortsetzung einer terroristischen Straftat zu verhindern**. Dies kann sich insbesondere darauf stützen, dass die Person eine zur Verhinderung einer terroristischen Tat verhängte Aufenthaltsanordnung oder ein solches Kontaktverbot nicht beachtet.

Das im Folgenden beispielhaft dargestellte Bundesland Niedersachsen hat seine allgemeine Ermächtigungsgrundlage für präventiven Gewahrsam Ende Mai 2019 geändert. Zwar bezieht sich die Vorschrift weiterhin nicht spezifisch auf drohende terroristische Taten, jedoch wurde dieser Aspekt bei der Dauer des Präventivgewahrsams einbezogen. Demnach unterscheidet das Niedersächsische Sicherheits- und Ordnungsgesetz bei der zulässigen Höchstdauer der Massnahme nun nach der Art der drohenden Gefahr. Handelt es sich um eine terroristische Straftat, so darf die Person nun nicht mehr nur zehn, sondern 14 Tage in Präventivgewahrsam genommen werden. Der Gewahrsam kann einmal um weitere 14 Tage sowie anschliessend einmalig um weitere sieben Tage verlängert werden. Während für die erste Ingewahrsamnahme die Verwaltungsbehörden und die Polizei zuständig sind, muss die Verlängerung vom Gericht angeordnet werden.

8.1. Rechtliche Regelung und/oder Stand der Rechtsetzungsarbeiten

Es scheint, dass lediglich das Bundesland **Brandenburg** einen **Präventivgewahrsam** in sein Polizeigesetz aufgenommen hat, der ausdrücklich der **Terrorismusprävention** dient. **§ 28d Brandenburgisches Polizeigesetz** erlaubt es, eine Person in Gewahrsam zu nehmen, um eine unmittelbar bevorstehende terroristische Straftat zu verhindern.³⁶¹

Auch in den Polizeigesetzen der meisten anderen Bundesländer ist der **Präventivgewahrsam als Standardmassnahme** geregelt, **ohne** jedoch explizit **Bezug auf Terrorismus** zu nehmen. Diese Regelungen kommen insbesondere im Zusammenhang mit befürchteten Ausschreitungen bei Fussballspielen zur Anwendung. Als **Beispiel** soll hier **§ 18 Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsbehördengesetz** dargestellt werden, da hier bei der nach der Situation unterscheidenden erlaubten **Dauer** der Massnahme nun auch terroristische Taten ausdrücklich mit aufgenommen wurden.³⁶²

8.2. Voraussetzungen

Die zur Terrorismusprävention geschaffene Ermächtigungsgrundlage des **§ 28d Brandenburgisches Polizeigesetz** setzt für eine Ingewahrsamnahme voraus, dass der Gewahrsam **unerlässlich** ist, um das

³⁶⁰ Bundestags-Drucksache 17/6587 vom 14.07.2011, S. 5, verfügbar unter <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/065/1706587.pdf> (19.04.2018).

³⁶¹ § 28d Abs. 1 S. 1 Brandenburgisches Polizeigesetz (BbgPolG); siehe hierzu auch F. Roggan, Brandenburgische Polizeirechtsnovelle von 2019 – Erläuterungen und Würdigung aus verfassungsrechtlicher Perspektive, in Landes- und Kommunalverwaltung (LKV) 2019, S. 241 (248 f.).

³⁶² § 21 S. 2 Nr. 1, S. 3 in Verbindung mit § 18 Abs. 1 Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsbehördengesetz (NPOG).

unmittelbar bevorstehende Begehen oder Fortsetzen einer **terroristischen Straftat**³⁶³ **zu verhindern**. Das Gesetz nennt als wichtiges Beispiel dafür, wann eine Ingewahrsamnahme unerlässlich ist, dass die Person eine zum Zwecke der Terrorismusprävention angeordnete Aufenthaltsvorgabe oder ein entsprechendes Kontaktverbot missachtet und so das Ziel der Anordnung gefährdet.³⁶⁴

§ 18 Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsbehördengesetz setzt für einen Präventivgewahrsam unter anderem voraus, dass dieser **unerlässlich** ist, um die **unmittelbar bevorstehende** Begehung oder Fortsetzung einer **Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit von erheblicher Gefahr für die Allgemeinheit zu verhindern**. Ein solcher Präventivgewahrsam ist auch möglich, wenn er unerlässlich ist, um einen **Platzverweis** durchzusetzen.³⁶⁵

Allerdings muss bei Anwendung und Auslegung dieser Normen die **Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte** in diesem Zusammenhang berücksichtigt werden. Aus dessen Entscheidung im Fall Ostendorf gegen Deutschland vom März 2013³⁶⁶ geht hervor, dass präventiver Gewahrsam, der also nicht der Strafverfolgung dient, sondern dem Verhindern von Straftaten, grundsätzlich verboten sein soll. Präventivgewahrsam soll jedoch rechtmässig sein **zur „Erzwingung der Erfüllung einer gesetzlichen Verpflichtung“**, insbesondere damit die Person „eine ihr obliegende bestimmte und konkrete Verpflichtung [erfüllt], der sie bisher noch nicht nachgekommen ist.“ Diese Verpflichtung müsse jedoch **ausreichend konkret und bestimmt** sein.³⁶⁷

8.3. Zuständige Behörden

In **Brandenburg** ist die **Polizei** zuständig. Diese muss allerdings unverzüglich und spätestens innerhalb von 24 Stunden eine **richterliche Anordnung** herbeiführen sowie unverzüglich eine **richterliche Entscheidung über die Zulässigkeit und die Fortdauer des Gewahrsams**.³⁶⁸ Zuständig ist dasjenige **Amtsgericht, in dessen Bezirk die Person festgehalten wird**.³⁶⁹

Gleiches gilt dem Grunde nach auch in **Niedersachsen**. Dort sind die **Verwaltungsbehörden** und die **Polizei** zuständig. Diese müssen jedoch unverzüglich eine **richterliche Entscheidung über die Zulässigkeit und Fortdauer der Freiheitsentziehung** beantragen.³⁷⁰ Auch hier ist dasjenige **Amtsgericht** zuständig, **in dessen Bezirk die Person festgehalten wird**.³⁷¹

8.4. Maximale Dauer und mögliche Verlängerung

Nach **brandenburgischem** Recht darf der Präventivgewahrsam grundsätzlich nur bis zum **Ende des Tages nach dem Ergreifen** dauern. Wurde in dieser Zeit jedoch die **Fortdauer** des Gewahrsams zur Terrorismusprävention **verlängert**, so kann der Gewahrsam für höchstens **zwei Wochen** verhängt werden und kann **einmalig um höchstens zwei weitere Wochen verlängert** werden.³⁷²

Das **niedersächsische** Recht sieht **vergleichbare** Vorgaben vor. Insbesondere wurde in Niedersachsen neu eingeführt, dass der Präventivgewahrsam bei einer bevorstehenden **terroristischen Straftat** nun

³⁶³ Im Sinne des § 28a Abs. 1 Brandenburgisches Polizeigesetz (BbgPolG).

³⁶⁴ § 28d Abs. 1 S. 1, 2 Brandenburgisches Polizeigesetz (BbgPolG).

³⁶⁵ § 18 Abs. 1 Nr. 2 *lit.* a), b), Nr. 3 Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsbehördengesetz (NPOG).

³⁶⁶ Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), Urteil vom 07.03.2013 – 15598/08.

³⁶⁷ Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), Urteil vom 07.03.2013 – 15598/08.

³⁶⁸ § 18 Abs. 1 S. 1 in Verbindung mit § 28d Abs. 2 S. 1 Brandenburgisches Polizeigesetz (BbgPolG)

³⁶⁹ § 18 Abs. 2 S. 1 Brandenburgisches Polizeigesetz (BbgPolG).

³⁷⁰ § 18 Abs. 1 Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsbehördengesetz (NPOG).

³⁷¹ § 19 Abs. 3 S. 1 in Verbindung mit § 18 Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsbehördengesetz (NPOG).

³⁷² § 28d Abs. 2 S. 2, 3 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 Nr. 3 S. 1 Brandenburgisches Polizeigesetz (BbgPolG).

zwei Wochen dauern darf und nicht wie bei anderen bevorstehenden Straftaten höchstens zehn Tage.³⁷³

8.5. Minderjährige

Sowohl das Recht **Brandenburgs** als auch das Recht **Niedersachsens** sehen die Pflicht vor, bei einer Ingewahrsamnahme einer minderjährigen Person die **erziehungsberechtigte Person zu informieren**.³⁷⁴ Die Polizeidienstvorschrift 382³⁷⁵ führt hierzu aus, dass die erziehungsberechtigte Person bei einer Freiheitsentziehung von Minderjährigen benachrichtigt werden muss,³⁷⁶ handelt es sich lediglich um eine **Freiheitsbeschränkung**, so ist eine solche **Benachrichtigung in der Regel nötig**. Bei einem reinen **Platzverweis** kann auf eine **Benachrichtigung** der erziehungsberechtigten Person **verzichtet werden**.³⁷⁷ Darüber hinaus ist der festgehaltenen Minderjährigen Person unverzüglich, das heisst ohne schuldhaftes Zögern, **Gelegenheit zu geben, einen Angehörigen oder eine Person ihres Vertrauens selbst zu benachrichtigen**, soweit dadurch der Zweck der Massnahme nicht gefährdet wird.³⁷⁸

Zudem sieht das **Niedersächsische** Polizei- und Ordnungsbehördengesetz die Möglichkeit der Polizei vor, eine **minderjährige Person in Obhut zu nehmen, die sich der Sorge der erziehungsberechtigten Person entzogen hat**. Dies muss mit dem Ziel geschehen, erstere der erziehungsberechtigten Person oder dem Jugendamt zu übergeben.³⁷⁹ Eine vergleichbare Vorschrift findet sich auch für den Zuständigkeitsbereich der **Bundespolizei** im Bundespolizeigesetz.³⁸⁰

Darüber hinaus sieht die **Polizeidienstvorschrift 382**³⁸¹ zum **Schutze Minderjähriger** unter anderem die folgenden Massnahmen vor, welche sowohl präventiv als auch repressiv ergriffen werden können und welche teilweise zwischen **Kindern (0-13 Jahre)** und **Jugendlichen (14-17 Jahre)** unterscheiden:

- **Freiheitsbeschränkung/Freiheitsentziehung bei Kindern:** Eine Freiheitsbeschränkung oder Freiheitsentziehung ist zulässig [...]
 - im Rahmen der Gefahrenabwehr, zum Beispiel als Sistierung zur Feststellung der Identität, als Ingewahrsamnahme und als Platzverweisung,
 - zur Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus nach landesrechtlichen Bestimmungen.³⁸²

Kinder dürfen nicht in Einzel- oder Sammelzellen untergebracht werden. Sie sind in anderen geeigneten Räumen unter polizeiliche Aufsicht zu stellen. Hiervon darf nur in begründeten

³⁷³ § 21 S. 1, 2 Nr. 1, 2 Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsbehördengesetz (NPOG); siehe hierzu auch V. Mehde, Niedersachsens neues Polizei- und Ordnungsbehördengesetz, in Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland (NordÖR) 2019, S. 272 (277).

³⁷⁴ § 19 Abs. 2 S. 4 in Verbindung mit § 28d Abs. 2 S. 1 Brandenburgisches Polizeigesetz (BbgPolG); § 20 Abs. 2 S. 3 in Verbindung mit § 18 Abs. 1 Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsbehördengesetz (NPOG); für die Bundespolizei siehe auch § § 41 Abs. 2 S. 3 Bundespolizeigesetz (BPolG), verfügbar unter https://www.gesetze-im-internet.de/bgsg_1994/index.html (28.01.2021).

³⁷⁵ Verfügbar unter <https://www.dvjj.de/wp-content/uploads/2019/08/PDV-382.pdf> (22.01.2021), dort die Fassung von 1995.

³⁷⁶ Punkt 6.4.1.

³⁷⁷ Punkt 6.4.2.

³⁷⁸ Punkt 6.4.3.

³⁷⁹ § 18 Abs. 3 Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsbehördengesetz (NPOG).

³⁸⁰ § 39 Abs. 2 Bundespolizeigesetz (BPolG).

³⁸¹ Verfügbar unter <https://www.dvjj.de/wp-content/uploads/2019/08/PDV-382.pdf> (22.01.2021), dort die Fassung von 1995.

³⁸² Punkt 6.1.1.

Ausnahmefällen abgewichen werden. Im übrigen sind die Gewahrsamsordnungen des Bundes und der Länder zu beachten.³⁸³

- **Freiheitsbeschränkung/Freiheitsentziehung bei Jugendlichen:** Bei Freiheitsbeschränkung und Freiheitsentziehung gelten die Bestimmungen der Strafprozessordnung, der Polizeigesetze und anderer Rechtsvorschriften ohne Einschränkung.³⁸⁴ Werden Jugendliche aus anderen als strafprozessualen Gründen bei der Polizei festgehalten, gelten für die Unterbringung die gleichen Grundsätze wie bei Kindern.³⁸⁵
- **Freiheitsbeschränkung/Freiheitsentziehung an besonderen Orten:** Bei Minderjährigen und Heranwachsenden sind freiheitsbeschränkende und freiheitsentziehende Massnahmen in Schulen, am Ausbildungsplatz oder an der Arbeitsstelle möglichst zu vermeiden.³⁸⁶ Die Massnahmen sind mit Rücksicht auf die Betroffenen nur dann zulässig, wenn
 - eine richterliche Anordnung dies bestimmt,
 - sie an anderen Orten nicht unwesentlich erschwert oder gefährdet wären [...].³⁸⁷

8.6. Relevante praktische Erfahrungen

Aufgrund der **Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte** aus den Jahren 2011³⁸⁸ und 2013³⁸⁹ zum Präventivgewahrsam wird der Umgang mit dieser Massnahme derzeit in Rechtsprechung und Literatur **diskutiert**.³⁹⁰

9. Repressive Einzelhaft als ununterbrochene Trennung von anderen Gefangenen

Aktualisierung: Es scheint keine neuen Vorschriften zur repressiven Einzelhaft als Mittel der Terrorismusprävention zu geben.

9.1. Rechtliche Regelung und/oder Stand der Rechtsetzungsarbeiten

Die Einzelhaft wird in Deutschland sowohl in Bundesgesetzen als auch in den jeweiligen Landes-Strafvollzugsgesetzen geregelt. Spezielle Vorschriften zur Einzelhaft im Rahmen der Terrorismusprävention scheinen nicht zu existieren.

Zu unterscheiden ist die Anordnung der Einzelhaft in der **Untersuchungshaft** von der Anordnung im Rahmen der repressiven **Strafhaft**. Da die in diesem Gutachten zu beantwortende Frage die repressive

³⁸³ Punkt 6.1.2.

³⁸⁴ Punkt 6.2.1.

³⁸⁵ Punkt 6.2.2.

³⁸⁶ Punkt 6.3.1.

³⁸⁷ Punkt 6.3.2.

³⁸⁸ Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR, V. Sektion), Urteil vom 01.12.2011 – 8080/08 und 8577/08 (Schwabe und M.G./Deutschland).

³⁸⁹ Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR, V. Sektion), Urteil vom 07.03.2013 – 15598/08 (Ostendorf/Deutschland).

³⁹⁰ Siehe hierzu beispielsweise J. M. Hoffmann, Der gefahrenabwehrrechtliche Präventivgewahrsam und die Europäische Menschenrechtskonvention, in *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)* 2013, S. 266 ff.; derselbe, Konventionskonformität des Präventivgewahrsams, in *NVwZ* 2015, S. 720 ff.; L. O. Michaelis, Der polizeiliche Präventivgewahrsam, in *Juristische Arbeitsblätter (JA)* 2014, S. 198 ff.; N. Schaks & M. Schneider, Zur menschenrechtlichen Zulässigkeit des polizeirechtlichen Präventivgewahrsams, in *Landes- und Kommunalverwaltung (LKV)* 2014, S. 203 ff.; M. Heidebach, Der polizeiliche Präventivgewahrsam auf konventionsrechtlichem Prüfstand, in *NVwZ* 2014, S. 204 ff.

Einzelhaft betrifft, wird im Folgenden auf Einzelhaft während der Untersuchungshaft³⁹¹ nicht weiter eingegangen. Die Regelungen der einzelnen Bundesländer im Hinblick auf Einzelhaft im Rahmen der repressiven Strafhaft weichen nicht von denjenigen des Bundes ab, sodass beispielhaft die Vorschriften des Bundesrechts dargestellt werden.

In der Strafhaft kann die Einzelhaft unterschiedlich angewendet werden. Zum einen kann sie als **Disziplinarmaßnahme**, dem sogenannten **Arrest**, angeordnet werden.³⁹² Zum anderen kann sie aber auch als eine **Sicherungsmaßnahme zur Verhinderung von Flucht, Gewalt oder Selbstmord** des Häftlings dienen.³⁹³

9.2. Voraussetzungen

Grundsätzlich können gegen einen Gefangenen **Disziplinarmaßnahmen** angeordnet werden, wenn dieser **schuldhaft gegen gesetzliche Pflichten verstößt** und eine Verwarnung nicht ausreichend ist.³⁹⁴ Einer Disziplinarmaßnahme steht auch nicht entgegen, dass gleichzeitig wegen derselben Verfehlung ein Straf- oder Bussgeldverfahren eingeleitet wird.³⁹⁵ Da es sich beim **Arrest** jedoch um eine besonders schwerwiegende Maßnahme handelt, darf dieser lediglich dann verhängt werden, wenn es sich um eine **schwere oder um eine mehrfach wiederholte Verfehlung** handelt.³⁹⁶

Die Einzelhaft kann nicht nur als Disziplinarmaßnahme, sondern auch als **besondere Sicherungsmaßnahme** angeordnet werden. Voraussetzung hierfür ist, dass nach dem **Verhalten des betroffenen Gefangenen oder auf Grund seines seelischen Zustandes** eine **erhöhte Gefahr** besteht, der Gefangene könnte **fliehen**, gegen Personen oder Sachen **gewalttätig** werden oder sich **selbst umbringen oder verletzen**.³⁹⁷ Einige besondere Sicherungsmaßnahmen wie auch die Einzelhaft sind auch dann zulässig, wenn die Gefahr einer **Befreiung** oder eine **erhebliche Störung der Anstaltsordnung** anders nicht vermieden oder behoben werden kann.³⁹⁸ In allen Fällen gilt jedoch, dass die Einzelhaft eines Gefangenen nur dann angeordnet werden darf, wenn dies **aus Gründen, die in der Person des Gefangenen liegen, unerlässlich** ist.³⁹⁹

9.3. Zuständige Behörden

Sowohl die Einzelhaft als Disziplinarmaßnahme (Arrest) als auch die Einzelhaft als besondere Sicherungsmaßnahme werden vom **Anstaltsleiter** angeordnet.⁴⁰⁰

9.4. Maximale Dauer und mögliche Verlängerung

Als **Disziplinarmaßnahme (Arrest)** kann Einzelhaft **bis zu vier Wochen** angeordnet werden.⁴⁰¹

³⁹¹ § 19 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 Strafprozessordnung (StPO).

³⁹² § 103 Abs. 1 Nr. 9, Abs. 2 in Verbindung mit § 104 Abs. 5 Strafvollzugsgesetz (StVollzG).

³⁹³ § 88 Abs. 2 Nr. 3 in Verbindung mit § 89 Strafvollzugsgesetz (StVollzG).

³⁹⁴ § 102 Abs. 1, 2 Strafvollzugsgesetz (StVollzG).

³⁹⁵ § 102 Abs. 3 Strafvollzugsgesetz (StVollzG).

³⁹⁶ § 103 Abs. 2 Strafvollzugsgesetz (StVollzG).

³⁹⁷ § 88 Abs. 1 Strafvollzugsgesetz (StVollzG).

³⁹⁸ § 88 Abs. 3 in Verbindung mit Abs. 2 Nr. 3 Strafvollzugsgesetz (StVollzG).

³⁹⁹ § 89 Abs. 1 Strafvollzugsgesetz (StVollzG).

⁴⁰⁰ Für den Arrest: § 102 Abs. 1 in Verbindung mit § 105 Abs. 1 S. 1 Strafvollzugsgesetz (StVollzG); für die besondere Sicherungsmaßnahme: § 91 Abs. 1 S. 1 Strafvollzugsgesetz (StVollzG).

⁴⁰¹ § 103 Abs. 1 Nr. 9 Strafvollzugsgesetz (StVollzG).

Als **besondere Sicherungsmassnahme** darf die Einzelhaft nur **insoweit** aufrechterhalten werden, **als es ihr Zweck erfordert**.⁴⁰² Beläuft sich die **Gesamtdauer** der Einzelhaft **innerhalb eines Jahres auf mehr als drei Monate**, so ist die **Zustimmung der Aufsichtsbehörde** erforderlich. Das Gesetz stellt hierbei ausdrücklich klar, dass die Frist nicht dadurch unterbrochen wird, dass der Gefangene am Gottesdienst oder an der Freistunde teilnimmt.⁴⁰³

Lediglich das Bundesland **Schleswig-Holstein** regelt ausdrücklich, dass die Einzelhaft als besondere Sicherungsmassnahme **nur dann länger als 24 Stunden** andauern darf, wenn dies zur **Abwehr einer von der Person des Gefangenen ausgehenden Gefahr unerlässlich** ist.⁴⁰⁴

9.5. Minderjährige

Zu Regelungen im Hinblick auf **Freiheitsentziehung bei Kindern und Jugendlichen** siehe unter **Punkt 8.5.** in diesem Gutachten zum deutschen Recht.

9.6. Relevante praktische Erfahrungen

Unsere Recherche hat keine hier relevanten praktischen Erfahrungen ergeben.

10. Geplante oder bestehende andere Massnahmen zur Terrorismusprävention

Fünf der sechzehn deutschen Bundesländer haben zusätzlich zu den bereits dargestellten Massnahmen noch **weitere Massnahmen zur Terrorismusprävention eingeführt** oder **bestehende Massnahmen explizit um diesen Aspekt erweitert**. Dabei handelt es sich um Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen. Zusätzlich werden in Schleswig-Holstein derzeit entsprechende Massnahmen zur Terrorismusprävention diskutiert.

In erster Linie handelt es sich bei den neuen oder ergänzten Massnahmen um solche der **Datenerhebung**. So gestatten insbesondere Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und/oder Nordrhein-Westfalen den **Einsatz technischer Mittel bei öffentlichen Veranstaltungen und im öffentlichen Raum**⁴⁰⁵, die **Überwachung der Telekommunikation**⁴⁰⁶, die **längerfristige Observation**⁴⁰⁷, den **verdeckten oder offenen Einsatz technischer Mittel zur Bild- und Tonaufzeichnung**⁴⁰⁸, den **verdeckten Eingriff in informationstechnische Systeme**⁴⁰⁹ sowie den **automatisierten Abgleich mit Daten aus Datenbanken anderer öffentlicher und nichtöffentlicher Stellen**⁴¹⁰.

⁴⁰² § 88 Abs. 5 Strafvollzugsgesetz (StVollzG).

⁴⁰³ § 89 Abs. 2 S. 1, 2 Strafvollzugsgesetz (StVollzG).

⁴⁰⁴ § 108 Abs. 5 Landesstrafvollzugsgesetz Schleswig-Holstein (LStVollzG SH).

⁴⁰⁵ § 32 Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsbehördengesetz (NPOG).

⁴⁰⁶ § 33a Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsbehördengesetz (NPOG); § 15a Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG).

⁴⁰⁷ § 34 Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsbehördengesetz (NPOG); § 15 Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG); § 33 Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Mecklenburg-Vorpommern (SOG M-V); § 20c Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (PolG NRW).

⁴⁰⁸ § 15 Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG); § 33 Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Mecklenburg-Vorpommern (SOG M-V); § 44 Polizeigesetz Baden-Württemberg (PolG BW).

⁴⁰⁹ § 15c Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG).

⁴¹⁰ § 26 Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG).

Darüber hinaus bestehen in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern Ermächtigungsgrundlagen für die **automatisierte Kennzeichenfahndung**.⁴¹¹ Hierzu ist anzumerken, dass das Bundesverfassungsgericht in einer Entscheidung von 2018 Teile vergleichbarer Vorschriften in anderen Bundesländern als verfassungswidrig angesehen hat.⁴¹² Es scheint jedoch, dass die in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern eingeführten Regelungen die vom Bundesverfassungsgericht ausgeführten Punkte berücksichtigen. Insbesondere sind die beiden Ermächtigungsgrundlagen **auf die Abwehr von bestimmten bedeutenden Gefahren begrenzt** und enthalten **weitergehende datenschutzrechtliche Vorgaben**.

Schliesslich finden sich vereinzelt auch weitere Massnahmen zur Terrorismusprävention in den verschiedenen Landespolizeigesetzen. Hierzu zählen **Befragung, Auskunftspflicht, Identitätsfeststellung, erkennungsdienstliche Massnahmen und polizeiliche Ausschreibung**⁴¹³, **polizeiliche Anhalte- und Sichtkontrollen**⁴¹⁴, **Ausschreibung zur gezielten Kontrolle**⁴¹⁵, **Sicherstellung von Sachen**⁴¹⁶ sowie der **Einsatz von Spreng- und Explosivmitteln**⁴¹⁷.

In Schleswig-Holstein scheint derzeit ebenfalls eine Gesetzesnovelle **diskutiert** zu werden. Einer der **umstrittenen Punkte** dort scheint zu sein, dass der sogenannte **finale Rettungsschuss auch gegen Kinder unter 14 Jahren** erlaubt werden soll.⁴¹⁸

⁴¹¹ § 28b Brandenburgisches Polizeigesetz (BbgPolG); § 43a Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Mecklenburg-Vorpommern (SOG M-V).

⁴¹² Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Beschluss vom 18.12.2018 – 1 BvR 142/15 und 1 BvR 3187/10.

⁴¹³ § 28b Brandenburgisches Polizeigesetz (BbgPolG).

⁴¹⁴ § 27a Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Mecklenburg-Vorpommern (SOG M-V); § 12a Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (PolG NRW).

⁴¹⁵ § 35 Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Mecklenburg-Vorpommern (SOG M-V).

⁴¹⁶ § 61 Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Mecklenburg-Vorpommern (SOG M-V).

⁴¹⁷ § 69 Brandenburgisches Polizeigesetz (BbgPolG).

⁴¹⁸ Bei unserer bisherigen Recherche konnten wir keinen entsprechenden Gesetzesentwurf finden. Die Informationen stammen aus Presseberichten, beispielsweise NDR, Reform für Polizeirecht im Land eingeleitet, 17.06.2020, verfügbar unter <https://www.ndr.de/nachrichten/schleswig-holstein/Reform-fuer-polizeirecht-in-SH-eingeleitet,polizeireform124.html> (08.01.2021).

C. FRANKREICH

En France, **deux lois** ont renforcé la lutte contre le terrorisme, d'un point de vue répressif et préventif.

Tout d'abord, la **loi n° 2016-731 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale**⁴¹⁹ a été adoptée le 3 juin 2016. En matière de lutte contre le terrorisme, cette loi a créé de nouveaux délits terroristes, augmenté la répression de ces derniers, et élargi les pouvoirs d'enquête et d'instruction d'une part, et les possibilités de contrôles administratifs d'autre part⁴²⁰.

Ensuite, la **loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme**⁴²¹, entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2017, a mis fin à 2 années sous le régime de l'état d'urgence en France en intégrant au droit commun des mesures autorisées par ce régime, avec toutefois des modalités plus strictes de mise en œuvre⁴²². Cette loi renforce la **prévention d'actes de terrorisme** avec l'introduction de dispositions sur les périmètres de protection, la fermeture des lieux de culte, les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance et les visites et saisies. Le chapitre II de la loi n° 2017-1510 est consacré aux **techniques de renseignement** ; les nouvelles dispositions augmentent les mesures de surveillance. Des dispositions concernent enfin les **contrôles aux frontières**.

La loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 a été **fortement critiquée** aussi bien par des universitaires, des magistrats que par des organisations de défense des droits de l'Homme⁴²³. Les craintes de ceux-ci sont principalement liées à l'inscription dans le droit commun de mesures de l'état d'urgence qui risquent de porter atteinte à l'Etat de droit en restreignant les libertés individuelles.

Enfin, à côté de cet arsenal législatif, des **plans d'action nationaux en matière de lutte contre le terrorisme et contre la radicalisation** ont été élaborés par le gouvernement français⁴²⁴.

⁴¹⁹ Loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, disponible sous <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032627231&categorieLien=id> (08.02.2018).

⁴²⁰ F. Fucini, Ce que prévoit la loi renforçant la lutte contre le crime organisé et le terrorisme, Dalloz actualité, 14 juin 2016.

⁴²¹ Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, disponible sous <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2017/10/30/INTX1716370L/jo/texte> (26.02.2018)

⁴²² O. Cahn & J. Leblois-Happe, Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : *perseverare diabolicum*, AJ pénal 2017 p. 468.

⁴²³ Voir notamment J. Leblois-Happe & O. Cahn, Nouveau projet de loi antiterroriste : attention danger !, La Semaine Juridique Edition Générale n° 29, 17 Juillet 2017, p. 815 ; Syndicat de la Magistrature, Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme - Observations du Syndicat de la magistrature sur le texte issu de la commission des lois de l'Assemblée nationale, 22 septembre 2017, disponible sous http://www.syndicat-magistrature.org/IMG/pdf/observations_pjl_antiterro_220917_-_2.pdf (23.02.2018) ; Commission nationale consultative des droits de l'Homme, Avis sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, 6 juillet 2017, disponible sous http://www.cncdh.fr/sites/default/files/170706_avis_sur_le_pjl_securite_interieure_terrorisme.pdf (23.02.2018).

⁴²⁴ Voir par exemple : Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation, « Prévenir Pour Protéger » - Plan national de prévention de la radicalisation, 23 février 2018, disponible sous <http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2018/02/2018-02-23-cipdr-radicalisation.pdf> (23.02.2018).

Actualisation : Depuis l'entrée en vigueur de ces mesures, **peu de modifications significatives** ont été apportées aux dispositions dont il est question dans le présent rapport aux paragraphes 1 à 8. On relève que la Loi 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice a modifié le Code de la sécurité intérieure ; elle a notamment créé un Parquet national antiterroriste⁴²⁵, et a ainsi conduit au remplacement de la mention du procureur de la République de Paris, par le procureur de la République antiterroriste dans plusieurs articles ; elle a également modifié le Code de procédure pénale ; elle a encore abouti à la création d'un code de la justice pénale des mineurs (entrée en vigueur initialement prévue à partir du 31 mars 2021, mais peut-être repoussée au 30 septembre 2021⁴²⁶), avec pour objectifs de rendre cette matière plus lisible, ou encore d'instaurer une période de mise à l'épreuve éducative⁴²⁷. La Loi 2020-936 du 30 juillet 2020 visant à protéger les victimes de violences conjugales a modifié l'article 138 du Code de procédure pénale dans cet objectif. Le Conseil constitutionnel a également pu prendre des décisions conduisant à la modification de dispositions⁴²⁸. Enfin, certaines mesures temporaires ont vu leur durée d'application prolongée⁴²⁹.

Toutefois, en ce qui concerne la détention répressive individuelle séparée des autres détenus de manière ininterrompue (paragraphe 9), le Décret n° 2020-1579 du 31 décembre 2019 modifiant le code de procédure pénale (partie réglementaire – décrets en Conseil d'Etat) et relatif aux quartiers de prise en charge de la radicalisation a apporté de **nouveaux éléments**. Une section relative aux **quartiers de prise en charge de la radicalisation** a ainsi été créée dans le Code de procédure pénale.

Pour compléter cette introduction sommaire au paysage normatif français, il est renvoyé au paragraphe 10 ci-dessous. Celui-ci présente **d'autres mesures préventives** que celles dont l'examen a été spécifiquement demandé.

⁴²⁵ Cette création vise au renforcement de la lutte contre le terrorisme. L'activité anti-terroriste revenait auparavant au procureur de la République de Paris ; au vu de l'ampleur que cette activité a pris, il a été estimé nécessaire de créer un parquet national consacré à cette activité. En outre, il a semblé nécessaire que le nouveau parquet national anti-terroriste gère également les affaires terroristes criminelles devant la cour d'assises spéciale dans le but de donner une cohérence à l'action publique. Premier Ministre, Plan d'action contre le terrorisme, dossier de presse du 13.07.2018, p. 27, disponible sous https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2018/07/dossier_de_presse_-_plan_daction_contre_le_terrorisme_-_13.07.2018.pdf (21.01.2021).

⁴²⁶ Le 20.01.2021, la Commission des lois du Sénat a modifié le projet de loi ratifiant l'ordonnance n°2019-950 du 11.09.2019 portant partie législative du Code de la justice pénale des mineurs. La raison invoquée est la volonté de tenir compte de l'état de préparation de l'ensemble des juridictions et de la protection judiciaire de la jeunesse. Site internet du Sénat, La commission des lois du Sénat reporte la mise en œuvre du code de justice pénale des mineurs et renforce sa cohérence pour permettre à la réforme de produire pleinement ses effets, 20.01.2021, disponible sous <http://www.senat.fr/presse/cp20210120b.html> (21.01.2021). Pour suivre l'évolution de la discussion du projet de loi, voir : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl20-228.html> (21.01.2021).

⁴²⁷ Voir : Ministère de la Justice, Justice des mineurs : les nouveautés de la loi du 23 mars 2019, 28.07.2020, disponible sous <http://www.justice.gouv.fr/justice-des-mineurs-10042/justice-des-mineurs-les-nouveautes-de-la-loi-du-23-mars-2019-33413.html> (08.01.2021).

⁴²⁸ Par exemple : Décision n° 2017 691 QPC du 16.02.2018.

⁴²⁹ Loi n° 2020-1671 du 24.12.2020 relative à la prorogation des chapitres VI à X du titre II du livre II et de l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure, article 1.

1. Obligation préventive de se présenter régulièrement (avec obligation de participer à un entretien)

1.1. Base légale ou projet de réforme

Dans le cadre du **contrôle administratif des retours sur le territoire** national (CART), une **obligation de se présenter périodiquement** aux services de police ou de gendarmerie peut être imposée à tout individu soupçonné de vouloir porter atteinte à la sécurité publique selon l'article L. 225-2 du Code de la sécurité intérieure (ci-après « CSI »). Cette mesure a été introduite par la loi n° 2016-731. L'obligation de se présenter périodiquement s'accompagne de celle de résider dans un périmètre géographique déterminé.

En vertu du nouvel article L. 228-2 CSI, introduit par la loi n° 2017-1510, une personne soupçonnée de vouloir commettre un acte terroriste⁴³⁰ peut être soumise à la **même obligation** en tant que **mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance**. En outre, la personne concernée sera également soumise à l'interdiction de se déplacer en dehors d'un certain périmètre et devra déclarer son lieu d'habitation et tout changement de celui-ci.

Il n'y a en revanche **pas d'obligation de participer à un entretien en lien avec l'obligation de se présenter**. Toutefois, dans le cadre du **dispositif CART**, les obligations imposées à la personne concernée, dont celle de se présenter périodiquement aux services de police, peuvent être totalement ou partiellement suspendues dans le cas où l'intéressé accepte de **participer à une action visant à permettre sa réinsertion et l'acquisition des valeurs de citoyenneté** (article L. 225-6 CSI).

1.2. Conditions

Concernant le **dispositif CART**, l'obligation de se présenter périodiquement s'applique à « **toute personne qui a quitté le territoire national** et dont il existe des raisons sérieuses de penser que ce déplacement a pour but de rejoindre un théâtre d'opérations de groupements terroristes dans des conditions susceptibles de la conduire à **porter atteinte à la sécurité publique lors de son retour** sur le territoire français » (article L. 225-1 CSI). L'obligation est **limitée à trois présentations par semaine** et elle doit être décidée dans un **délai d'un mois à compter de la date de retour** de la personne.

Dans le cadre de la loi n° 2017-1510, l'obligation de présentation vise « toute personne à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une **menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics** et qui soit entre en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme, soit soutient, diffuse, lorsque cette diffusion s'accompagne d'une manifestation d'adhésion à l'idéologie exprimée, ou adhère à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes » (article L. 228-1 CSI). Cette obligation de se présenter régulièrement est **limitée à une fois par jour**. En outre, il est possible pour la personne soumise à l'obligation de présentation de **remplacer cette obligation par une surveillance électronique mobile** (article L. 228-3 CSI). Cette possibilité est proposée par le ministre de l'intérieur et le placement sous surveillance électronique doit faire l'objet de l'accord écrit de l'intéressé.

La **décision** de soumettre une personne à l'obligation de se présenter aux services de police doit être **écrite et motivée** (articles L. 225-4 et L.228-6 CSI), et elle peut être **contestée devant le tribunal administratif** (articles L. 225-4 al. 3 et L. 228-2 al.7 CSI).

⁴³⁰

Les critères pour qualifier cette personne sont détaillés au point 1.2., a) du présent avis de droit.

Concernant la **participation à une action de réinsertion et d'acquisition des valeurs de citoyenneté**, cette possibilité est offerte dans le cadre du dispositif CART et donc pour les **personnes visées à l'article L. 225-1 CSI**. Cette action doit avoir lieu dans un **établissement habilité** à cet effet. Si l'intéressé accepte de participer, **les obligations** qui lui avaient été imposées (article L. 225-6 CSI), par exemple de se présenter régulièrement aux services de police ou de ne pas être en contact avec certains individus, **peuvent être partiellement voire totalement suspendues** après évaluation de sa personnalité et de sa situation matérielle, sociale et familiale. Toutefois, si les nécessités de l'ordre public le justifient, la personne bénéficiant de cette action peut être replacée dans sa situation initiale (article R. 225-4 CSI).

1.3. Autorités compétentes

Que ce soit dans le cadre du CART ou des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance, c'est au **ministre de l'Intérieur** de prescrire les obligations, dont celle de se présenter périodiquement aux services de police. Le ministre de l'Intérieur prescrit de telles mesures à une personne après en avoir **informé le procureur de la République antiterroriste** ⁴³¹ **et le procureur territorialement compétent** (articles L. 225-2 al. 1 et L. 228-2 al. 1 CSI).

Pour l'action de réinsertion et d'acquisition des valeurs de citoyenneté, c'est un **établissement habilité à cet effet** qui est en charge de cette action (article L. 225-6 CSI). Au préalable, la possibilité de proposer une telle mesure revient au **ministre de l'Intérieur**. Ce dernier est également compétent pour prendre la décision de suspension des obligations prononcées en application de l'article L. 225-2 CSI notamment, après évaluation de la personnalité et de la situation matérielle, sociale et familiale de la personne concernée (R. 225-4 CSI).

1.4. Durée

Lorsqu'une personne est soumise à l'obligation de se présenter suite à un **retour sur le territoire**, la durée **maximale** de cette mesure est d'**un mois**. L'obligation pourra être **renouvelée à deux reprises** par décision motivée. L'obligation est **levée** si les **conditions** de l'article L. 225-1 ne sont **plus réunies**.

Quant aux **mesures individuelles de contrôle administratif**, le ministre de l'Intérieur ne peut imposer ces obligations pour une durée supérieure à **3 mois** conformément à l'alinéa 5 de l'article L. 228-2 CSI. Elles peuvent ensuite être renouvelées pour **3 mois supplémentaires** par décision motivée et si les conditions relatives à la personne sont toujours réunies (critères de l'article L. 228-2 CSI). A partir de **6 mois**, chaque renouvellement de l'obligation est subordonné à l'**existence d'éléments nouveaux ou complémentaires**. La durée totale cumulée de ces obligations ne peut excéder 12 mois.

La durée de l'**action destinée à la réinsertion et à l'acquisition des valeurs de citoyenneté** est de **maximum trois mois** lorsqu'elle se substitue aux obligations prononcées en application de l'article L. 225-2 CSI⁴³². Il n'est pas précisé de durée pour le cas où l'action ne se substituerait pas à ces obligations.

⁴³¹ L'article 69 de la Loi n° 2019-222 du 23.03.2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a modifié les dispositions L. 225-2 et L. 228-2 CSI, en remplaçant la mention du procureur de la République de Paris, par celle du procureur de la République antiterroriste ; voir la note de bas de page *supra* n° 7 pour une explication de ce changement. Avant cette modification déjà, la compétence du procureur de Paris était le fruit de la centralisation des affaires de terrorisme ; il avait alors une compétence concurrente de celle qui résulte des règles de droit commun. Voir : Sénat, Le développement de formes de spécialisation plus souples autour de la notion de pôles de compétences, disponible sous <https://www.senat.fr/rap/r01-345/r01-34598.html> (07.03.2018) ; ainsi que les articles 706-16 à 706-22-1 du Code de procédure pénale.

⁴³² La durée maximum de l'action est de six mois lorsqu'elle se substitue aux obligations prononcées en application de l'article L. 225-3 CSI relatif à l'obligation de déclarer son domicile et l'interdiction de se

En revanche, il est prévu que l'action et la substitution peuvent prendre fin à tout moment, lorsque les nécessités de l'ordre public le justifient (article R. 225-4 CSI).

1.5. Sanction en cas de violation

En cas de violation des obligations de l'article L. 225-2 CSI ou L. 228-2 CSI, la personne concernée encourt **3 ans d'emprisonnement** et **45 000 € d'amende** (articles L. 225-7 et L. 228-7 CSI).

1.6. Mineurs

Il semble qu'on puisse déduire des articles L. 225-5 et R. 225-3 du Code de la sécurité intérieure que l'obligation de se présenter périodiquement aux autorités dans le cadre du contrôle administratif des retours sur le territoire national (CART) **peut être faite à un mineur** (pas de précision sur l'âge identifiée).

1.7. Expériences pratiques

La loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 a introduit une **mesure moins contraignante** que l'obligation de présentation devant les services de police ou de gendarmerie dans le **cadre de l'état d'urgence**, puisque cette dernière pouvait aller jusqu'à trois présentations par jour (contre une aujourd'hui).

L'article L. 225-6 CSI qui prévoit la possibilité pour la personne concernée par les obligations du dispositif CART de participer à une **action destinée à permettre sa réinsertion et l'acquisition des valeurs de citoyenneté** reste pour le moment **assez vague sur les modalités** de cette action. L'article R. 225-4 CSI précise uniquement qu'un arrêté du ministre de l'Intérieur doit fixer le contenu du programme pédagogique et les modalités de l'accueil et d'hébergement des bénéficiaires, que celles-ci doivent être adaptés au public concerné, que les mineurs ne doivent pas être hébergés avec les majeurs et que le ministre de l'Intérieur doit fixer la liste des établissements habilités à cet effet. Nos recherches n'ont pas permis de trouver un tel arrêté et d'obtenir davantage de détails sur la mise en pratique de cette disposition.

Depuis son entrée en vigueur en 2017, l'article L. 228-2 CSI relatif aux **mesures individuelles de contrôle administratif** a fait l'objet d'amendements, en 2018, suite à une décision du Conseil constitutionnel saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité⁴³³. Le **délai initialement prévu** d'un mois pour contester la décision ou son renouvellement avait été jugé inconstitutionnel, car **trop court**, notamment au regard du délai de deux mois laissé au juge pour se prononcer. En outre, avait été jugée inconstitutionnelle la compétence du juge des référés du tribunal administratif pour se prononcer sur une décision de renouvellement de la mesure ; le contrôle mis en œuvre par le juge des référés étant limité aux atteintes graves et manifestement illégales, le Conseil constitutionnel avait estimé que le législateur devait prévoir que le renouvellement de la mesure au-delà de 3 mois puisse être contestée par la personne en cause devant **un juge à même de se prononcer sur la régularité et le bien-fondé de la décision de renouvellement**.

trouver en relation avec certaines personnes dans le cadre du contrôle administratif des retours sur le territoire national.

⁴³³ Conseil constitutionnel, décision n° 2017-691 QPC du 16.02.2018, disponible sous <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFARTI000036610835> (22.01.2021).

2. Interdiction préventive de contact

2.1. Base légale ou projet de réforme

Les lois de 2016 et 2017 visant à renforcer la lutte contre le terrorisme ont notamment introduit les articles L. 225-3 et L. 228-5 CSI qui prévoient l'**interdiction**, pour des personnes faisant l'objet du CART ou de mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance, **d'être en relation directe ou indirecte avec certaines personnes désignées** qui constituent une menace pour la sécurité et l'ordre publics.

2.2. Conditions

Tout comme l'obligation de se présenter périodiquement, l'interdiction de contact avec certaines personnes ne s'applique qu'aux **personnes pour lesquelles il existe de fortes raisons de croire qu'elles pourraient commettre un acte terroriste**, soit à la suite d'un déplacement dans un lieu où se trouvent des groupements terroristes (article L. 225-1 CSI), soit pour d'autres raisons (article L. 228-1). L'interdiction est levée dès lors que les conditions des articles L. 225-1 et L. 228-1 CSI ne sont plus remplies.

Concernant les personnes avec qui il est interdit d'être en relation directe ou indirecte, il faut qu'il y ait « des raisons sérieuses de penser que leur **comportement** constitue une **menace pour la sécurité publique** » (article L. 228-5 CSI). Il en va de même pour l'obligation de ne pas être en contact avec certaines personnes dans le cadre du dispositif CART (article L. 225-3, 2° CSI).

La **décision** visant à soumettre une personne à cette obligation doit être **écrite et motivée** (articles L. 225-4 al. 1 et L. 228-6 CSI) et elle peut être **contestée devant le tribunal administratif** (articles L. 225-4 al. 3 et L. 228-5 al. 4 CSI). Dans le cas d'un retour en France suite à un déplacement dans le but de rejoindre un théâtre d'opérations de groupements terroristes, l'obligation doit être faite dans un **délai maximal d'un an à compter de la date certaine de son retour** sur le territoire national (L. 225-3 CSI).

2.3. Autorités compétentes

Il s'agit encore du **ministre de l'Intérieur** qui est compétent pour décider de ce type d'interdiction, après en avoir informé le procureur de la République antiterroriste⁴³⁴ et celui territorialement compétent (articles L. 225-3 et L. 228-5 CSI).

2.4. Durée

Dans le cadre du **dispositif CART**, l'obligation ne peut être imposée pour plus de **3 mois**, avec **possibilité de la renouveler une fois** par décision motivée (article L. 225-3 al. 4 CSI).

L'interdiction de contact avec des personnes désignées de l'article L. 228-5 CSI ne peut être prononcée pour plus de **6 mois**. Le **renouvellement** d'une telle interdiction est ensuite fonction de l'**existence d'éléments nouveaux ou complémentaires**. **Au total**, l'obligation ne peut être d'une durée supérieure à **12 mois** (article L. 228-5 al. 2 CSI).

⁴³⁴ La Loi n° 2019-222 du 23.03.2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a remplacé la mention du procureur de la République de Paris, par celle du procureur de la République antiterroriste ; voir les notes de bas de page *supra* n° 7 et 13 pour une explication de ce changement.

2.5. Sanction en cas de violation

En vertu des articles L. 225-7 et L. 228-7 CSI, les sanctions en cas de violation de l'interdiction d'être en contact avec certaines personnes dans le cadre de mesures préventives d'actes de terrorisme sont de **3 ans d'emprisonnement** et de **45 000€ d'amende**.

2.6. Mineurs

Il semble qu'on puisse déduire des articles L. 225-5 et R. 225-3 du CSI que l'interdiction pour des personnes faisant l'objet du CART d'être en relation avec certaines personnes est **applicable aux mineurs** (pas de précision sur l'âge identifiée).

2.7. Expériences en pratique

Les autorités nationales peuvent se trouver démunies dans certaines **situations ne rassemblant pas les conditions requises** pour pouvoir prononcer une interdiction administrative ou judiciaire de prendre contact avec des personnes⁴³⁵.

Les nouvelles dispositions issues des lois de 2016 et 2017 qui viennent renforcer la lutte contre le terrorisme permettent toutefois, dans quelques situations, de passer outre ces difficultés.

3. Interdiction préventive d'accès à un endroit ou de quitter un endroit

3.1. Base légale ou projet de réforme

Aux côtés de l'obligation de se présenter périodiquement aux services de police énoncée à l'article L. 228-2 CSI figure également l'**interdiction de se déplacer en dehors d'un périmètre géographique déterminé**.

En outre, si une personne n'est pas soumise aux obligations de l'article L. 228-2 CSI (ne pas se déplacer à l'extérieur d'un périmètre déterminé, se présenter périodiquement et déclarer son lieu d'habitation et tout changement de celui-ci) ou à la surveillance électronique mobile, cette personne peut se voir imposée les obligations suivantes : déclarer son domicile et tout changement de celui-ci, **signaler ses déplacements en dehors d'un périmètre donné et ne pas paraître dans un lieu déterminé** (article L. 228-4 CSI).

3.2. Conditions

Concernant l'obligation de **ne pas sortir d'un périmètre donné**, ce périmètre ne peut être inférieur au **territoire de la commune** et l'intéressé doit pouvoir **continuer sa vie familiale et professionnelle**. Le périmètre peut donc aller au-delà de la commune et du département de résidence de la personne concernée. Il existe une disposition similaire dans le cadre du CART mais celle-ci sera présentée comme mesure d'assignation à résidence puisqu'elle oblige la personne concernée à résider dans un périmètre géographique déterminé.

⁴³⁵

Lors d'une conversation téléphonique le 02.03.2016, la plate-forme d'assistance aux familles et prévention de la radicalisation violente, mise en place par le ministère de l'Intérieur français pour lutter contre la radicalisation, nous a informés du cas d'un ressortissant français résidant en Suisse et ne pouvant faire l'objet, au regret de cette entité, d'une mesure d'interdiction d'entrer en contact avec certaines personnes en France, car cet individu est de nationalité française et ne fait pas l'objet d'une mise en examen.

Lorsque la personne est soumise aux obligations de l'article L. 228-4 CSI, le périmètre en dehors duquel l'intéressé doit **signaler ses déplacements** ne peut être inférieur au **territoire de la commune** et **l'interdiction d'accès à un lieu déterminé ne peut être le domicile** de la personne.

Ces obligations ne peuvent être imposées qu'à des **personnes soupçonnées de vouloir commettre un acte terroriste** mentionnées à l'article L. 228-1 CSI.

3.3. Autorités compétentes

Comme pour les précédentes mesures, l'autorité compétente est le **ministre de l'Intérieur** et le procureur de la République antiterroriste⁴³⁶ et le procureur territorialement compétent doivent être informés (articles L. 228-2 et L. 228-4 CSI).

3.4. Durée

L'interdiction de se déplacer à l'extérieur d'un certain périmètre est prononcée pour **3 mois maximum**. La mesure peut ensuite être **prolongée**, mais après une durée cumulée de 6 mois il est nécessaire que des éléments nouveaux ou complémentaires existent pour renouveler l'interdiction. Au **total**, l'interdiction ne peut être imposée plus de **12 mois** (article L. 228-2 al. 5 CSI).

En ce qui concerne les obligations de signaler les déplacements en dehors d'un périmètre et de ne pas paraître dans un lieu déterminé, la **durée maximale** est de **6 mois** dans un premier temps. Cette mesure peut également être renouvelée pour une **durée total maximale de 12 mois**. Mais, au-delà d'une durée cumulée de 6 mois, le renouvellement est subordonné à l'existence d'éléments nouveaux ou complémentaires (article L. 228-4 CSI).

3.5. Sanction en cas de violation

La peine encourue est de **3 ans d'emprisonnement** et **45 000 € d'amende** (article L. 228-7 CSI) que ce soit en cas de déplacement à l'extérieur d'un périmètre déterminé, de non signalement des déplacements en dehors du périmètre ou d'accès à un lieu non autorisé.

3.6. Mineurs

Nos recherches n'ont pas permis d'identifier une disposition qui exclurait l'applicabilité des mesures exposées dans le présent paragraphe 3 aux mineurs.

3.7. Expériences en pratique

Nos recherches n'ont pas permis d'identifier un problème quant à l'exécution de ces mesures.

On renvoie néanmoins aux remarques exposées relatives aux amendements de l'article L. 228-2 suite à une décision du Conseil constitutionnel (cf. *supra* 1.7.).

⁴³⁶ La Loi n° 2019-222 du 23.03.2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a remplacé la mention du procureur de la République de Paris, par celle du procureur de la République antiterroriste ; voir les notes de bas de page *supra* n° 7 et 13 pour une explication de ce changement.

4. Interdiction préventive de sortie du territoire (avec confiscation du passeport)

4.1. Base légale ou projet de réforme

Un dispositif d'**interdiction de sortie du territoire** a été créé dès 2014 avec la loi du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme⁴³⁷ afin d'empêcher le départ d'un ressortissant français (article L. 224-1 CSI) qui pourrait préparer un acte terroriste.

Cette mesure d'interdiction de sortie du territoire s'accompagne également de la **confiscation du passeport** (article L. 224-1 al. 8 CSI).

4.2. Conditions

Dès lors qu'il existe des raisons sérieuses de croire qu'un **ressortissant français**⁴³⁸ projette des **déplacements à l'étranger ayant pour objet la participation à des activités terroristes** ou **dans un endroit où ont lieu des opérations de groupements terroristes** et dans des conditions susceptibles de le conduire à **porter atteinte à la sécurité publique lors de son retour** sur le territoire français (article L. 224-1 alinéas 2 et 3 CSI), il peut lui être interdit de sortir du territoire.

La personne qui fait l'objet d'une interdiction de sortie du territoire doit **restituer son passeport et sa carte nationale d'identité** dès notification de cette décision (article L. 224-1 al. 8). Le **passeport et la carte d'identité** de cette personne sont également **invalidés**, ou ne pourront être délivrés (article L. 224-1 al. 7).

La personne concernée peut présenter ses observations et demander au tribunal administratif l'annulation de la décision (article L. 224-1 alinéas 4 et 6 CSI).

4.3. Autorités compétentes

L'article L. 224-1 alinéa 4 CSI précise que l'interdiction de sortie du territoire est prononcée par le **ministre de l'Intérieur**, par décision motivée.

4.4. Durée

L'article L. 224-1 alinéa 4 CSI précise que l'interdiction de sortie du territoire est prononcée pour une **durée maximale de six mois**. Elle peut être **renouvelée tant que les conditions de son application sont réunies**. Elle doit être levée lorsque les conditions ne sont plus satisfaites. Auparavant, la durée globale de l'interdiction ne pouvait excéder deux années. Depuis 2016, cette limitation a été supprimée (article L. 224-1 alinéa 5 CSI).

4.5. Sanction en cas de violation

La violation ou la tentative de **violation de l'interdiction de quitter le territoire** français décidée dans le cadre de la lutte contre le terrorisme sont punies par **trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros**

⁴³⁷ Loi n° 2014-1353 du 13.11.2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, disponible sous <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029754374&fastPos=1&fastReqId=1689255369&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte> (09.03.2016).

⁴³⁸ La mesure d'interdiction du territoire n'est applicable qu'aux ressortissants nationaux. Il n'existe pas de tel dispositif pour les ressortissants étrangers qui ne peuvent être expulsés, et les ressortissants binationaux pourront conserver leur titre étranger.

d’amende (article L. 224-1 alinéa 10 CSI). La sanction en cas de **violation de l’obligation de restitution du passeport** et de la carte d’identité est quant à elle de **2 ans d’emprisonnement et 4 500 euros d’amende** (article L. 224-1 al. 11).

Par ailleurs, lorsque l’autorité administrative constate que des données qui lui sont transmises par une entreprise de transport (en application de son obligation de collecte et de traitement automatisé des données recueillies à l’occasion de déplacements internationaux⁴³⁹) sont celles d’une personne faisant l’objet d’une interdiction de sortie du territoire parce qu’elle tente de quitter le territoire, **l’entreprise de transport est avertie et doit refuser le transport**, sous peine d’amende (L. 232-8 CSI).

4.6. Mineurs

Nos recherches ont permis d’identifier la pertinence de **dispositions différentes** pour interdire de manière préventive la sortie du territoire d’un mineur. Ainsi, l’article 371-6 du Code civil prévoit-il qu’un enfant non accompagné d’un titulaire de l’autorité parentale ne peut quitter le territoire national sans être muni d’une autorisation de sortie du territoire signée d’un titulaire de l’autorité parentale. S’il existe, malgré cette précaution, « des éléments sérieux laissant supposer que l’enfant s’apprête à quitter le territoire national dans des conditions qui le mettraient en danger et que l’un des détenteurs au moins de l’autorité parentale ne prend pas de mesure pour l’en protéger », l’article 375-5 alinéa dernier du Code civil permet au procureur de la République d’interdire sa sortie du territoire.

4.7. Expériences en pratique

La création en 2014 de la possibilité d’interdire à un ressortissant français de sortir du territoire a permis de renforcer le dispositif précédent selon lequel l’autorité administrative ne pouvait « empêcher, à titre préventif, la sortie du territoire de ressortissants français qu’en les privant de leur passeport, en refusant de leur en délivrer ou renouveler, ou en procédant à leur retrait »⁴⁴⁰. Or ce dispositif manquait d’effectivité « dès lors que de nombreux déplacements peuvent être subordonnés à la seule présentation d’un titre d’identité voire même, ne sont subordonnés à aucun contrôle, au sein de l’espace Schengen »⁴⁴¹.

L’interdiction de sortie du territoire permet désormais d’**invalidier la pièce d’identité même si elle n’est pas matériellement remise aux autorités** (article L. 224-1 alinéa 7 CSI), de **tenir informé le ministère de l’Intérieur en cas de réservation d’un billet de transport** par une personne faisant l’objet d’une interdiction de sortie, et d’**interdire le transport de cette personne à la compagnie de transport concernée** (articles L. 232-1 et suivants CSI).

Le Conseil constitutionnel s’est prononcé sur la conformité de cette mesure et a estimé que l’interdiction de sortie du territoire, en raison de ses objectifs et des garanties prévues, est conforme à la Constitution⁴⁴². Le Conseil a en effet considéré que le législateur avait **concilié liberté d’aller et venir et protection des atteintes à l’ordre public**, et n’a pas méconnu le droit à un recours juridictionnel effectif.

⁴³⁹ Voir CSI, partie législative, livre II, titre III, chapitre II relatif aux traitements automatisés de données recueillies à l’occasion de déplacements internationaux.

⁴⁴⁰ Etude d’impact pour le Projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, 08.14.2014, p. 28, disponible sous https://www.legifrance.gouv.fr/content/download/5656/90678/version/1/file/ei_lutte_terrorisme_cm_09.07.2014.pdf (03.03.2016).

⁴⁴¹ Etude d’impact pour le Projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, 08.14.2014, p. 29.

⁴⁴² Cons. const. 14 octobre 2015, n° 2015-490 QPC

Outre l'interdiction de sortie du territoire, une **action de prévention en direction des familles en partance pour une zone de conflit** a été mise en place. Il s'agit de combiner réponse judiciaire sur le plan pénal et réponse administrative ou judiciaire sur le plan de la protection de l'enfance, aux familles dont le père ou la mère présente des signes de radicalisation et aux familles qui émettent l'intention de partir en zone de conflit avec leurs enfants. Des mesures d'accompagnement psychologique des enfants et d'accompagnement de la famille sur le plan de la responsabilité parentale peuvent être mises en place. L'objectif est d'empêcher la famille et notamment les enfants de quitter le territoire national en prenant toutes les mesures nécessaires et d'autre part de proposer un accompagnement de la famille.⁴⁴³

5. Assignation à résidence préventive

5.1. Base légale ou projet de réforme

Dans le cadre du dispositif CART, la personne concernée peut se voir soumise à une **obligation de résider dans un périmètre géographique déterminé**, qui peut inclure une **assignation à résidence** ou une **obligation de demeurer dans un autre lieu** au sein du périmètre déterminé (article L. 225-2 2° CSI).

La loi n° 2017-1510 n'a pas introduit de disposition prévoyant l'**assignation à résidence** comme **mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance**. L'obligation précédemment présentée (point 3.) de ne pas se déplacer en dehors d'un périmètre géographique déterminé ne sera pas développée ici car le périmètre ne peut se limiter au lieu de résidence de la personne, il s'étend au moins au territoire de la commune et doit permettre de continuer une vie familiale et professionnelle normale (article L. 228-2, 1° CSI).

5.2. Conditions

L'obligation de résider dans un périmètre géographique déterminé doit permettre à la personne concernée de **poursuivre une vie familiale et professionnelle normale**. En cas d'assignation à résidence ou dans un autre lieu au sein du périmètre déterminé, celle-ci se fait dans une **plage horaire fixée par le ministre**, sans excéder **8 heures par 24 heures**. Lorsque la personne visée est **mineure**, le procureur de la République du tribunal judiciaire⁴⁴⁴ du domicile du mineur ou de ses représentants légaux est informé (R. 225-3 CSI)⁴⁴⁵.

⁴⁴³ Ministère de l'Intérieur (Secrétariat général du Comité interministériel de prévention de la délinquance), Fiche repère d'expérimentation : Action de prévention en direction d'une famille en partance pour une zone de conflit, à télécharger sous <https://www.interieur.gouv.fr/SG-CIPDR/Prevenir-la-radicalisation/Prevenir-la-radicalisation/Fiches-reperes-d-experimentation> (13.04.2018).

⁴⁴⁴ Remplacement des mots «tribunal de grande instance» par les mots «tribunal judiciaire», en application du Décret n° 2019-966 du 18.09.2019 portant substitution du tribunal judiciaire au tribunal de grande instance et au tribunal d'instance en application de l'article 95 de la loi n° 2019-222 du 23.03.2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice et diverses dispositions relatives à l'organisation judiciaire et modifiant l'annexe du décret n° 2019-913 du 30.08.2019 pris en application de l'article 95 de la loi n° 2019-222 du 23.03.2019 de programmation (2018-2022) et de réforme pour la justice, article 8.

⁴⁴⁵ Nos recherches n'ont pas permis d'identifier un âge minimum pour l'applicabilité de ces mesures. On peut formuler l'hypothèse selon laquelle, puisque l'âge minimum est de seize ans pour l'interdiction de paraître dans certains lieux et l'interdiction de rencontrer certaines personnes dans le cadre du contrôle judiciaire, cette même limite d'âge pourrait être appliquée dans le cadre du CART.

Cette mesure ne peut être imposée qu'aux **personnes mentionnées à l'article L. 225-1 CSI**, dans le cadre du contrôle administratif des retours sur le territoire. En outre, elle doit être **décidée dans un délai d'un mois à compter de la date du retour** de la personne concernée.

5.3. Autorités compétentes

C'est le **ministre de l'Intérieur** qui prend la décision d'imposer une telle obligation à une personne, après en avoir informé le procureur de la République antiterroriste⁴⁴⁶ et le procureur territorialement compétent (article L. 225-2 CSI).

5.4. Durée

La **durée maximale** de la mesure est d'un mois. Elle **peut être renouvelée à deux reprises** par décision motivée (article L. 225-2 CSI).

5.5. Sanction en cas de violation

En cas de violation de l'obligation de résider dans un périmètre géographique déterminé, la personne encourt **3 ans d'emprisonnement et 45 000 € d'amende** (article L.225-7 CSI).

5.6. Mineurs

Il semble qu'on puisse déduire des articles L. 225-5 et R. 225-3 du CSI que l'obligation de résider dans un périmètre géographique déterminé dans le cadre du CART **peut être faite à un mineur**.

5.7. Expériences en pratique

La mesure d'assignation à résidence était une **mesure phare du régime de l'état d'urgence** pour les personnes suspectées de vouloir commettre un acte terroriste. Toutefois, l'assignation à résidence à proprement parlé n'a pas été introduite en droit commun par la loi n° 2017-1510 dans le cadre des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance, c'est une mesure d'assignation à un périmètre élargi qui a été créée.

Cette mesure a cependant rencontré une **forte opposition**, notamment par le syndicat de la magistrature en France qui a reproché aux nouvelles dispositions introduisant les mesures d'assignation à un périmètre restreint et autres mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance introduites par la loi n° 2017-1510 de permettre de **restreindre les libertés d'une personne** alors que celle-ci n'a **commis aucune infraction pénale** et que les critères pour lui infliger une telle sanction ne sont pas objectifs⁴⁴⁷. Certains auteurs considèrent également que ce **dispositif est peu utile** pour prévenir les actes terroristes⁴⁴⁸.

⁴⁴⁶ La Loi n° 2019-222 du 23.03.2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a remplacé la mention du procureur de la République de Paris, par celle du procureur de la République antiterroriste ; voir les notes de bas de page *supra* n° 7 et 13 pour une explication de ce changement.

⁴⁴⁷ Syndicat de la Magistrature, Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme - Observations du Syndicat de la magistrature sur le texte issu de la commission des lois de l'Assemblée nationale, *op. cit.*

⁴⁴⁸ J. Leblois-Happe et O. Cahn, Nouveau projet de loi antiterroriste : attention danger !, *op. cit.*

6. Utilisation préventive d'appareils techniques de détection et de localisation de téléphones portables

6.1. Base légale ou projet de réforme

Jusqu'en 2019, l'article 706-24-2 CPP, lu conjointement avec l'article 230-32 du même code, prévoyait **spécialement pour la poursuite, l'instruction et le jugement des actes de terrorisme**, la possibilité pour les officiers et agents de police judiciaire de poursuivre certaines opérations dans le cadre des investigations relatives aux actes de terrorisme, y compris de recourir à tout moyen technique pour localiser une personne, un véhicule ou un objet⁴⁴⁹. Cette disposition spéciale a été abrogée par une loi de 2019⁴⁵⁰.

Toutefois, le **recours à tout moyen technique destiné à la localisation en temps réel, sur l'ensemble du territoire national, d'une personne, d'un véhicule ou de tout autre objet** reste possible en vertu de l'article 230-32 CPP. Cet article a fait l'objet de modifications (dans le même temps que la suppression de l'article 706-24-2 susmentionné)⁴⁵¹, dans le sens d'une généralisation de son applicabilité à tous les crimes ou délits puni d'au moins trois ans d'emprisonnement.

Par ailleurs, l'article 230-35 CPP prévoit que ces opérations de géolocalisation peuvent être prescrites « en cas d'urgence résultant d'un **risque imminent** de dépérissement des preuves ou **d'atteinte grave aux personnes ou aux biens** »⁴⁵².

6.2. Conditions

Le recours à tout moyen technique destiné à la localisation en temps réel doit être exigée par les nécessités : (1) d'une enquête ou d'une instruction portant sur **un crime ou un délit puni d'au moins trois ans d'emprisonnement** ; (2) d'une procédure de recherche des causes de la mort ou de la disparition d'une victime ; ou (3) d'une procédure de **recherche d'une personne en fuite**, c'est-à-dire faisant l'objet d'un mandat d'arrêt, condamnée à une peine de prison, ou encore inscrite au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infraction terroristes ayant manqué aux obligations de déclarer son adresse et ses déplacements à l'étranger⁴⁵³.

Par ailleurs, il peut également être recouru aux opérations de localisation dans un **cas d'urgence résultant d'un risque imminent d'atteinte grave aux personnes ou aux biens**⁴⁵⁴.

6.3. Autorités compétentes

La géolocalisation est mise en place par l'**officier de police judiciaire** ou, sous sa responsabilité, par l'agent de police judiciaire, ou prescrite sur réquisitions de l'officier de police judiciaire⁴⁵⁵. Dans le cadre

⁴⁴⁹ La loi n° 2017-1510 avait modifié l'article 706-24-2 CPP pour introduire la géolocalisation parmi les opérations que pouvaient accomplir les enquêteurs chargés de la lutte contre le terrorisme. Ces derniers pouvaient déjà auparavant être autorisés à conduire d'autres types d'opérations, tels que des opérations de surveillance ou de captation des données.

⁴⁵⁰ Loi n° 2019-222 du 23.03.2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, article 53.

⁴⁵¹ *Ibidem*.

⁴⁵² Code de procédure pénale, article 230-35 alinéa 1.

⁴⁵³ Concernant cette condition (3), pour plus de précisions, voir : Code de procédure pénale, article 230-32 ; concernant les obligations mentionnées de déclarer adresse et déplacement à l'étranger, voir : Code de procédure pénale, article 706-25-7.

⁴⁵⁴ Code de procédure pénale, article 230-35 alinéa 1.

⁴⁵⁵ Code de procédure pénale, article 230-32 alinéa dernier.

d'une enquête de flagrance, d'une enquête préliminaire ou lorsque l'enquête porte sur un crime ou un délit constituant un acte de terrorisme notamment, la géolocalisation est autorisée par le **procureur de la République** pour un certain temps (cf. *infra* 6.4.). A l'issue de ce délai, cette opération est autorisée par le **juge des libertés et de la détention** à la requête du procureur de la République. La décision du procureur de la République et du juge des libertés et de la détention est écrite et motivée par référence aux éléments de fait et de droit justifiant que ces opérations sont nécessaires. Elle n'a pas de caractère juridictionnel et n'est susceptible d'aucun recours.^{456 457}

Par ailleurs, **en cas d'urgence** résultant d'un risque imminent d'atteinte grave aux personnes ou aux biens notamment, les opérations de géolocalisation peuvent être mises en place ou prescrites par un **officier de police judiciaire**. Celui-ci en informe immédiatement, par tout moyen, le **procureur de la République ou le juge d'instruction**⁴⁵⁸, lesquels peuvent ordonner la mainlevée de la géolocalisation. **Si l'introduction dans un lieu d'habitation est nécessaire, l'officier de police judiciaire doit recueillir l'accord préalable du magistrat** compétent. Dans les deux cas, les magistrats disposent d'un délai de 24 heures pour prescrire la poursuite des opérations. Le défaut d'autorisation dans ce délai entraîne la fin de la géolocalisation.⁴⁵⁹

Le **contrôle de la conduite des opérations** de géolocalisation est effectué par le **magistrat** qui les a autorisées ou a autorisé leur poursuite⁴⁶⁰. L'officier de police judiciaire ou l'agent de police judiciaire agissant sous sa responsabilité dresse procès-verbal de chacune des opérations^{461,462}.

6.4. Durée

Dans le cadre d'une enquête de flagrance, d'une enquête préliminaire ou lorsque l'enquête porte sur un crime ou un délit constituant un acte de terrorisme notamment, la géolocalisation est autorisée par le procureur de la République pour une **durée maximale de 15 jours consécutifs**, et pour une durée maximale de 8 jours consécutifs dans les autres cas. A l'issue de ces délais, cette opération est autorisée par le juge des libertés et de la détention pour une **durée maximale d'un mois renouvelable** dans les mêmes conditions de forme et de durée. La **durée totale de cette opération ne peut pas excéder un an** ou, s'il s'agit de certaines infractions telles que des crimes ou délits constituant un acte de terrorisme, **deux ans**.⁴⁶³

Dans le cadre des opérations de géolocalisation mises en place **en cas d'urgence** résultant d'un risque imminent d'atteinte grave aux personnes ou aux biens notamment, des **dispositions spécifiques relatives à des délais n'ont pas été précisées** à notre connaissance.

⁴⁵⁶ Code de procédure pénale, article 230-33.

⁴⁵⁷ En ce qui concerne la mise en place ou le retrait du moyen technique, voir : Code de procédure pénale, article 230-34.

⁴⁵⁸ Voir : Cour de cassation, chambre criminelle, arrêt n° 20-80.915, 29.09.2020; F. Charlent, Géolocalisation > en cas d'urgence : information immédiate du juge d'instruction, Dalloz actualité du 16.11.2020.

⁴⁵⁹ Code de procédure pénale, article 230-35.

⁴⁶⁰ Code de procédure pénale, article 230-37.

⁴⁶¹ Code de procédure pénale, article 230-38.

⁴⁶² Concernant les personnes procédant à l'installation et au retrait du moyen technique de géolocalisation, voir : Code de procédure pénale, article 230-36.

⁴⁶³ Code de procédure pénale, article 230-33.

6.5. Mineurs

En vertu de l'article L. 13-1 alinéa dernier du Code de la justice pénale des mineurs (entrée en vigueur initialement prévue à partir du 31 mars 2021, mais peut-être repoussée au 30 septembre 2021⁴⁶⁴), en l'absence d'une disposition dérogatoire dans ce code, les dispositions législatives de procédure pénale sont applicables aux mineurs. Par conséquent, nos recherches n'ayant pas identifié une disposition spéciale en ce sens dans le Code de la justice pénale des mineurs, l'article 230-32 CPP devrait aussi être **applicable aux mineurs**. A noter néanmoins, que la procédure doit être déterminée selon l'âge du mineur⁴⁶⁵.

6.6. Expériences en pratique

Nos recherches n'ont pas permis d'identifier un problème quant à l'exécution de ces mesures.

7. Enquête sous pseudonyme

7.1. Base légale ou projet de réforme

L'**enquête sous pseudonyme** est encadrée par la procédure pénale. En particulier, l'article 230-46 CPP (auparavant les articles 706-47-3 CPP et 706-87-1 CPP⁴⁶⁶) prévoit que, pour constater certaines infractions commises par la voie des communications électroniques, **la police judiciaire peut (1) utiliser un pseudonyme pour participer à des échanges électroniques** y compris avec des personnes susceptibles d'être les auteurs de ces infractions, (2) **extraire ou conserver par ce moyen les données** sur les personnes susceptibles d'être les auteurs de ces infractions ou tout élément de preuve, et (3) acquérir tout contenu, produit, substance, prélèvement ou service, y compris illicite, ou transmettre en réponse à une demande expresse des contenus illicites.

7.2. Conditions

L'enquête sous pseudonyme peut être menée dans le cadre de plusieurs infractions qui ne sont plus, depuis 2019, limitativement listées. L'enquête sous pseudonyme peut désormais être menée aux fins de constater **tout crime ou délit puni d'une peine d'emprisonnement⁴⁶⁷ commis par la voie des communications électroniques**.

Il est précisé que l'usage d'un pseudonyme doit être justifiée par les nécessités de l'enquête ou de l'instruction⁴⁶⁸.

En outre, à peine de nullité, l'enquête sous pseudonyme **ne peut en aucune manière conduire à inciter à commettre les infractions** (article 230-46 alinéa 2 CPP).

⁴⁶⁴ Voir la note de bas de page n°8 ci-dessus.

⁴⁶⁵ Code de la justice pénale des mineurs, article L. 13-2 (entrée en vigueur prévue à partir du 30.09.2021).

⁴⁶⁶ Ces articles 706-47-3 CPP et 706-87-1 CPP ont été abrogés au 01.06.2019, et l'article 230-46 CPP est entré en vigueur à la même date, en vertu de l'article 45 de la Loi n° 2019-222 du 23.03.2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

⁴⁶⁷ Tel que les actes de terrorisme ; voir les articles 421-1 et s. CP.

⁴⁶⁸ Code de procédure pénale, article 230-46 alinéa 1.

7.3. Autorités compétentes

Une enquête sous pseudonyme ne peut être menée que par les **officiers ou agents de police judiciaire, agissant au cours de l'enquête ou sur commission rogatoire, affectés dans un service spécialisé et spécialement habilités** à cette fin (article 203-46 alinéa premier CPP⁴⁶⁹).

En outre, pour ce qui est de l'acquisition de tout contenu, produit, substance, prélèvement ou service, ou de la transmission en réponse à une demande expresse des contenus illicites, une **autorisation préalable du procureur de la République ou du juge d'instruction** saisi des faits est nécessaire⁴⁷⁰.

Enfin, l'enquête sous pseudonyme s'effectue sous le **contrôle du procureur de la République ou du juge d'instruction**⁴⁷¹.

7.4. Durée

L'enquête sous pseudonyme n'est soumise à **aucune limitation générale de durée**.

7.5. Mineurs

En vertu de l'article L. 13-1 alinéa dernier du Code de la justice pénale des mineurs (entrée en vigueur initialement prévue à partir du 31 mars 2021, mais peut-être repoussée au 30 septembre 2021⁴⁷²), en l'absence d'une disposition dérogatoire dans ce code, les dispositions législatives de procédure pénale sont applicables aux mineurs. Par conséquent, nos recherches n'ayant pas identifié une disposition spéciale en ce sens dans le Code de la justice pénale des mineurs, l'article 230-46 CPP devrait aussi être **applicable aux mineurs**. A noter néanmoins, que la procédure doit être déterminée selon l'âge du mineur⁴⁷³.

7.6. Expériences en pratique

De manière générale, la procédure d'enquête sous pseudonyme a pu être jugée suffisamment **souple** pour constituer un **bon moyen d'investigation** à l'initiative des officiers et agents de police. Elle aurait l'avantage d'assurer leur anonymat sur les réseaux et de favoriser la récolte de preuves.⁴⁷⁴ Un groupe de travail composé de professionnels du droit, de l'Internet et des technologies numériques a émis des recommandations afin d'améliorer la procédure d'enquête sous pseudonyme ; mais aucune d'entre elles n'était liée à des difficultés rencontrées dans le cadre de la lutte contre le terrorisme⁴⁷⁵.

⁴⁶⁹ Voir également : Arrêté du 21.10.2015 relatif à l'habilitation au sein de services spécialisés d'officiers ou agents de police judiciaire pouvant procéder aux enquêtes sous pseudonyme, articles 1 et 2.

⁴⁷⁰ Code de procédure pénale, article 230-46 alinéa 1, 3°.

⁴⁷¹ Code de procédure pénale, article 230-46 alinéa dernier.

⁴⁷² Voir la note de bas de page n°8 ci-dessus.

⁴⁷³ Code de la justice pénale des mineurs, article L. 13-2 (entrée en vigueur prévue à partir du 30.09.2021).

⁴⁷⁴ CECyF & Cyberlex, La procédure pénale face aux évolutions de la cybercriminalité et du traitement de la preuve numérique : propositions pour une efficacité juridique renforcée, 24.01.2018, p. 13, disponible sous <http://www.cyberlex.org/wp-content/uploads/2015/11/Version-mise-en-ligne-rapport-Cyberlex-CECyF-240118.pdf> (03.05.2018).

⁴⁷⁵ CECyF & Cyberlex, La procédure pénale face aux évolutions de la cybercriminalité et du traitement de la preuve numérique : propositions pour une efficacité juridique renforcée, *op. cit.*, pp. 13-16.

8. Détention préventive

L'option d'intégrer une mesure de rétention parmi les dispositions de prévention des actes de terrorisme avait été envisagée dans le cadre de la loi n° 2017-1510. Mais la **détention à titre préventif de personnes radicalisées** serait **contraire** aussi bien à la **Constitution française** qu'à la **Convention européenne des droits de l'homme**⁴⁷⁶.

9. Détention répressive individuelle séparée des autres détenus de manière ininterrompue

9.1. Base légale ou projet de réforme

Il est possible de **placer des détenus à l'isolement** en vertu des articles R. 57-7-62 et s. CPP. Cette mise à l'isolement constitue une **mesure de protection ou de sécurité**, et non une mesure disciplinaire.

Par ailleurs, **depuis 2019**, un chapitre V bis relatif à des quartiers spécifiques a été créé dans le CPP. Outre une section 1 sur des unités pour détenus violents, ce chapitre comprend une section 2 relative aux **quartiers de prise en charge de la radicalisation**.

Ces quartiers de prise en charge de la radicalisation constituent **un quartier distinct** au sein des établissements pénitentiaires⁴⁷⁷. Les personnes qui y sont détenues sont affectées en cellule individuelle, et les locaux sont spécifiquement aménagés pour garantir des conditions de sécurité renforcées⁴⁷⁸. Les personnes détenues font l'objet d'évaluations régulières par une équipe pluridisciplinaire pendant toute la durée de leur placement. Il est notamment prévu qu'elles bénéficient d'un programme de prise en charge adapté à leur personnalité et à leur comportement.⁴⁷⁹

9.2. Conditions

a) Quartiers de prise en charge de la radicalisation

Le placement au sein d'un **quartier de prise en charge de la radicalisation** a lieu lorsqu'une personne détenue est évaluée comme étant « dangereuse en raison de sa radicalisation et qu'elle est susceptible, du fait de son comportement et de ses actes de prosélytisme ou des risques qu'elle présente de passage à l'acte violent, de porter atteinte au maintien du bon ordre de l'établissement ou à la sécurité publique, [...] dès lors qu'elle est apte à bénéficier d'un programme et d'un suivi adaptés »⁴⁸⁰.

Avant ce placement, un détenu peut être placé dans un quartier de prise en charge de la radicalisation **spécialisé dans l'évaluation**. L'évaluation réalisée au sein du quartier en question détermine si la personne présente une radicalisation nécessitant une prise en charge.⁴⁸¹

La personne détenue doit être informée par écrit des motifs invoqués (présentation par un interprète au besoin) pour son placement initial en quartier de prise en charge de la radicalisation ou lorsque le

⁴⁷⁶ Sénat, Etude d'impact du projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, 20 juin 2017, sous Article 3, point 2.1.1, disponible sous <http://www.senat.fr/leg/etudes-impact/pjl16-587-ei/pjl16-587-ei.html> (22.02.2018).

⁴⁷⁷ Code de procédure pénale, article R. 57-7-84-13 alinéa 1.

⁴⁷⁸ Code de procédure pénale, article R. 57-7-84-14 alinéas 3 et 4.

⁴⁷⁹ Code de procédure pénale, articles R. 57-7-84-15 et R. 57-7-84-16.

⁴⁸⁰ Code de procédure pénale, article R. 57-7-84-13 II.

⁴⁸¹ Code de procédure pénale, article R. 57-7-84-13 I.

renouvellement de son placement est envisagé. Le détenu dispose d'au moins 72 heures (à partir du moment où il est mis en mesure de consulter les éléments de la procédure, assister d'un avocat au besoin) pour préparer **ses observations**. Le chef d'établissement transmet l'ensemble des éléments à l'autorité qui prend la décision de placement en quartier de prise en charge de la radicalisation. La décision de placement est motivée, et notifiée sans délai à la personne détenue.⁴⁸²

b) Mise à l'isolement

La mise à l'isolement consiste à placer le détenu **seul en cellule**, celui-ci ne participant pas non plus aux activités avec d'autres détenus (article R. 57-7-62 CPP). La personne conserve toutefois ses **autres droits**, tels que les droits à l'information, aux visites et aux correspondances.

La décision de mise à l'isolement d'un détenu se fait en **fonction de sa personnalité, sa dangerosité, sa vulnérabilité et son état de santé** (article R. 57-7-73 CPP). Les détenus placés à l'isolement sont régulièrement **suivis par un médecin** ; ce dernier peut rendre un avis pour mettre fin à l'isolement en raison de l'état de santé de la personne.

La **décision de mise à l'isolement** peut être faite **d'office ou à la demande du détenu**. En cas de décision d'office, la personne concernée est informée de cette décision et peut présenter des observations (article R. 57-7-64 CPP). Lorsque l'isolement est prolongé, la décision est prise sur rapport motivé (articles R. 57-7-67 et R. 57-7-68 CPP). S'il s'agit d'un isolement à la demande du détenu, celui-ci doit adresser une demande écrite au chef d'établissement pénitentiaire.

9.3. Autorités compétentes

a) Quartiers de prise en charge de la radicalisation

La **commission pluridisciplinaire de l'établissement pénitentiaire** juge de la nécessité du placement dans un quartier de prise en charge de la radicalisation spécialisé dans l'évaluation, afin de déterminer si la personne détenue présente une radicalisation nécessitant une prise en charge adaptée. Le placement en quartier de prise en charge de la radicalisation peut intervenir directement, mais à l'issue d'une évaluation de la dangerosité réalisée par une **équipe pluridisciplinaire** dans le cadre de la commission pluridisciplinaire.⁴⁸³

La commission pluridisciplinaire de l'établissement pénitentiaire est présidée par le **chef d'établissement** et comprend en outre le **directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation**, un **responsable du secteur de détention** du détenu, un **représentant du service du travail** (et, le cas échéant, un représentant de l'agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle des personnes placées sous main de justice), un **représentant du service de la formation professionnelle**, un **représentant du service d'enseignement**. Le **psychologue** en charge du parcours d'exécution de la peine, un membre du **service de la protection judiciaire de la jeunesse**, un représentant des **équipes soignantes** de l'unité de consultations et de soins ambulatoires ou du service médico-psychologique régional, un représentant des personnes morales **intervenant au titre de l'insertion** par l'activité économique ou de l'emploi **peuvent également être consultés**.⁴⁸⁴

C'est au seul **ministre de la Justice** que revient la compétence exclusive de prendre la décision de placement dans un quartier de prise en charge de la radicalisation **spécialisé dans l'évaluation**. Il dispose également de cette compétence exclusive lorsque la décision de placement concerne :

⁴⁸² Code de procédure pénale, article R. 57-7-84-18.

⁴⁸³ Code de procédure pénale, article R. 57-7-84-13.

⁴⁸⁴ Code de procédure pénale, article D. 90.

- des condamnés à une ou plusieurs peines dont la durée totale est supérieure ou égale à dix ans et dont la durée d’incarcération restant à subir au moment où la dernière condamnation est devenue définitive est supérieure à 5 ans au jour où est formée la proposition de placement ;
- des condamnés ou des prévenus à raison d’actes de terrorisme ;
- des condamnés ou des prévenus ayant fait l’objet d’une inscription au répertoire des détenus particulièrement signalés ;

ou lorsque le quartier de prise en charge de la radicalisation concerné est situé dans le ressort d’une autre direction interrégionale des services pénitentiaires que celle dont relève l’établissement au sein duquel se trouve la personne détenue.

Le **directeur interrégional des services pénitentiaires** est compétent pour décider du placement en quartier de prise en charge de la radicalisation **dans tous les autres cas**. Il informe le ministre de la justice de ses décisions.⁴⁸⁵

b) Mise à l’isolement

C’est **en premier lieu le chef d’établissement** pénitentiaire qui est compétent pour décider de la mise à l’isolement d’un détenu (article R. 57-7-66 CPP). La décision de **prolongation au-delà d’une durée de 6 mois** revient ensuite au **directeur interrégional des services pénitentiaires** (article R. 57-7-67 CPP) ou au **ministre de la Justice après un an d’isolement** (article R. 57-7-68 CPP).

9.4. Durée

a) Quartiers de prise en charge de la radicalisation

Le placement en quartier de prise en charge de la radicalisation **spécialisé dans l’évaluation** ne peut excéder **15 semaines**⁴⁸⁶.

Le placement initial au sein d’un **quartier de prise en charge de la radicalisation** est d’une durée maximale de **6 mois**. Au terme de ce délai, **ce délai peut être renouvelé** pour une nouvelle durée qui ne saurait excéder 6 mois. Au terme d’une durée d’un an, une procédure spéciale peut permettre de prolonger le placement par durée maximale de 6 mois renouvelable.⁴⁸⁷

En tenant compte des avis et évaluation des instances compétentes, il peut être mis fin au placement par l’autorité qui l’a prononcé, sur demande de la personne détenue ou d’office⁴⁸⁸.

b) Mise à l’isolement

Lors d’une **décision de mise à l’isolement d’office**, la **durée maximale** est d’abord de **3 mois**. L’isolement peut ensuite être **prolongé plusieurs fois, par période de 3 mois maximum** (articles R. 57-7-66, R. 57-7-67 et R. 57-7-68 CPP). La **durée totale de l’isolement** ne peut excéder **2 ans**, sauf à titre exceptionnel (article R. 57-7-68 al. 2 CPP).

⁴⁸⁵ Code de procédure pénale, article R. 57-7-84-17.

⁴⁸⁶ Code de procédure pénale, article R. 57-7-84-19 I.

⁴⁸⁷ Code de procédure pénale, article R. 57-7-84-19 II.

⁴⁸⁸ Code de procédure pénale, article R. 57-7-84-22.

9.5. Mineurs

Les dispositions ici présentées ne sont **pas applicables aux mineurs**. L'incarcération des mineurs est régie par des dispositions et s'effectue dans des conditions différentes des majeurs⁴⁸⁹. En outre, la prise en charge de la radicalisation chez les mineurs est différente⁴⁹⁰.

9.6. Expériences en pratique

D'après un article de l'Observatoire international des prisons, il semble que **la pratique articule placement en isolement et placement en quartier de prise en charge de la radicalisation** de la manière suivante : le traitement des personnes radicalisées est différencié **selon leur niveau de dangerosité**.

Tout d'abord, **dans chaque établissement pénitentiaire**, les personnes détenues incarcérées pour faits de droit commun susceptibles de radicalisation (DCSR) sont signalés ; et une commission pluridisciplinaire évalue s'il y a radicalisation. A l'issue de ce pré-diagnostic, les personnes identifiées comme présentant des comportements estimés inquiétants au titre de la radicalisation violente seront ensuite soumises à une **évaluation pluridisciplinaire, éventuellement dans le cadre d'une affectation dans un quartier dédié à l'évaluation de la radicalisation**.

En ce qui concerne les **personnes prévenues ou condamnées pour une affaire en lien avec le terrorisme** (TIS), elles sont également soumises à un processus d'évaluation, le plus souvent dans un **quartier d'évaluation de la radicalisation**.

A l'issue de ces évaluations, DCSR et TIS sont orientés vers une **prise en charge qui dépendra des conclusions de cette évaluation et de leur niveau de radicalisation**.

Les personnes considérées comme désengagées, non ancrées dans un processus de radicalisation violente, ainsi que les personnes considérées comme radicalisées mais non prosélytes et accessibles à la prise en charge, sont normalement **affectées en détention normale et y suivront des programmes de prévention de la radicalisation violente**.

Les personnes qui auront été jugées ancrées dans un processus de radicalisation violente, à forte imprégnation idéologique et prosélyte, mais accessibles à la prise en charge collective dans des quartiers étanches sont orientées vers un **placement dans un quartier de prise en charge de la radicalisation**. Dans un tel quartier, les détenus sont censés bénéficier d'un suivi individualisé et participer à des activités visant à favoriser leur désengagement de la violence et la distanciation par rapport aux idées radicales.

Pour finir, les personnes engagées dans un processus de radicalisation violente, à forte imprégnation idéologique, prosélyte, avec un risque de passage à l'acte violent et/ou considérées comme pas ou peu accessible à la prise en charge collective doivent être orientées vers un **placement en quartier d'isolement**.⁴⁹¹

⁴⁸⁹ Voir par exemple : Code de la justice pénale des mineurs, article L. 124-1 (entrée en vigueur prévue le 30.09.2021).

⁴⁹⁰ Voir par exemple : Ministère de la Justice, Mineurs radicalisés ou en danger de radicalisation violente, 02.01.2019, disponible sous <http://www.justice.gouv.fr/justice-des-mineurs-10042/mineurs-radicalises-ou-en-danger-de-radicalisation-violente-32042.html> (28.01.2021).

⁴⁹¹ C. Marcel, Lutter contre la radicalisation : un défi pour l'administration pénitentiaire, 10.11.2020, disponible sous <https://oip.org/analyse/lutter-contre-la-radicalisation-un-defi-pour-ladministration-penitentiaire/> (27.01.2021).

De nombreuses critiques ont été formulées à l'égard des mesures de prise en charge de la radicalisation en prison. On relève en particulier la critique de la section française de l'Observatoire international des prisons qui **déplore le caractère principalement sécuritaire des mesures, et le défaut de mesures permettant réellement la déradicalisation** et la réinsertion⁴⁹².

En ce qui concerne la mise à l'isolement, la Cour européenne des droits de l'homme a eu l'occasion de statuer sur les conditions de détention dans le cadre du **placement à l'isolement d'une personne condamnée pour acte de terrorisme** dans l'**affaire Ramirez Sanchez c. France** de 2007⁴⁹³. La Cour a estimé qu'il n'y avait pas violation de l'article 3 de la Convention (interdiction des traitements inhumains et dégradants) lorsque des raisons valables existent pour le maintien prolongé à l'isolement de la personne concernée (solution adaptée à sa personnalité et sa dangerosité, éviter que le détenu reprenne contact avec des membres de son groupe terroriste). Toutefois, la Cour a considéré que le droit à un recours effectif (article 13) n'était pas respecté en cas d'absence de recours visant à contester les mesures de prolongation de l'isolement.

10. D'autres mesures préventives planifiées ou existantes pour lutter contre le terrorisme

Tout d'abord, comme indiqué dans l'introduction du présent rapport, certaines mesures temporaires ont vu leur durée d'application prolongée⁴⁹⁴. Il s'agit notamment des chapitres du CSI relatifs aux périmètres de protection, à la fermeture des lieux de culte, et aux mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance, aux visites et saisies et au contrôle parlementaire (articles L. 226-1 à L. 22-10-1 CSI). Cette prorogation n'est valable que jusqu'au 31 juillet 2021. Il est prévu que, **courant 2021, des mesures pérennes soient discutées**⁴⁹⁵.

Ensuite, un **Projet de loi confortant le respect des principes de la République**⁴⁹⁶ est actuellement à l'examen. Il propose notamment des dispositions relatives : au respect des principes de laïcité et de neutralité des organismes de droit privé chargés de l'exécution d'un service public ; au champ d'application du fichier des auteurs d'infractions terroristes en y intégrant les délits relatifs à la provocation à des actes de terrorisme et à l'apologie publique de tels actes, ainsi que les délits relatifs à l'extraction, la reproduction et la transmission de données faisant l'apologie d'actes de terrorisme ou provoquant à ces actes afin d'entraver l'efficacité d'une procédure de blocage d'un service de communication au public en ligne ; à une nouvelle infraction pénale sanctionnant les menaces, les violences ou tout acte d'intimidation exercés à l'encontre d'un agent chargé d'un service public dans le but de se soustraire aux règles régissant le fonctionnement de ce service public ; au renforcement de l'encadrement des

⁴⁹² Voir : Observatoire international des prisons/Section française, Prise en charge de la radicalisation en prison : la grande illusion, Dedans dehors, n° 108, 10.2020, disponible sous <https://oip.org/publication/prise-en-charge-de-la-radicalisation-en-prison-la-grande-illusion/> (27.01.2021).

⁴⁹³ Cour européenne des droits de l'homme, Ramirez Sanchez c/ France, 12.06.2007, n° 70204/01.

⁴⁹⁴ Loi n° 2020-1671 du 24.12.2020 relative à la prorogation des chapitres VI à X du titre II du livre II et de l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure, article 1.

⁴⁹⁵ Le dossier législatif est disponible sous https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/alt/code_securite_interieure (18.12.2020). Voir également: <https://www.vie-publique.fr/loi/274747-loi-prorogation-mesures-lutte-contre-terrorisme-code-securite-interieure> (08.01.2021).

⁴⁹⁶ Projet de loi confortant le respect des principes de la République, n° 3649 rectifié, disponible sous : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/15b3649_projet-loi (08.01.2021) ; dossier législatif disponible sous https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/alt/respects_principes_republique (08.01.2021).

subventions attribuées aux associations afin de s'assurer que ces moyens soient employés dans le respect des principes républicains ; au renforcement des moyens de l'administration chargée de contrôler les fonds de dotation et de l'administration fiscale ; à la création d'un nouveau délit de mise en danger de la vie d'autrui par diffusion d'informations permettant de l'identifier ou de la localiser, dans le but d'exposer elle-même ou les membres de sa famille à un risque immédiat d'atteinte à la vie, à l'intégrité physique ou psychique, ou aux biens ; à l'accès à tout service de communication au public en ligne reprenant de manière identique le contenu du service visé par une décision de justice exécutoire constatant l'illicéité d'un site Internet et ordonnant son blocage ou son déréférencement ; à la poursuite rapide des délits de provocation à la commission d'infractions graves, des délits d'apologie d'infractions graves ainsi que des délits de provocation à la haine discriminatoire ; à la scolarisation obligatoire et aux établissements d'enseignement privés ; au contrôle du respect des principes républicains par les associations et fédérations sportives ; au renforcement de la transparence des conditions de l'exercice du culte ; au contrôle du financement des cultes ; etc.

Enfin, en ce qui concerne les **mesures préventives existantes** pour lutter contre le terrorisme et non étudiées dans les paragraphes précédents, on peut citer, **par exemple**, celles relatives :

- au renseignement⁴⁹⁷ ;
- aux traitements automatisés de données personnelles pour le fichage des terroristes⁴⁹⁸ ;
- à la vidéoprotection visant spécifiquement à la lutte contre le terrorisme et les atteintes aux intérêts fondamentaux de la nation⁴⁹⁹ ;
- à la surveillance des déplacements (y compris les contrôles d'identité⁵⁰⁰, le contrôle des données relatives aux passagers⁵⁰¹, la surveillance des véhicules⁵⁰² et la visite des véhicules⁵⁰³) ;
- à la surveillance des circuits financiers et au gel administratif des avoirs⁵⁰⁴ ;
- à la retenue pour vérification de situation administrative lorsque cette vérification « révèle qu'il existe des raisons sérieuses de penser que [le comportement de la personne contrôlée] peut être lié à des activités à caractère terroriste »⁵⁰⁵ ;
- aux périmètres de protection règlementant temporairement l'accès et la circulation des personnes afin d'assurer la sécurité d'un lieu ou d'un événement exposé à un risque d'acte de terrorisme⁵⁰⁶ ;
- à la fermeture de lieux de culte dans lesquels « les propos qui sont tenus, les idées ou théories qui sont diffusées ou les activités qui se déroulent provoquent à la violence, à la haine ou à la discrimination, provoquent à la commission d'actes de terrorisme ou font l'apologie de tels actes »⁵⁰⁷ ;
- aux visites et saisies « aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme et lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser qu'un lieu est fréquenté par une personne dont

⁴⁹⁷ Code de la sécurité intérieure, articles L. 801-1 et s. et R. 811-1 et s.

⁴⁹⁸ Voir : Y. Mayaud, *Terrorisme – Prévention*, in Répertoire de droit pénal et de procédure pénale, 02.2020, N 154 et s.

⁴⁹⁹ Code de la sécurité intérieure, articles L. 223-1 et s. et R. 223-1 et s.

⁵⁰⁰ Contrôle de police administrative prévu à l'article 78-2 alinéa 8 du Code de procédure pénale, et contrôles Schengen prévus par le Règlement n°562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15.03.2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes, articles 23 et s.

⁵⁰¹ Voir par exemple : Code de la sécurité intérieure, article L. 232-1.

⁵⁰² Par le contrôle automatisé des données signalétiques des véhicules, encadré par les articles L. 233-1 et s. du Code de la sécurité intérieure.

⁵⁰³ Code de procédure pénale, article 78-2-4.

⁵⁰⁴ Mayaud, *Terrorisme – Prévention*, *op. cit.*, N 332 et s.

⁵⁰⁵ Code de procédure pénale, article 78-3-1.

⁵⁰⁶ Code de la sécurité intérieure, article L. 226-1 (en vigueur jusqu'au 31.07.2021).

⁵⁰⁷ Code de la sécurité intérieure, article L. 227-1 et s. (en vigueur jusqu'au 31.07.2021).

le comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics et qui soit entre en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme, soit soutient, diffuse, lorsque cette diffusion s'accompagne d'une manifestation d'adhésion à l'idéologie exprimée, ou adhère à des thèses incitant à la commission d'acte de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes »⁵⁰⁸ ;

- aux enquêtes administratives de sécurité (avant ou après le recrutement de personnes à des fonctions ou pour des activités avec des enjeux de sécurité ou stratégiques)⁵⁰⁹ ;
- à la sécurisation des « grands événements »⁵¹⁰ ;
- à la sûreté aéroportuaire et aux activités privées de protection des navires⁵¹¹ ;
- etc.

⁵⁰⁸ Code de la sécurité intérieure, article L. 229-1 ; voir également les articles suivants.

⁵⁰⁹ Code de la sécurité intérieure, articles L. 114-1 et s.

⁵¹⁰ Code de la sécurité intérieure, article L. 211-11-1.

⁵¹¹ Mayaud, *Terrorisme – Prévention*, *op. cit.*, N 592 et s.

D. ITALIEN

Prevention and repression of terrorist activities tends to be regulated, in Italy, by the Government with “urgent decree-laws” ever since the “anni di piombo”, when Italy was subject to internal terrorist activities from extreme right and extreme left political groups.⁵¹² These “emergency decrees” do not always respect the Italian Constitution nor fundamental human rights. It thus happens that some rules are declared unconstitutional and/or entitle targeted person to claim damages after suing the Italian State in front of the European Court of Human Rights.⁵¹³

At present, **the most important legal basis for Italian legislation on repression and prevention of terrorist activities** is the Law decree **18 February 2015 n° 7** on “Urgent measures to combat terrorism, including international extension of international missions of the armed forces and the police, development cooperation initiatives and support for processes of reconstruction and participation in the initiatives of international organizations for consolidation of peace and stabilization processes”). It entered into force **on 20 February 2015 and modifies previous legislation (adopted as of 2001)**.⁵¹⁴ The expansion of rules conceived to fight the Italian **Mafia phenomenon** to terrorism has led to include, in

⁵¹² From 1974 to 1980, at least 12 laws and decree-laws were enacted to give more power to the police in fighting the political terrorism of the *Brigate Rosse*. Decree-laws against religious and Islamic terrorism are: DL n. 353/2001 («Disposizioni sanzionatorie per le violazioni delle misure adottate nei confronti della fazione afgana dei Talibani»), converted into **L 27/11/2001, n. 415** (following Reg. CE n. 2001/467); **DL 12/10/2001, n. 369** («Misure urgenti per reprimere e contrastare il finanziamento del terrorismo internazionale»), converted into L 14/12/2001, n. 431 (creating a *Comitato di sicurezza finanziaria* at the *Ministero dell'economia e delle finanze*); **DL 18/10/2001, n. 374** («Disposizioni urgenti per contrastare il terrorismo internazionale»), converted into L 15/12/2001, n. 438 (amending Article 270bis of the criminal code and naming it «*Associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico*» adding Article 270ter «Assistenza agli associati»); **DL 29/3/2004, n. 81** («Interventi urgenti per fronteggiare situazioni di pericolo per la salute pubblica»), converted into L 26/5/2004, n. 138 (on bio-terrorism); **L 22/4/2005, n. 69** (following the EU decision 2002/584/GAI on the European Arrest Warrant); **DL 27/7/2005, n. 144** («Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale») converted into L 31/7/2005, n. 155; **DL 30/12/2005, n. 272** (known as *decreto Olimpiadi di Torino*), converted into L 21/2/2006, n. 49 (adding to the criminal code Article 497ter, «Possesso di segni distintivi contraffatti» to extend criminal sanctions for invalid identity documents of Article 497 bis and that introduces a ban on the possession of radios, two-way radios, bulletproof vests, armoured cars and the like to persons subject to «sorveglianza speciale»); **L 14/1/2003, n. 7** (ratifying the International covenant against the financing of terrorist acts); **L 14/2/2003, n. 34**, (ratifying the UN International covenant against terrorist acts with explosives and introducing an Article 280 bis, «Atto di terrorismo con ordigni micidiali o esplosivi» in the criminal code); **L 16/3/2006, n. 146** (ratifying the UN International covenant against transnational organised crime); **DLgs 22/6/2007, n. 109** (following the EU Directive 2005/60/CE); **DLgs 21/11/2007, n. 231** (on measures to prevent money-laundering); d.lg. 11/5/2009, n. 54 (reforming the *Comitato di sicurezza finanziaria*).

⁵¹³ *E multis* 15 April 1991, Marandino, no. 12386/86, on the legitimacy of the antimafia confiscation of art. 2-ter l. 575/65; the decision that Italy should indemnify Bruno Contrada, the former police chief of Palermo and deputy director of the civil intelligence service condemned for whistleblowing police raids to Mafiosi and hindering the investigations of Falcone and Borsellino (ECHR, sez. IV, decision of 14/04/2015 n° 66655/13); see also the cases of De Tommaso v. Italy (43395/09); Ganci v. Italy; 41576/98; Lucà v. Italy (Application No. 33354/96).

⁵¹⁴ www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2015-02-18;7&vig=, Decreto legge 18 febbraio 2015, n. 7, (Misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione). Unless otherwise indicated, all websites of this report were last accessed on 21.03.2018; if no other publication reference is given all decisions quoted were downloaded from the private database IUSEXPLORER.

the tasks of **the National Anti-Mafia Prosecutor** those of coordinating, at the national level, investigations relating to criminal proceedings and preventive procedures **relating to terrorism, through appropriate new bodies within its structure.**⁵¹⁵

Because terrorist activities may only be carried out in presence of a criminal association of persons, they **resemble mafia-type acts and are therefore contrasted in Italy with basically the same laws and institutions.**

Differently from Switzerland, Italy has a law arsenal enabling the police to pursue a person for its proximity with a criminal association, without requiring the commission of a specific crime in relation to such association. **Preventive measure may thus extend to persons contiguous to the criminal association** and considered “socially dangerous” to that extent.

The crime of **“belonging to a mafia-type criminal association”** was introduced in the Italian criminal code with Law No. 646/1982, better known as the Rognoni-La Torre law, passed by the Italian Parliament on 13 September 1982, following the murder of Pio La Torre on 30 April 1982, a communist politician, and of the prefect of Palermo, General Carlo Alberto dalla Chiesa, on 3 September of the same year.

As a consequence of the general criminal rules on participation to the commission of crimes (article 110 of the criminal code), contiguity to a mafia-type criminal association is also punishable and relevant for the issuing of a preventive measure.⁵¹⁶

The Anti-mafia code was then enacted with **Law Decree 2011, n. 159** “Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136”. In general, all these governmental laws are converted into laws by the Parliament with few modifications.

The most recent and effective innovation to fight the phenomenon as a whole has regarded the introduction of patrimonial precautionary measures with **decreto-legge n. 306 del 1992** “Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa” (see below at 10.).

⁵¹⁵ See, extensively, [Ministero della giustizia - Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo](#) (24.2.2021).

⁵¹⁶ Take the following example taken from a scheme documented by the Italian police and the Swiss media: a man from the ‘Ndrangheta proposes to a Swiss citizen to buy land in which he will build an immovable with his own money. Once the building is in place, the sum used by the Swiss citizen to buy the land is given back with a 25% commission so that the Swiss citizen has – in short time – a substantial return on his investment and the ‘Ndrangheta has successfully money-laundered a considerable amount of money. Even though the Swiss citizen may not belong directly to the criminal association of ‘Ndrangheta and even if he was simply investing his own money and then selling land, his essential contribution to the ‘ndrangheta business would make him, under Italian criminal law, potentially liable of “external participation in mafia-type association” and subject to a restrictive preventive measure. Cass. pen. S.U., 30-11-2017 (dep. 4-1-2018), no. 111, Gattuso, CED, 271512: “The concept of “belonging” to a mafia association, **relevant for the application of measures of prevention**, includes the conduct that, although not attributable to the “participation”, is substantiated in an action, even isolated, functional to the purposes of association, with the exclusion of situations of mere contiguity or proximity to the criminal group”. Cass. S.U. 30 novembre 2017 n. 111 (Gattuso); see also Cass. V, 23 marzo 2018 n. 20826 “only in the case in which symptomatic elements of a “participation” in the association exist, it will be possible to presume the stability of the associative bond, provided that its validity is verified in light of the specific elements of fact inferable from the concrete case and such presumption is not the sole foundation of the characterisation of the social dangerousness” enabling the taking of the precautionary measure (the translation is my own).

These changes are read in the framework of a general evolution, or rather involution, of criminal law characterised by the anticipation of the criminal protection and sanctions and by the loss of precisions in the description of criminal behaviours.⁵¹⁷

In this respect, Italian doctrine has rightly put forward – anticipating the Constitutional Court ruling n. 24 of 2019 –⁵¹⁸ that of most the personal preventive measures described below appeared to be conflicting with some constitutional guarantees and rights. In particular, what is denounced is their incompatibility with art. 27, 2nd indent, of the Charter and art. 6, 2nd indent of the European Charter of Human Rights.⁵¹⁹

Noticeably, the anticipation of criminal protection may be seen in the very rich and fragmentarious set of **preventive measures targeting both persons indicted of a crime and persons that may be characterised, according to certain standards, as “socially dangerous”**. The most important reforms as regards personal precautionary measures have been introduced with a **Law Decree n. 14/2017**⁵²⁰, with a **Law Decree n. 113/2018**⁵²¹ and yet another Law Decree n. **53/2019**,⁵²² in addition with the **Laws n. 161/2017**⁵²³ and **69/2019**⁵²⁴. Whilst legislative acts have the purpose to empower the police and the public authorities with more efficient instruments to act against organised criminal associations, the judiciary, and in particular the European Court of Human rights (with the decision *Di Tommaso*) and the **Italian Constitutional court** restrain the availability of instruments in order to respect the individual rights recognised by the constitution, and have set narrow and specific criteria for granting of preventive measures (*See the Constitutional Court decisions n. 24 and 25 of 2019 the first has significantly restricted the personal scope of preventive measures erasing their applicability to “persons habitually dedicated to criminal activities” / the second has changed the consequences of the infringement of preventive orders*).

⁵¹⁷ Marco Pelissero, La Legislazione Antiterrorismo. Il Prototipo del Diritto Penale del nemico tra garanzie e rischi di espansione, *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, fasc.2, 1 giugno 2020, pag. 745.

⁵¹⁸ On which see, e multis, G. Luparello, in Commentario breve al Codice antimafia e alle altre misure di prevenzione, di G. Spangher e A. Marandola, Milano, 2019.

⁵¹⁹ Cass. Sez. 1, 09/09/2015, n. 40699, Elezi criticised by M. Pelissero, *Contrasto al terrorismo internazionale e diritto penale al limite*, *Quest. giust.*, 2016, 111; Cass. sez. V, 14/07/2016, n.48001 stating that the mere activity of proselytism and indoctrination is not suitable to integrate the crime of terrorist association and Cass. sez. VI, 07/05/2019, n.23828 stating that such activities justify the taking of preventive measures. See Renzo Orlandi, Procedimento Di Prevenzione e Presunzione di Innocenza (Prevention Facing the Presumption of Innocence), *Cassazione Penale*, fasc.3, 2019, pag. 958.

⁵²⁰ D.L. 20 febbraio 2017, n. 14 (GU n. 42 del 20 febbraio 2017 introduces urgent provisions for the acceleration of procedures in the field of city security.

⁵²¹ With the D.L. 4 October 2018, n. 113 “Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata” converted with amendments by Law no. 132 of 2018, the Government has intended to introduce a new DASPO - the urban DASPO - extending the application of the measure to more cases (see infra 1.6 and 3.1.3).

⁵²² Decreto Legge del 14/06/2019, n. 53 “Disposizioni urgenti in materia di sicurezza” (c.d. decreto sicurezza bis).

⁵²³ L. 17 ottobre 2017, n. 161 “Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate”; See Balsamo-Luparello, Il codice antimafia e le ulteriori novità in tema di prevenzione, in Treccani. Il libro dell'anno del diritto, Roma, 2018.

⁵²⁴ L. 19 luglio 2019 n. 69 introducing Amendments to the Criminal Code, the Code of the Code of Criminal Procedure and other provisions on the protection of victims of domestic violence and gender violence. See Sandra Recchione, Codice Rosso. Come cambia la tutela delle vittime di violenza domestica e di genere con la legge 69/2019, *Il penalista*, 26 luglio 2019.

As a result, some of the measures that may be taken before conviction are provided for in the “Anti-mafia Code”⁵²⁵, some in the **code of criminal procedure** as amended by the 7/2015 decree,⁵²⁶ some in special laws strictly connected with the preservation of public order: the **law on the safety of cities, also targeting small and local drug traffickers, including minors,**⁵²⁷ and the **law on gambling and correctness of sport events.**⁵²⁸

These laws have created measures that may prove efficient against **potential terrorist of a young age** since they empower the police to restrict the personal freedom of minors.

1. Preventive Obligation to Register with the Security Authority (with Obligation to Participate in an Interview)

The preventive obligation to register with the Security Authority may be grounded on very different legal rules. It generally consists in orders given by the judge to the suspect/defendant to report to a specific police station. **It is important to bear in mind that pre-trial precautionary measures (grounded on the Code of criminal procedure) are ontologically different from preventive security measures (grounded on special laws and that do not necessary suppose a forthcoming trial).**

In general and in practice, regardless from the legal basis on which the reporting is ordered, this measure may oblige the targeted person to present herself at regular intervals (every day at a given time, once a week, tec.), and be used to subject the suspect/defendant to a periodic check without excessive impairment of personal freedom.

The measure is normally issued *inaudita altera parte*, at the request of the Public Prosecutor.

1.1. Legal Basis or Reform Projects

The pre-trial obligation to register with the Security Authority is regulated by **article 282 of the Code of Criminal Procedure** (*codice di procedura penale*, CPP). Grounding his power on this rule, the judge can impose an obligation on a person that he or she present him- or herself to the authority, by **reporting to the police** on a regular basis.⁵²⁹

⁵²⁵ Decreto Legislativo 6 settembre 2011, n. 159, “*Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia*”, last modified by Decreto-Legge 20 febbraio 2017, n. 14 (in G.U. 20/02/2017, n.42), convertito con modificazioni dalla L. 18 aprile 2017, n. 48 (in G.U. 21/04/2017, n. 93).

⁵²⁶ www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.del.presidente.della.repubblica:1988-09-22;447!vig=2016-03-23.

⁵²⁷ D. LGS. 20 2 2017, n. 14 (G.U. n. 42 del 20 febbraio 2017), see also the related “legge di conversione” 18 aprile 2017, n. 48 in the same G.U., p. 11, “Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città.”

⁵²⁸ L. 13 dicembre 1989, n. 401 “*Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive*” – G.U. 18 dicembre 1989, n. 294) gives to the *Questore* the power to oblige **persons convicted for crimes of violence related to sport events (hooligans)** to appear at the local office of the State Police or at the command of the *Arma* of the territorially competent *Carabinieri* and/or obligation to appear in an office or police station specifically identified, **during specific sports events**. The law was approved in the aftermath of the tragic events occurring in Belgium, during the Juventus-Liverpool match (29.5.1985) and following the 1985 Strasbourg Convention (<https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19850168/200408090000/0.415.3.pdf>).

⁵²⁹ Art. 282. “Obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria 1. Con il provvedimento che dispone l'obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria, il giudice prescrive all'imputato di presentarsi a un determinato ufficio di polizia giudiziaria. 2. Il giudice fissa i giorni e le ore di presentazione tenendo conto dell'attività lavorativa e del luogo di abitazione dell'imputato.”

In addition, a **specific set of precautionary measures** restricting the personal autonomy of persons for security reasons has been created by the Antimafia Code⁵³⁰.

The personal pre-trial measures specifically conceived to counteract crimes of mafia and terrorism are:

1. **Mandatory order to stay away from a municipality**⁵³¹;
2. **Oral notice**⁵³²;
3. **Special surveillance**.

This may include different orders such as: **the prohibition of staying in one or more municipalities other than those of residence or habitual residence, or the prohibition of staying in one or more Italian regions; the obligation to stay in the municipality of residence or habitual residence.**⁵³³

Control over respect of these measure often **implies reporting to the police** (not as a standing measure *per se* but as a means to verify compliance with other measures).

⁵³⁰ The Antimafia Code has created measures limiting the **economic autonomy of persons**. As these do not fall within the scope of the present report, they are not mentioned.

⁵³¹ Art. 2, l. 159/2011. *“Foglio di via obbligatorio. 1. Qualora le persone indicate nell'articolo 1 siano pericolose per la sicurezza pubblica e si trovino fuori dei luoghi di residenza, il questore può rimandarvele con provvedimento motivato e con foglio di via obbligatorio, inibendo loro di ritornare, senza preventiva autorizzazione ovvero per un periodo non superiore a tre anni, nel comune dal quale sono allontanate.”*

⁵³² Art. 3, l. 159/2011. *“Avviso orale. 1. Il questore nella cui provincia la persona dimora può avvisare oralmente i soggetti di cui all'articolo 1 che esistono indizi a loro carico, indicando i motivi che li giustificano. 2. Il questore invita la persona a tenere una condotta conforme alla legge e redige il processo verbale dell'avviso al solo fine di dare allo stesso data certa. 3. La persona alla quale è stato fatto l'avviso può in qualsiasi momento chiederne la revoca al questore che provvede nei sessanta giorni successivi. Decorso detto termine senza che il questore abbia provveduto, la richiesta si intende accettata. Entro sessanta giorni dalla comunicazione del provvedimento di rigetto è ammesso ricorso gerarchico al prefetto. 4. Con l'avviso orale il questore, quando ricorrono le condizioni di cui al comma 3, può imporre alle persone che risultino definitivamente condannate per delitti non colposi il divieto di possedere o utilizzare, in tutto o in parte, qualsiasi apparato di comunicazione radiotrasmittente, radar e visori notturni, indumenti e accessori per la protezione balistica individuale, mezzi di trasporto blindati o modificati al fine di aumentare la potenza o la capacità offensiva, ovvero comunque predisposti al fine di sottrarsi ai controlli di polizia, armi a modesta capacità offensiva, riproduzioni di armi di qualsiasi tipo, compresi i giocattoli riproducenti armi, altre armi o strumenti, in libera vendita, in grado di nebulizzare liquidi o miscele irritanti non idonei ad arrecare offesa alle persone, prodotti pirotecnici di qualsiasi tipo, nonché sostanze infiammabili e altri mezzi comunque idonei a provocare lo sprigionarsi delle fiamme, nonché programmi informatici ed altri strumenti di cifratura o crittazione di conversazioni e messaggi. 5. Il questore può, altresì, imporre il divieto di cui al comma 4 ai soggetti sottoposti alla misura della sorveglianza speciale, quando la persona risulti definitivamente condannata per delitto non colposo. 6. Il divieto di cui ai commi 4 e 5 è opponibile davanti al tribunale in composizione monocratica.”*

⁵³³ Art. 6, l. 159/2011. *“Tipologia delle misure e loro presupposti 1. Alle persone indicate nell'articolo 4, quando siano pericolose per la sicurezza pubblica, può essere applicata, nei modi stabiliti negli articoli seguenti, la misura di prevenzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza. 2. Salvi i casi di cui all'articolo 4, comma 1, lettere a) e b), alla sorveglianza speciale può essere aggiunto, ove le circostanze del caso lo richiedano, il divieto di soggiorno in uno o più comuni, diversi da quelli di residenza o di dimora abituale, o in una o più regioni. 3. Nei casi in cui le altre misure di prevenzione non sono ritenute idonee alla tutela della sicurezza pubblica può essere imposto l'obbligo di soggiorno nel comune di residenza o di dimora abituale. 3-bis. Ai fini della tutela della sicurezza pubblica, gli obblighi e le prescrizioni inerenti alla sorveglianza speciale possono essere disposti, con il consenso dell'interessato ed accertata la disponibilità dei relativi dispositivi, anche con le modalità di controllo previste all'articolo 275-bis del codice di procedura penale (electronic bracelet).”*

The same applies to certain measures prescribed by **special laws** drafted in order to counteract violence perpetrated by “hooligans”⁵³⁴; as well as “graffiti writing” and drug trafficking by minors⁵³⁵ (n° 6 *infra*).

1.2. Conditions

Article 272 of the Code of Criminal Procedure states that the freedom of movement of persons may be limited by specific precautionary measures.

In the Criminal Code, precautionary measures are classified as ***misure coercitive (compulsory) and misure interdittive (prohibitive)***.

To the first series of measures belong:

- Article 281: Prohibition of expatriation;
- Article 282: Obligation to report to the police;
- Article 282-*bis*: Removal from the family home;
- Article 282-*ter*: Prohibition to approach the places frequented by the victim;
- Article 283: Order to stay in or stay away from a municipality;
- Article 284: House arrest;
- Article 285: Preventive detention;
- Article 285-*bis*: Preventive detention in institutions for inmate mothers;
- Article 286: Preventive detention in sanitary facilities.

The second series of measures are:

- Article 288: Suspension from the exercise of parental responsibility;
- Article 289: Suspension from the exercise of a public office or service;
- Article 290: Temporary prohibition to exercise certain professional or business activities.

1.2.1. General Conditions for Precautionary Measures

This section deals with the conditions set for measures of a compulsory or prohibitive character pursuant to the Code of Criminal Procedure. These measures can be applied only in the case of **serious “indizi di colpevolezza”** (Art. 273 CPP) and in the case of **specific precautionary requirements** (Art. 274 CPP).

The “**indizi di colpevolezza**” must be serious and consistent. According to case law, a “**prognosis of future conviction**” or a “**qualified probability of guilt**” need to be established **beyond doubt**⁵³⁶. Besides, the existence of a ground for excluding conviction hinders the decision on a precautionary measure (Art. 273-2 CPP).

⁵³⁴ Article 6-2 L 13/12/1989, n. 401.

⁵³⁵ Article 13 D. LGS. 20 2 2017, n. 14.

⁵³⁶ See: Cassazione penale, sez. VI, 16/03/2017, (ud. 16/03/2017, dep.18/07/2017), n. 35243 “*Come è noto, i gravi indizi cui si riferisce l'art. 273 c.p.p. vanno individuati in quegli **elementi a carico, di natura logica o rappresentativa, anche indiretti, che globalmente apprezzati nella loro consistenza e nella loro concatenazione logica devono consentire di fondare, allo stato, una qualificata probabilità di colpevolezza. Il loro apprezzamento deve portare a ritenere l'esistenza di una ragionevole e consistente probabilità di responsabilità, in un procedimento che avvicina la prognosi sempre più ad un giudizio sulla colpevolezza, sebbene presuntivo in quanto condotto allo stato degli atti, utilizzando indizi e non prove. In altri termini, la nozione di indizio contenuta nell'art. 273 c.p.p., comma 1, va intesa come "prognosi di condanna futura" o come "qualificata probabilità di colpevolezza" e rappresenta l'oggetto stesso del giudizio cautelare, la cui sussistenza va dimostrata utilizzando il criterio dell'oltre ogni ragionevole dubbio. A differenza che nel giudizio di cognizione, in cui il canone dell'oltre ogni ragionevole dubbio è funzionale***

As to the precautionary requirements, those identified by the law are: the danger of **fleeing, destroying or manipulating evidence, or danger of committing the same crime again (recidiva)**⁵³⁷. Even though Article 274 Code of Criminal Procedure provides that the “danger” leading to the decision of adopting a precautionary measure cannot be deduced exclusively from the seriousness of the crime that is being investigated, the same rules provide that the danger of committing crimes against the constitutional order justifies precautionary measures. In this case, the maximum sanction for the crime investigated is no lower than four years of imprisonment (five years in case the measure to be adopted is preventive detention).

Article 275 Code of Criminal Procedure sets forth a series of rules aimed at ensuring that the authority will choose the measure that is the most appropriate for the case (and the least punitive). It also requires respect of **the principle of proportionality**:

Art. 275. Criteri di scelta delle misure:

[1] Nel disporre le misure, il giudice tiene conto della **specificità idoneità di ciascuna in relazione alla natura e al grado delle esigenze cautelari da soddisfare nel caso concreto**.

[1-bis] Contestualmente ad una sentenza di condanna, l'esame delle esigenze cautelari è condotto tenendo conto anche dell'esito del procedimento, delle modalità del fatto e degli elementi sopravvenuti, dai quali possa emergere che, a seguito della sentenza, risulta taluna delle esigenze indicate nell'articolo 274, comma 1, lettere b) e c)1.

[2] **Ogni misura deve essere proporzionata all'entità del fatto e alla sanzione che sia stata o si ritiene possa essere irrogata.**

[...]

[2-ter] Nei casi di condanna di appello le misure cautelari personali sono sempre disposte, contestualmente alla sentenza, quando, all'esito dell'esame condotto a norma del comma 1 bis, risultano sussistere esigenze cautelari previste dall'articolo 274 e la condanna riguarda uno dei delitti previsti dall'articolo 380, comma 1, e questo risulta commesso da soggetto condannato nei cinque anni precedenti per delitti della stessa indole.

all'accertamento della responsabilità dell'imputato, nel giudizio cautelare lo stesso canone è in funzione della **dimostrazione della probabilità di colpevolezza dell'indagato.**"

537

Art. 274 CPP "1. Le misure cautelari sono disposte: a) quando sussistono specifiche ed inderogabili esigenze attinenti alle indagini relative ai fatti per i quali si procede, in relazione a situazioni di concreto ed attuale **pericolo per l'acquisizione o la genuinità della prova**, fondate su circostanze di fatto espressamente indicate nel provvedimento a pena di nullità rilevabile anche d'ufficio. Le situazioni di concreto ed attuale pericolo non possono essere individuate nel rifiuto della persona sottoposta alle indagini o dell'imputato di rendere dichiarazioni né nella mancata ammissione degli addebiti; b) quando l'imputato si è dato alla fuga o sussiste concreto e attuale pericolo che egli si dia alla **fuga**, sempre che il giudice ritenga che possa essere irrogata una pena **superiore a due anni** di reclusione. Le situazioni di concreto e attuale pericolo non possono essere desunte esclusivamente dalla gravità del titolo di reato per cui si procede; c) quando, per specifiche modalità e circostanze del fatto e per la personalità della persona sottoposta alle indagini o dell'imputato, desunta da comportamenti o atti concreti o dai suoi precedenti penali, sussiste il **concreto e attuale pericolo che questi commetta gravi delitti con uso di armi o di altri mezzi di violenza personale o diretti contro l'ordine costituzionale ovvero delitti di criminalità organizzata o della stessa specie di quello per cui si procede**. Se il pericolo riguarda la commissione di delitti della stessa specie di quello per cui si procede, le misure di custodia cautelare sono disposte soltanto se trattasi di delitti per i quali è prevista la pena della reclusione **non inferiore nel massimo a quattro anni** ovvero, in caso di custodia cautelare in carcere, di delitti per i quali è prevista la pena della reclusione **non inferiore nel massimo a cinque anni** nonché per il delitto di finanziamento illecito dei partiti di cui all'articolo 7 della legge 2 maggio 1974, n. 195, e successive modificazioni. Le situazioni di concreto e attuale pericolo, anche in relazione alla personalità dell'imputato, non possono essere desunte esclusivamente dalla gravità del titolo di reato per cui si procede."

[3] La custodia cautelare in carcere può essere disposta soltanto quando le altre misure coercitive o interdittive, anche se applicate cumulativamente, risultino inadeguate. Quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti di cui agli articoli 270, 270 bis e 416 bis del codice penale, è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari. Salvo quanto previsto dal secondo periodo del presente comma, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti di cui all'articolo 51, commi 3-bis e 3-quater, del presente codice nonché in ordine ai delitti di cui agli articoli 575, 600 bis, primo comma, 600 ter, escluso il quarto comma, 600 quinquies e, quando non ricorrano le circostanze attenuanti contemplate, 609 bis, 609 quater e 609 octies del codice penale, è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari o che, in relazione al caso concreto, le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure.

[3-bis] Nel disporre la custodia cautelare in carcere il giudice deve indicare le specifiche ragioni per cui ritiene inidonea, nel caso concreto, la misura degli arresti domiciliari con le procedure di controllo di cui all'articolo 275 bis, comma 16.

[...]

1.2.2. Specific Conditions for Precautionary Measures of a Compulsory Character

In particular, the conditions specifically set for compulsory measures (set by the *capo II* of the 4th book of the Italian code of criminal procedure),⁵³⁸ are those of article 280 Code of Criminal Procedure:

Art. 280. Condizioni di applicabilità delle misure coercitive.

*1. Salvo quanto disposto dai commi 2 e 3 del presente articolo e dall'articolo 391, le misure previste in questo capo possono essere applicate solo quando si procede per **delitti per i quali la legge stabilisce la pena dell'ergastolo o della reclusione superiore nel massimo a tre anni.***

*2. **La custodia cautelare in carcere può essere disposta solo per delitti, consumati o tentati, per i quali sia prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni e per il delitto di finanziamento illecito dei partiti di cui all'articolo 7 della legge 2 maggio 1974, n. 195.***

*3. La disposizione di cui al comma 2 non si applica nei confronti di **chi abbia trasgredito alle prescrizioni inerenti ad una misura cautelare.***

The coercion measures may be applied only when proceeding for offenses for which the law establishes a life sentence or maximum term of imprisonment **of more than three years**, and cannot be applied to **minors**⁵³⁹.

A special rule concerns the prerequisites for preventive detention: either the crime investigated is punished by imprisonment, for a maximum period of no less than five years, or the person has violated a precautionary measure.

1.3. Competent Authority

In general, on the application and the revocation of the measures as well as on the modifications of their executive modalities, the competent authority is **the judge**. If a measure is taken prior to the commencement of criminal proceedings, the competent authority is the **judge for the preliminary investigations**.⁵⁴⁰

⁵³⁸ Art. 281 ff. CPP.

⁵³⁹ Cass. III, n. 24811/2016.

⁵⁴⁰ Art. 279 CPP: "Sull'applicazione e sulla revoca delle misure nonché sulle modifiche delle loro modalità esecutive, provvede il giudice che procede. Prima dell'esercizio dell'azione penale provvede il giudice per le indagini preliminari."

As to the preventive obligation to register with the police, the judge can impose such preventative measures to ensure the whereabouts and activities of the person to whom the measure is applied.⁵⁴¹

The antimafia code sets a clear distinction between measures ordered by the Questore (*foglio di via obbligatorio, avviso orale*) and measures to be taken by the judge (*sorveglianza speciale*).

The *avviso orale* and the *foglio di via obbligatorio* are reserved to the Questore, a public official in charge of the police of an Italian Province. Similar powers are given to the Director of the DIA (*Direzione investigativa antimafia*). However, the judge may remove the measures if so requested by its subject.⁵⁴²

Law n. 14/2017 for the safety of cities and Law n. 401/1989 on sports-related crimes empower the Questore to order a similar measure. In both cases, the measure taken by the Questore requires **subsequent validation by the president of the tribunal of the place where the person resides** (Law n. 14/2017) or **by the judge investigating the sports-related crime** (Law n. 401/1989). To this end, the information on the taking of the measure must be given immediately to the prosecutor; the prosecutor must request its validation by the competent judge within 48 hours. The judge must decide on the measure within 48 hours after receiving the prosecutor's request. In any event, the measure taken by the Questore is only valid for 96 hours.

1.4. Duration

Precautionary Measures on Grounds of the Code of Criminal Procedure need to be "proportional" to the gravity of the offense that leads to the taking of the measure.⁵⁴³

Article 308 Code of Criminal Procedure provides that these measures may have a duration which is twice that of the more serious/restrictive measure of home detention or preventive detention in prison.

Art. 308

*1. Le misure coercitive diverse dalla custodia cautelare [281-283] perdono efficacia quando dall'inizio della loro esecuzione è decorso un periodo di tempo pari al **doppio dei termini previsti dall'articolo 303**⁵⁴⁴.
[...]*

As regards the measures provided for by the Antimafia Code, the **mandatory order to stay away from a municipality may not exceed three years** and the duration of the **special surveillance** ranges from a minimum of **one year to a maximum of five years**.⁵⁴⁵

Art. 6, paragraph 5, L. 401/89, for the **DASpo** imposed for the first time provides for a range from a minimum of one to a maximum of five years. In respect of those who have assumed the direction of violent conduct, the duration of a Group DASpo shall not may not be less than three years. The duration of a second DASpo shall be between a minimum of five and a maximum of ten years. In the case of

⁵⁴¹ Art. 282 para. 2 CPP.

⁵⁴² Art. 3 ff. l. 159/2011.

⁵⁴³ Cass. III, n. 38748/2003.

⁵⁴⁴ Home Detention or Preventive Detention in Prison.

⁵⁴⁵ Art. 2 l. 159/2011. "*Foglio di via obbligatorio. 1. Qualora le persone indicate nell'articolo 1 siano pericolose per la sicurezza pubblica e si trovino fuori dei luoghi di residenza, il questore può rimandarvele con provvedimento motivato e con foglio di via obbligatorio, inibendo loro di ritornare, senza preventiva autorizzazione ovvero per un periodo non superiore a tre anni, nel comune dal quale sono allontanate.*"

violation of the DASpo., the duration of the prohibition may be increased up to eight years. For convicted persons the duration of the DASpo. is of five years. For repeated violation the duration is not less than one year and not more than three years.

1.5. Sanctions in Case of Violation

1.5.1. General Sanction for non-compliance

In general, non-compliance with the order of a public authority is sanctioned by Article 650 of the Criminal Code which provides for the arrest and imprisonment for up to three months and a maximum fine of 206 euros. However, the *Corte di cassazione* has clarified that this article applies only in the absence of specific sanctions.⁵⁴⁶

Article 8, para 7, Code Antimafia, establishes that persons subjected to the special surveillance with the obligation of residence in the municipality of residence or habitual abode or with a prohibition of residence must be given a **carta di permanenza** to be carried with them and to be produced at the request of public security officers and agents.

In a case where the subject of the measure was unable to show to the police the document attesting the order to stay in a certain municipality, the sanction of Article 650 Criminal Code has been applied.⁵⁴⁷

1.5.2. Specific Sanction for Precautionary Measures on Grounds of the Code of Criminal Procedure

The appropriate sanction for non-compliance of measures taken on grounds of the Criminal Code, is provided by article 276 of the Code of Criminal Procedure⁵⁴⁸. This rule provides for a series of sanctions in case of violation of the prescriptions imposed, that are proportional to the gravity of the violation. First, the judge may **order a more restrictive measure, in addition to, or in lieu of**, the original measure.

In the most serious cases, a **coercive measure** such as pre-trial detention in prison may be decided.

Art. 276. Provvedimenti in caso di trasgressione alle prescrizioni imposte.

*1. In caso di trasgressione alle prescrizioni inerenti a una misura cautelare [281-284, 288-290], il giudice può disporre la **sostituzione o il cumulo** con altra più grave, tenuto conto dell'entità, dei motivi e delle circostanze della violazione. Quando si tratta di trasgressione alle prescrizioni inerenti a una misura interdittiva⁵⁴⁹, il giudice può disporre la **sostituzione o il cumulo anche con una misura coercitiva**.*

1-bis. Quando l'imputato si trova nelle condizioni di cui all'articolo 275, comma 4-bis⁵⁵⁰, e nei suoi confronti è stata disposta misura diversa dalla custodia cautelare in carcere, il giudice, in caso di trasgres-

⁵⁴⁶ Cass. I, n. 6682/1995; Cass. I, n. 6548/1996; Cass. I, n. 424/1997; Cass. I, n. 43398/2005. For an example of application of Art. 650 Italian Criminal Code, see at 3.5., below.

⁵⁴⁷ Cass. Pen., Sez. Unite, 24/7/2014, n. 32923.

⁵⁴⁸ Tribunale Ancona, 20/4/2005, n. 399.

⁵⁴⁹ *Misure interdittive* are those of Article 288 - Suspension from the exercise of parental responsibility. Article 289 - Suspension from the exercise of a public office or service and Article 290 - Temporary prohibition to exercise certain professional or business activities.

⁵⁵⁰ When the person subject to the measure has AIDS disease, or serious immune deficiency [...] or other particularly serious disease, as a result of which his health conditions are incompatible with the state of detention and in any case, such as do not allow adequate care in case of detention in prison.

sione delle prescrizioni inerenti alla diversa misura cautelare, può disporre anche la **misura della custodia cautelare in carcere**. In tal caso il giudice dispone che l'imputato venga condotto in un istituto dotato di reparto attrezzato per la cura e l'assistenza necessarie.

1-ter. In deroga a quanto previsto nel comma 1, in caso di trasgressione alle prescrizioni degli arresti domiciliari concernenti il divieto di allontanarsi dalla propria abitazione o da altro luogo di privata dimora, il giudice dispone la revoca della misura e la sostituzione con la custodia cautelare in carcere, salvo che il fatto sia di lieve entità.

1.5.3. Specific Sanction for Reporting to the Police

In the case of a measure taken on grounds of Article 13 Law n. 14/2017, "except if the fact constitutes a crime", the violation of the order [of the *Questore*] may lead the *Prefetto* to sanction the violation through prescribing the **payment of a sum** from 10'000 euros to 40'000 euros and to suspend/revoke the **driving license** of the offender from six months to one year, pursuant to Law n. 689 of 1981.

1.5.4. Specific Sanction for Violation of Orders Taken on Grounds of the Antimafia Code

Article 75 of the Code Antimafia introduces the following specific sanctions for the violation of obligations relating to special surveillance: 1. imprisonment **from three months to one year**; 2. **imprisonment from one to five years** in case of non-compliance with the obligation or the prohibition of stay.

The delay in reporting to the Public Security Authority to sign the appropriate register also constitutes such offence.⁵⁵¹

Following the European Court of Human Rights' De Tommaso/Italy case, these sanctions do not apply when the specially surveilled person has infringed the "obligations to live honestly and respect the law" because these prescriptions have not been defined in sufficient detail by the Italian legislator. Accordingly, the Italian Supreme Court has excluded the criminal relevance of such violations.⁵⁵²

Subsequently, the Constitutional Court, in its judgment no. 25/2019,⁵⁵³ has declared the **constitutional illegitimacy of Article 75**, paragraphs 1 and 2, of the Code Antimafia, in the part in which it sanctions non-compliance with the requirements to "**live honestly**" and to "**respect the law**".

As regards the prohibition to participate in public meetings, the Supreme Court has clarified that the requirement not to attend public meetings is not violated when the participation in the public meeting is justified by valid reasons.⁵⁵⁴

In a case where a person had posted on Facebook propaganda in support of ISIS, the measure of "*sorveglianza speciale*" has been extended from its original duration in order to include a sanction in this otherwise preventive measure.⁵⁵⁵

Other sanctions are those of Article 76 of the same decree:

1. The person who does not meet the deadline established to comply with the **order to stay [within] or stay away from a municipality** is punished with **two to five years of imprisonment**;

⁵⁵¹ Cass. Sez. V, 20/1/2015, n. 13518.

⁵⁵² Cass. pen., SU, 27/4/2017, no. 40076.

⁵⁵³ C. Cost. 27/2/2019 n. 25.

⁵⁵⁴ Cass. pen. Sez. Unite, 28/03/2019, n. 46595.

⁵⁵⁵ Cass. pen., sez. I, 14/6/2017, n. 54119.

2. Anyone who violates the order by the *Questore* (e.g. Art. 3 Code Antimafia) prohibiting him from owning or using, in whole or in part, any radio communication equipment, radar and night vision devices, clothing and accessories for individual ballistic protection, armored or modified transport vehicles in order to increase their power or offensive capacity, or nevertheless prepares himself to avoid police checks, carries weapons with modest offensive capacity, reproductions of weapons of any kind, including toys reproducing weapons, other weapons or available instruments for atomizing liquids or irritating mixtures unsuitable for injuring people, pyrotechnic products of any kind, as well as flammable substances and other means capable of causing flames to emerge, as well as computer programs and other tools for encrypting or encrypting conversations and messages **shall be punished with imprisonment from one to three years and with a fine** ranging from 1'549 euros to 5'164 euros. The instruments, equipment, means and programs owned or used are confiscated and assigned to the police forces, if needed;
3. The offender who does not return to the municipality of his habitual residence, in order to comply with the "*foglio di via obbligatorio*" shall be punished with **arrest from one to six months**;
4. Noncompliance with the order of depositing a sum guaranteeing his compliance with the orders received (e.g. Article 31), or fails to offer substitutive guarantees (referred to in Paragraph 3 of Article 31), is punishable by **arrest from six months to two years**; [...].

1.6. Minors

In Italy proceedings against minors are regulated by D.P.R. 22.9.1988, n. 448 (*Disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni*). According to its Article 19, para 1, only the measures identified by Articles 20 to 23 of said law may be taken in respect of minors.

Article 20 gives the judge the power to order "*specifiche prescrizioni inerenti alle attività di studio o di lavoro ovvero ad altre attività utili per la sua educazione*" for a maximum of two months (or if evidence requires it, for additional two months). Article 21 concerns the order of "*permanenza in casa*" i.e. **preventive house detention**, with which the judge orders that the minor remains at home. With the same order, the judge may dispose that the minor does not communicate with specific persons (or anyone except those living with him or assisting him); that he or she may exit his or her home for specific educational reasons. The time spent under this regime may be computed as punishment. Repeated violations of the order to stay home may lead to the collocation of the minor in a community.

Article 22 concerns the measure of "*collocamento in comunità*" with which the judge orders the placement of the minor in a community, with or without prescription as regards working or educational activities. Repeated violations of the order to stay home may lead to the measure of "*custodia cautelare*".

Article 23 concerns the *custodia cautelare* (**preventive detention**) which is only available if the minor is indicted of particularly serious crimes (punished with a detentive sanction of minimum 9 years or in case of flagrant delict of aggravated theft, robbery, detention of weapons, drugs and rape).⁵⁵⁶ Preventive detention requires, in addition, the verification of:

- a) serious and unavoidable requirements relating to the investigation, in relation to situations of concrete danger to the acquisition or genuineness of the evidence;
- b) the defendant having absconded or a real danger that he will abscond;

⁵⁵⁶

Article 23 refers to the criminal code's Article 380, comma 2, lettere e), f), g), h) del codice di procedura penale nonché, in ogni caso, per il delitto di violenza carnale.

- c) specific modalities and circumstances providing a real risk that the defendant commits serious crimes with the use of arms or other means of personal violence or directed against the constitutional order or crimes of organized crime or of the same kind as those for which there are proceedings.

Taking into due consideration "the exclusively educational purposes of the prescriptions that can be given under Article 20, Presidential Decree no. 448 of 22.9.1988", the Supreme Court (*Corte di cassazione*) has excluded the applicability to minors of the precautionary measure of the obligation to present oneself to the judicial police⁵⁵⁷.

Against this background, two measures are considered compatible with the educational purpose of sanctions designed for minors.

The first one was introduced to check that minors accused of hooliganism, provided they are **at least 14 years old**, respect the order to avoid participating to sport events (so called DASPO: *divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive*). This is provided for in Article 6-1bis L 13/12/1989, n. 401, recently modified by **Article 13 of the law n. 53 of 2019** (c.d. decreto sicurezza bis) in order to give more powers to the Questore ordering the DASPO, to increase the personal scope, to increase the duration of the measure and of the sanctions (see above 1.2.3.3.).

The second one was set to contrast drug-dealing by minors in schools or similar public buildings. Article 13 DL 2017, n. 14 authorises the *Questore* to order to **minors**, provided they are **at least 14 years old**, to report to the police in order to ensure that they do not hang around schools or other public buildings, at the times when their peers enter or exit school. The places targeted by the ban have been extended by a DL 2018 n. 113 that introduced and Article 13 bis, subsequently amended by DL 2020 n. 130 in order to comprehend **private places as pubs, bars, cinemas etc. and the neighbourhood** of those.

In these cases, the order is notified **to those who exercise parental responsibility**.

The *Questore* may order **persons charged with one or more offences or have been convicted for having sold or distributed drugs, during the last three years**, in the immediate vicinity of schools, school complexes, universities, public places or commercial shops, for security reasons, to appear at least twice a week at the local office of the State Police or at the command of the *Arma* of the territorially competent *Carabinieri* and/or obligation to appear in an office or police station specifically identified, in the times of **entry and exit from schools**. The law refers to "*persone che abbiano riportato una o più denunce o siano state condannate anche con sentenza non definitiva nel corso degli ultimi tre anni per la vendita o la cessione di sostanze stupefacenti o psicotrope, di cui all'articolo 73 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, per fatti commessi all'interno o nelle immediate vicinanze di scuole, plessi scolastici, sedi universitarie, locali pubblici o aperti al pubblico, ovvero in uno dei pubblici esercizi di cui all'articolo 5 della legge 25 agosto 1991, n. 287*".

The duration of measures decided by the *Questore* based on Law n. 14/2017 is between **a minimum of 6 months up to a maximum of 2 years** and with a fine ranging from "5,000 to 20,000 euro". It is not clear whether the criminal sanction refers to the violation of reporting to the police.⁵⁵⁸

⁵⁵⁷ Cass. S. II, 14.2.1990, Stojanovic, in CP, 1990, II, 328.

⁵⁵⁸ Art. 10-3 law 14/2017.

1.7. Practical Experience

In prescribing measures contemplating the obligation to report to the police, the court must always consider the needs of the accused, in particular his or her working needs.⁵⁵⁹

When adopted as a security measure, the obligation to report to the police is part of a series of measures that are heavily criticised by Italian legal doctrine, since they are considered to have a punitive rather than a preventive character.⁵⁶⁰ The use of these “*misure coercitive*” is however frequent and has already led to condemnation of Italy by the European Court of Human Rights (ECHR), although not in relation to the duty to report to the police.⁵⁶¹

2. Preventive Restraining Order

2.1. Legal Basis or Reform Projects

A preventive restraining order may be pronounced on grounds of Article 8-4 of the Antimafia Code in order to oblige a **subject to avoid contact with “persons convicted of crimes or subject to preventive measures”**. This “order” is not in itself a measure but it may be given as a “part” of the measure added by Article 6-1 Antimafia Code and referred to as “*sorveglianza speciale di pubblica sicurezza*”.

This measure may include various orders, restricting the autonomy of a person. The orders that the Tribunal may give to the “*sorvegliato speciale*” are in Article 8, Paragraph 4, of the Antimafia Code: they include the order “to live honestly, to respect the laws, **not to leave the residence without prior notice to the local public security authority, not to habitually spend time with people who have been convicted and are subject to preventive or safety measures**”, etc.

The Constitutional court has erased the possibility to sanction the violation of the orders to “live honestly” and that of “respecting the law”.

2.2. Conditions

The order **to avoid contact with “persons convicted of crimes or subject to preventive measures”** can be given as part of the measure of *sorveglianza speciale di pubblica sicurezza*, whenever one of the persons listed sub 1.2.3.2. is considered a **danger for public safety**.

2.3. Competent Authority

The measure is taken under the control of the competent tribunal. See *supra* at 1.3.3.

2.4. Duration

See *supra*, at 1.4.

2.5. Sanction

See *supra* at 1.5.4.

⁵⁵⁹ [Cass. IV, n. 46316/2005.](#)

⁵⁶⁰ See Marini M., Gli effetti ‘punitivi’ delle misure di prevenzione personali, Cassazione Penale 2018, pag. 692, fasc. 2.

⁵⁶¹ ECHR 6 novembre 1980, *Guzzardi c. Italia*, §93; 23 February 2017, *de Tommaso c. Italia* (obbligo di soggiorno). For a case of non-violation: ECHR 22 February 1994, *Raimondo c. Italia*.

2.6. Minors

See above, 1.6.

2.7. Practical Experience

The Italian case law mainly concerns the measures taken to counteract stalking. Such case law – relevant by analogy for verifying compliance with the order not to associate with criminals – is contradictory with regard to the point **whether or not⁵⁶² restricted places need to be identified and detailed appropriately by the judge.**⁵⁶³ On the one hand, it becomes difficult to judge the obedience of the person subject to the measure if the places frequented by the victim (those to stay away from) are not detailed.⁵⁶⁴ On the other hand, the purpose of the rule is to protect the victim of the stalker and detailing the places where she is sure not to have contact with the stalker would excessively limit her social life.⁵⁶⁵ A similar uncertainty concerns the behaviour of the person subject to the order “not to associate with persons subject to preventive measures or convicted for crimes”: some decisions have considered that **one or two meetings cannot determine a “violation” of the order**; others have considered that **family gatherings, whenever the family is the centre of the criminal organisation, do constitute a violation of the order.**

3. Preventive Order to Stay at or Away from a Place

The most important reforms as regards personal precautionary measures have been introduced with **Law Decree n. 113/2018⁵⁶⁶**, Law Decree n. **53/2019**,⁵⁶⁷ and **Law 69/2019⁵⁶⁸**. The changes are described under 3.1.3 below.

3.1. Legal Basis or Reform Projects

The **preventive measures** including orders **to stay at a place and to stay away from a place are of different nature and source**. DL n. 113 of 2018 contains a prescription “**not to enter public exercises and premises of public entertainment, also in determined time bands**”.

Law No. 69 of 19 April 2019 has modified the subsequent paragraph 5 of Article 8 providing that, with respect to the persons referred to in Article 1(1)(c) and Article 4(1)(i-ter) (i.e. stalkers), a prohibition

⁵⁶² Cassazione penale sez. V, 14 marzo 2016 n. 28677.

⁵⁶³ Cassazione penale, sez. V, 19/10/2015, n° 46488, in *Diritto & Giustizia* 2015, 24 novembre and Cassazione penale, sez. VI, 23/06/2015, n° 28666, in *Guida al diritto* 2015, 39, 91.

⁵⁶⁴ Cass. n. 26819/2011; Cass. V, n. 27798/2013; Cass. VI, n. 14766/2014.

⁵⁶⁵ Cass. V, n. 13568/2012; Cass. V, 19552/2013; Cass. V, n. 36887/2013; Cass. V, n. 48395/2014.

⁵⁶⁶ With the D.L. 4 October 2018, n. 113 “Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata” converted with amendments by Law no. 132 of 2018, the Government has intended to introduce a new DASPO - the urban DASPO - extending the application of the measure to more cases (see *infra* 1.6 and 3.1.3).

⁵⁶⁷ Decreto Legge del 14/06/2019, n. 53 “Disposizioni urgenti in materia di sicurezza” (c.d. decreto sicurezza bis).

⁵⁶⁸ L. 19 luglio 2019 n. 69 introducing Amendments to the Criminal Code, the Code of the Code of Criminal Procedure and other provisions on the protection of victims of domestic violence and gender violence. See Sandra Recchione, *Codice Rosso. Come cambia la tutela delle vittime di violenza domestica e di genere con la legge 69/2019*, *Il penalista*, 26 luglio 2019.

may be imposed to approach certain places, usually frequented by the persons to be protected or by minors.

3.1.1. Departure from or Obligation to Stay in a Given Abode

On grounds of Article 283 Code of Criminal Procedure a person may be ordered to **depart from a certain abode and avoid travelling to the place of the abode without a judicial authorization**. Under the same rule, a person may be **ordered not to leave a certain abode and to be present in certain places at certain times in order to allow police controls on compliance with the order**.⁵⁶⁹

3.1.2. Bans to Access Specific Public Places

Articles 9 and 10 DL 2017 n. 14 allow the *Questore* to order a **ban from accessing public places to subjects that hinder the public accessibility of a public place (*divieto di accesso*)**.

However, such ban cannot be ordered against beggars laying at the side of the street whenever the order does not clarify to which extent said beggar hinders the fruition of the place he occupies.⁵⁷⁰

Article 13, also applicable to minors (infra 1.6), provides for the same ban with reference to schools, universities or other public buildings where drug-dealing occurs.

Article 13bis, introduced by DL 2018 n. 113 and subsequently amended by DL 2020 n. 130, has extended the possibility to order the ban to access and gather around certain private buildings (pubs, cinemas etc.) and their neighbourhood.⁵⁷¹

Art. 6 Law n. 401/1989 allows the *Questore* to order a **ban from accessing places where sports events are taking place (cd. DASpo *divieto di accedere a manifestazioni sportive*)**. Article 10 Law n. 14/2017 contains a ban from accessing the following public places: “*aree interne delle infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, e*

⁵⁶⁹ Art. 283. “*Divieto e obbligo di dimora 1. Con il provvedimento che dispone il divieto di dimora, il giudice prescrive all'imputato di non dimorare in un determinato luogo e di non accedervi senza l'autorizzazione del giudice che procede. 2. Con il provvedimento che dispone l'obbligo di dimora, il giudice prescrive all'imputato di non allontanarsi, senza l'autorizzazione del giudice che procede, dal territorio del comune di dimora abituale ovvero, al fine di assicurare un più efficace controllo o quando il comune di dimora abituale non è sede di ufficio di polizia, dal territorio di una frazione del predetto comune o dal territorio di un comune vicinore ovvero di una frazione di quest'ultimo. Se per la personalità del soggetto o per le condizioni ambientali la permanenza in tali luoghi non garantisce adeguatamente le esigenze cautelari previste dall'articolo 274, l'obbligo di dimora può essere disposto nel territorio di un altro comune o frazione di esso, preferibilmente nella provincia e comunque nell'ambito della regione ove è ubicato il comune di abituale dimora. 3. Quando dispone l'obbligo di dimora, il giudice indica l'autorità di polizia alla quale l'imputato deve presentarsi senza ritardo e dichiarare il luogo dove fisserà la propria abitazione. Il giudice può prescrivere all'imputato di dichiarare all'autorità di polizia gli orari e i luoghi in cui sarà quotidianamente reperibile per i necessari controlli, con obbligo di comunicare preventivamente alla stessa autorità le eventuali variazioni dei luoghi e degli orari predetti. 4. Il giudice può, anche con separato provvedimento, prescrivere all'imputato di non allontanarsi dall'abitazione in alcune ore del giorno, senza pregiudizio per le normali esigenze di lavoro. 5. Nel determinare i limiti territoriali delle prescrizioni, il giudice considera, per quanto è possibile, le esigenze di alloggio, di lavoro e di assistenza dell'imputato. Quando si tratta di persona tossicodipendente o alcolodipendente che abbia in corso un programma terapeutico di recupero nell'ambito di una struttura autorizzata, il giudice stabilisce i controlli necessari per accertare che il programma di recupero prosegua. 6. Dei provvedimenti del giudice è data in ogni caso immediata comunicazione all'autorità di polizia competente, che ne vigila l'osservanza e fa rapporto al pubblico ministero di ogni infrazione.*”

⁵⁷⁰ TAR Milano 2019 n. 2360.

⁵⁷¹ The subjective conditions are described above, under 1.2.3.3.

delle relative pertinenze [...] aree urbane su cui insistono scuole, plessi scolastici e siti universitari, musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi della cultura o comunque interessati da consistenti flussi turistici, ovvero adibite a verde pubblico". The same law allows the taking of measures obliging a person **"not to leave the municipality where she resides"**, **"not to leave her abode before or after certain hours"** etc.

3.1.3. Preventive Orders to Stay at or Away from a Place Prescribed by the Antimafia Code

Several kinds of orders to stay at, or away from, a place may be taken as part of the measures created by the Antimafia Code.

Article 2 of the Law allows the *Questore* to order a person **to return immediately to his place of residence and stay away** from a specific municipality ("*foglio di via obbligatorio*").⁵⁷²

Article 6 of the Law allows for a series of restrictions of individual freedom referred to as "*sorveglianza speciale di pubblica sicurezza*". According to Article 6-2, in adopting the measure of special surveillance, the judge may order to the person subject to the measure **"the ban from circulating in one or more municipalities, other than those of the habitual residence or abode, or the ban of circulating in one or more regions"**. In addition, Article 6-3 allows the judge to order **"the obligation to stay in the municipality of habitual residence or abode"**.

3.2. Conditions

The conditions differ according to the measure. The measure is taken under the control of the competent tribunal. See *supra* at 1.3.

3.2.1. Specific Conditions for Precautionary Measures Taken on Grounds of the Criminal Procedure Code

The measure grounded in the Code of Criminal Procedure is part of those described in Paragraphs 1.2.1. and 1.2.2. and may be applied only when proceeding for offenses for which the Law establishes a life sentence or a maximum sentence of imprisonment **for longer than three years**, and cannot be applied to minors⁵⁷³.

3.2.2. Specific Conditions for Precautionary Measures Taken on Grounds of the Antimafia Code

As regards the measure "*rimpatrio con foglio di via obbligatorio*" of the Antimafia Code, it may be taken in respect of persons that are known by the police as habitual criminals for different reasons, among which: a life style that may only be explained by criminal activities; the inciting of minors towards criminal activities; the disturbance of public security and order.

See above under 1.2.

⁵⁷² D. Lgs. 6 settembre 2011, n. 159 as modified by L. 27 dicembre 2017, n. 205, D.L. 16 ottobre 2017, n. 148, L. 4 dicembre 2017, n. 172 and L. 17 ottobre 2017, n. 161.

⁵⁷³ Art. 280 (Condizioni di applicabilità delle misure coercitive) "1. *Salvo quanto disposto dai commi 2 e 3 del presente articolo e dall'articolo 391, le misure previste in questo capo possono essere applicate solo quando si procede per delitti per i quali la legge stabilisce la pena dell'ergastolo o della reclusione superiore nel massimo a tre anni. ...*". See for the exclusion of minors: Cass. III, n. 24811/2016.

The law on the safety of cities has introduced a rule providing that control on respect of the ban or obligation to stay in a certain place may be subject to control by electronic means – provided the person subject to the measure agrees on the remote control of his/her movements⁵⁷⁴.

3.2.3. Conditions Relevant to Minors

As to the measures taken under the **Laws 2017, n. 14 and 1989, n. 401**, the laws provide that the order from the *Questore* may be addressed to **minors** provided they are **at least 14 years old**⁵⁷⁵ and that the order is notified to those who exercise parental responsibility.

3.3. Competent Authority

3.3.1. The Judge

In general, on the application and the revocation of the measures as well as on the modifications of their executive modalities, the competent authority is **the judge before whom the proceedings are pending**. Prior to the commencement of the criminal proceedings, the competent authority is the **judge for the preliminary investigations**.⁵⁷⁶

3.3.2. The *Questore*⁵⁷⁷

The **“rimpatro con foglio di via obbligatorio” of Article 2 of the Antimafia Code** (ordering persons that are considered “dangerous for the public safety” to return to their places of habitual residence and prohibiting them from leaving it without prior authorization) can be **taken by the *Questore* and does not require subsequent validation by the court**. The subject may ask the tribunal to reverse it.

3.3.3. The Respective Roles of the *Questore* and the Judge

The aforementioned Law n. 14/2017 for the safety of cities and Law n. 401/1989 on sports-related crimes empower the *Questore* to order the measure. In both cases, however, the measure taken by the *Questore* requires **subsequent validation by the president of the tribunal of the place where the person resides** (law n. 14/2017) or **by the judge investigating the sports-related crime** (Law n. 401/1989). To this end, the information on the taking of the measure must be given immediately to the prosecutor; the prosecutor must request validation within 48 hours by the competent judge. The judge must decide on the measure within 48 hours after receiving the prosecutor’s request. In any event, the measure taken by the *Questore* is only valid for 96 hours.

3.4. Duration

3.4.1. Duration of Precautionary Measures on Grounds of the Code of Criminal Procedure

See 1.4.1., *supra*.

⁵⁷⁴ Reference is made to the electronic bracelet. See Art. 2, para. 2, L. 17 ottobre 2017, n. 161.

⁵⁷⁵ The possibility to apply the measure to minors may violate the Italian Constitution. Cass. II, n. 1092/1990 considers the same measure, applied under Art. 282 of the code of criminal procedure, inapplicable to minor children.

⁵⁷⁶ Art. 279 CPP: *“Sull'applicazione e sulla revoca delle misure nonché sulle modifiche delle loro modalità esecutive, provvede il giudice che procede. Prima dell'esercizio dell'azione penale provvede il giudice per le indagini preliminari”*.

⁵⁷⁷ A *Questore* is the public official in charge of the police of an Italian Province.

3.4.2. Duration of Precautionary Measures that may be Adopted towards Minors

For measures decided on grounds of Law n. 14/2017, the duration is comprised of imprisonment for between a minimum of **1 year and a maximum of 5 years**; for those of Law n. 401/1989, the duration is comprised of imprisonment for between a minimum of **1 months up to a maximum of 5 years**, however, in case of “group crimes” for “group leaders”, the minimum duration is **three years**⁵⁷⁸.

3.4.3. Duration of Precautionary Measures on Grounds of the Antimafia Code

See 1.4.3., *supra*.

3.5. Sanction in Case of Violation

See 1.5., *supra*.

A person who, having obtained an authorisation to travel for serious family or health reasons (Article 12, Code Antimafia), does not return within the time limit set in the municipality of obliged residence, or does not comply with the prescriptions laid down for the journey, or leaves the municipality where he has asked to go, shall be punished by imprisonment of from two to five years.

3.6. Minors

See 1.6., *supra*

3.7. Practical Experience

See 1.7., *supra*

4. Preventive Travel Ban by Blocking the Passport (including Confiscation of the Passport)

The most important novelty concerns the constitutional court decision n. 99/2020 as regards the restrictions concerning the issuance of driving licenses (see below under 4.2.)

4.1. Legal Basis or Reform Projects

According to Article 281 Code of Criminal Procedure, the authority can issue a **ban on individuals' going abroad without a specific authorization from the judge**.⁵⁷⁹ Paragraph 2 specifically states that usage of passports and other identity cards can be **restricted** on the orders of a judge.

Article 9-2-*bis* of the Antimafia Code, introduced by Article 4 DL 7/2015, contains a specific provision that allows the *Questore* to confiscate the passport as a preventive measure for persons: “*indiziati di*

⁵⁷⁸ Art. 6-5 Law 401/1989.

⁵⁷⁹ Art. 281. “*Divieto di espatrio* 1. Con il provvedimento che dispone il divieto di espatrio, il giudice prescrive all'imputato di non uscire dal territorio nazionale senza l'autorizzazione del giudice che procede. 2. Il giudice dà le disposizioni necessarie per assicurare l'esecuzione del provvedimento, anche al fine di impedire l'utilizzazione del passaporto e degli altri documenti di identità validi per l'espatrio. 2-bis. Con l'ordinanza che applica una delle altre misure coercitive previste dal presente capo, il giudice dispone in ogni caso il divieto di espatrio.” Please note that the Italian Constitutional Court with a decision of March 23 - 31 1994, n. 109 has declared “*l'illegittimità costituzionale dell'art. 281, comma 2-bis, del codice di procedura penale.*”

uno dei reati previsti [...] nonché' alla commissione dei reati con finalità di **terrorismo** anche internazionale ovvero a prendere parte ad un **conflitto in territorio estero** a sostegno di un'organizzazione che persegue le finalità terroristiche di cui all'articolo 270-sexies del codice penale." (see 4.3. *infra*).

4.2. Conditions

See 1.2., *supra*

Under Article 9 2 bis D.lgs 159/2011, in addition to the Court, also the *Questore* may order the temporary withdrawal of the passport and the suspension of the validity for the purposes of expatriation of any other equivalent document. This order can concern exclusively the subjects referred to in Article 4, paragraph 1, letter d), of the Antimafia code.⁵⁸⁰

Please note that, according to Article 120, para 1, Legislative Decree 285 of 30 April 1992 (*Codice della strada*), persons that are subject to the special surveillance of the police cannot obtain a **driving licence** if they do not first obtain a rehabilitation. However, the Constitutional court has made it clear that the effect of revocation of the driving license cannot derive automatically from the application of the special surveillance.⁵⁸¹

4.3. Competent Authority

For the revocation of the driving license the competent authority is the *Prefettura*.

See 1.3., *supra*.

As regards the confiscation of the passport on grounds of Article 9-2-*bis*, the anti-terrorism decree of 2015 (**18 February 2015 n° 7**) has given powers to the *Questore* to restrict travelling, albeit temporarily, in order to block a person suspected of terrorism from travelling.⁵⁸²

⁵⁸⁰ These are: the suspects of one of the offences provided for by Article 51, paragraph 3-*quater*, of the Code of Criminal Procedure and those who, operating in groups or in isolation, carry out preparatory, objectively relevant, or executive acts aimed at subverting the order of the State, with the commission of one of the offences provided for in Chapter I of Title VI of Book II of the Criminal Code (**Crimes against public safety / Crimes of common danger by violence**) or Articles 284 - **Armed insurrection against the powers of the State**; 285 - **Devastation, looting and massacre**; 286 - **Civil war**; 306 - **Armed band: formation and participation**; 438 – **Epidemic**; 439 - **Poisoning of water or foodstuffs**; 605 – **Kidnapping**; 630 - **Kidnapping for extortion**, as well as the commission of offences for the purposes of **terrorism including international terrorism**, or to take part in a **conflict in foreign territory** in support of of an organisation pursuing the terrorist aims referred to in Article 270-sexies of the Criminal Code (Conduct for terrorist purposes).

⁵⁸¹ **Constitutional Court decision n. 99/2020**. See also Tar Sicilia, Palermo, 26 July 2016 no. 1911; Cons. Stato, sez. III, 3 May 2016 no. 1712.

⁵⁸² See the new par. 2bis of Art. 9 *Codice antimafia* "2-bis. *Nei casi di necessità e urgenza, il Questore, all'atto della presentazione della proposta di applicazione delle misure di prevenzione della sorveglianza speciale e dell'obbligo di soggiorno nel comune di residenza o di dimora abituale nei confronti delle persone di cui all' articolo 4, comma 1, lettera d) può disporre il temporaneo ritiro del passaporto e la sospensione della validità ai fini dell'espatrio di ogni altro documento equipollente. Il temporaneo ritiro del passaporto e la sospensione della validità ai fini dell'espatrio di ogni altro documento equipollente sono comunicati immediatamente al procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto ove dimora la persona, il quale, se non ritiene di disporre la cessazione, ne richiede la convalida, entro quarantotto ore, al presidente del tribunale del capoluogo della provincia in cui la persona dimora che provvede nelle successive quarantotto ore con le modalità di cui al comma 1. Il ritiro del passaporto e la sospensione della validità ai fini dell'espatrio di ogni altro documento equipollente*

The measure taken by the *Questore* requires subsequent validation by the president of the tribunal of the place where the person resides. To this end, the information on the taking of the measure must immediately be given to the prosecutor; the prosecutor must ask the competent judge to validate it within 48 hours. The judge needs to decide on the measure within 48 hours after receiving the prosecutor's request. In any event, the measure taken by the *Questore* is only valid for 96 hours⁵⁸³.

According to Italian case law, the measure is discretionary and the authority may adopt it whenever it finds elements which indicate the existence of a "*periculum libertatis*".⁵⁸⁴

The proposing authority may also be the National Anti-Mafia and Anti-Terrorism Prosecutor, the Public Prosecutor or the Director of the Anti-mafia Investigative Direction, however, the execution of the special surveillance of the public security is always monitored and supervised by the *Questore*.

4.4. Duration

See 1.4., *supra*.

Withdrawal of the passport by the *Questore* on grounds of the Antimafia Code and suspension of its validity for the purpose of expatriation are temporary. They may only be restored in situations of emergency, in the framework of a procedure for the application of the special surveillance and the obligation of residence measures. The preventive measures taken may not last less than one year nor more than five (Art. 8 Code Antimafia).

Pursuant to Article 13 of the Code Antimafia, special surveillance cannot be carried out during the execution of a detention measure.

This ensues also from Article 15, para 2 of the Code Antimafia, the obligation of residence ceases if the obliged person subject to the obligation to stay is on probation.

4.5. Sanction in Case of Violation

Violation of the measure taken on grounds of the Antimafia Code constitutes a specific criminal offence according to Article 75-bis of the Code Antimafia: "*1. Il contravventore al divieto di espatrio conseguente all'applicazione delle misure di cui ai commi 1 e 2-bis dell'articolo 9⁵⁸⁵ è punito con la **reclusione da uno a cinque anni.***"⁵⁸⁶

See also 1.5., *supra*.

4.6. Minors

See 1.6., *supra*.

cessano di avere effetto se la convalida non interviene nelle novantasei ore successive alla loro adozione."

⁵⁸³ Article 9/2-bis Legislative Decree 09/06/2011 n° 159.

⁵⁸⁴ Cassazione penale, sez. II, 10/06/2015, n° 30939 and, previously, Cassazione penale, sez. VI, 08/01/2014, n° 3503.

⁵⁸⁵ The measure must have been taken to enforce Art. 9 of the Antimafia Code. See 3.2.2., *supra*.

⁵⁸⁶ <http://www.penalecontemporaneo.it/materia/-/-/3722-decreto-antiterrorismo-e-riforma-del-sistema-delle-misure-di-prevenzione/>.

4.7. Practical Experience

A reform of 1992 had provided that this measure should be taken *“in ogni caso”* with any of the other *“misure coercitive”*. **The automatism was held to be incompatible with the Italian Constitution in 1994.**⁵⁸⁷

5. Preventive House Detention

The most important novelty introduced by DL 113/2018 consists in denying the possibility of House arrest in an abusively occupied building.

The following concerns solely preventive house detention but please refer to part 1 concerning the order to remain in a given abode

5.1. Legal Basis or Reform Projects

The judge establishes the place of **house arrest** in order to ensure the protection needs of the person offended by the crime (Art. 284 CPP).⁵⁸⁸ Alternatives to these measures are: **preventive detention in facilities adapted to parental care** (Art. 285-bis CPP), and **preventive detention in a hospital or other therapeutic residences** (Art. 286 CPP).

In addition to the restriction of movement, the judge may impose **limits or prohibitions on the right of the accused to communicate with persons other than those who cohabit with or assist him.**

5.2. Conditions

See 1.2., *supra*.

5.3. Competent Authority

The competent authority is the judge. In this respect, it is interesting to note that **the judge may not increase the punitive character of the measure by adding limitations or prohibitions to the right of the accused to communicate** with people other than those who cohabit with or assist him, if the public prosecutor has not requested such additional measures. The Supreme Court has, on more than one

⁵⁸⁷ C. Cost. 31 marzo 1994, n. 109.

⁵⁸⁸ Art. 284. *“Arresti domiciliari 1. Con il provvedimento che dispone gli arresti domiciliari, il giudice prescrive all'imputato di non allontanarsi dalla propria abitazione o da altro luogo di privata dimora ovvero da un luogo pubblico di cura o di assistenza ovvero, ove istituita, da una casa famiglia protetta. (181a) 1-bis. Il giudice dispone il luogo degli arresti domiciliari in modo da assicurare comunque le prioritarie esigenze di tutela della persona offesa dal reato. 2. Quando è necessario, il giudice impone limiti o divieti alla facoltà dell'imputato di comunicare con persone diverse da quelle che con lui coabitano o che lo assistono. 3. Se l'imputato non può altrimenti provvedere alle sue indispensabili esigenze di vita ovvero versa in situazione di assoluta indigenza, il giudice può autorizzarlo ad assentarsi nel corso della giornata dal luogo di arresto per il tempo strettamente necessario per provvedere alle suddette esigenze ovvero per esercitare una attività lavorativa. 4. Il pubblico ministero o la polizia giudiziaria, anche di propria iniziativa, possono controllare in ogni momento l'osservanza delle prescrizioni imposte all'imputato. 5. L'imputato agli arresti domiciliari si considera in stato di custodia cautelare. 5-bis. Non possono essere, comunque, concessi gli arresti domiciliari a chi sia stato condannato per il reato di evasione nei cinque anni precedenti al fatto per il quale si procede (salvo che il giudice ritenga, sulla base di specifici elementi, che il fatto sia di lieve entità e che le esigenze cautelari possano essere soddisfatte con tale misura). A tale fine il giudice assume nelle forme più rapide le relative notizie.”*

occasion, stated that *ex officio* modification of the measure of house arrest in a more restrictive sense ordered by the judge is **invalid** in the absence of a specific and motivated request by the public prosecutor⁵⁸⁹.

5.4. Duration

The duration of preventive house detention, preventive detention in facilities adapted to parental care (Art. 285 CPP), and preventive detention in hospital or other therapeutic residences (Art. 286 CPP) follow the same rules.

Article 303 Code of Criminal Procedure establishes rules for duration limits and Article 297 Code of Criminal Procedure establishes methods for calculating the duration. The duration is always proportional to the crime that is being investigated. The maximum duration for the most serious crimes is a total of six years.

Art. 303.

1. La custodia cautelare [284-286] perde efficacia quando:

a) dall'inizio della sua esecuzione [297] sono decorsi i seguenti termini senza che sia stato emesso il provvedimento che dispone il giudizio o l'ordinanza con cui il giudice dispone il giudizio abbreviato ai sensi dell'articolo 438, ovvero senza che sia stata pronunciata la sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti:

1) **tre mesi**, quando si procede per un delitto per il quale la legge stabilisce **la pena della reclusione non superiore nel massimo a sei anni**;

2) **sei mesi**, quando si procede per un delitto per il quale la legge stabilisce la pena della reclusione **superiore nel massimo a sei anni**, salvo quanto previsto dal numero 3);

3) **un anno**, quando si procede per un delitto per il quale la legge stabilisce la pena **dell'ergastolo** o la pena della reclusione non inferiore nel massimo a **venti anni** ovvero per uno dei delitti indicati nell'articolo 407, comma 2, lettera a), sempre che per lo stesso la legge preveda la pena della reclusione superiore nel massimo a sei anni;

b) dall'emissione del provvedimento che dispone il giudizio o dalla sopravvenuta esecuzione della custodia [297] sono decorsi i seguenti termini senza che sia stata pronunciata sentenza di condanna di primo grado:

1) **sei mesi**, quando si procede per un delitto per il quale la legge stabilisce la pena della reclusione non superiore nel massimo a **sei anni**;

2) **un anno**, quando si procede per un delitto per il quale la legge stabilisce la pena della reclusione non superiore nel massimo a **venti anni**, salvo quanto previsto dal numero 1;

3) **un anno e sei mesi**, quando si procede per un delitto per il quale la legge stabilisce la pena dell'ergastolo o la pena della reclusione superiore nel massimo a **venti anni**;

3-bis) qualora si proceda per i delitti di cui all'articolo 407, comma 2, lettera a)⁵⁹⁰, i termini di cui ai numeri 1), 2) e 3) sono aumentati fino a sei mesi. Tale termine è imputato a quello della fase precedente ove non completamente utilizzato, ovvero ai termini di cui alla lettera d) per la parte eventualmente residua. In quest'ultimo caso i termini di cui alla lettera d) sono proporzionalmente ridotti;

b-bis) **dall'emissione dell'ordinanza con cui il giudice dispone il giudizio abbreviato** o dalla sopravvenuta esecuzione della custodia sono decorsi i seguenti termini senza che sia stata pronunciata sentenza di condanna ai sensi dell'articolo 442:

1) **tre mesi**, quando si procede per un delitto per il quale la legge stabilisce la pena della reclusione non superiore nel massimo a **sei anni**;

⁵⁸⁹ Cass. V, No. 13271/2011, Cass. VI, No. 17950/2013, Cass. II, No. 53671/2014.

⁵⁹⁰ Crimes against the State's Public Order.

2) **sei mesi**, quando si procede per un delitto per il quale la legge stabilisce la pena della reclusione non superiore nel massimo a venti anni, salvo quanto previsto nel numero 1;

3) **nove mesi**, quando si procede per un delitto per il quale la legge stabilisce la pena dell'ergastolo o la pena della reclusione superiore nel massimo a venti anni;

c) **dalla pronuncia della sentenza di condanna di primo grado o dalla sopravvenuta esecuzione della custodia [297]** sono decorsi i seguenti termini senza che sia stata pronunciata sentenza di condanna in grado di appello:

1) **nove mesi**, se vi è stata condanna alla pena della reclusione non superiore a tre anni;

2) **un anno**, se vi è stata condanna alla pena della reclusione non superiore a dieci anni;

3) **un anno e sei mesi**, se vi è stata condanna alla pena dell'ergastolo o della reclusione superiore a dieci anni;

d) **dalla pronuncia della sentenza di condanna in grado di appello o dalla sopravvenuta esecuzione della custodia [297]** sono decorsi gli stessi termini previsti dalla lettera c) senza che sia stata pronunciata sentenza irrevocabile di condanna, salve le ipotesi di cui alla lettera b), numero 3-bis). Tuttavia, se vi è stata condanna in primo grado, ovvero se la impugnazione è stata proposta esclusivamente dal pubblico ministero, si applica soltanto la disposizione del comma 4.

2. Nel caso in cui, a seguito di annullamento con rinvio da parte della corte di cassazione o per altra causa, il **procedimento regredisca a una fase o a un grado di giudizio diversi ovvero sia rinviato ad altro giudice**, dalla data del provvedimento che dispone il regresso o il rinvio ovvero dalla sopravvenuta esecuzione della custodia cautelare [297] decorrono di nuovo i termini previsti dal comma 1 relativamente a ciascuno stato e grado del procedimento.

3. **Nel caso di evasione [385 c.p.] dell'imputato sottoposto a custodia cautelare, i termini previsti dal comma 1 decorrono di nuovo**, relativamente a ciascuno stato e grado del procedimento, dal momento in cui venga ripristinata la custodia cautelare.

4. **La durata complessiva della custodia cautelare, considerate anche le proroghe previste dall'articolo 305, non può superare i seguenti termini:**

a) **due anni**, quando si procede per un delitto per il quale la legge stabilisce la pena della reclusione non superiore nel massimo a sei anni;

b) **quattro anni**, quando si procede per un delitto per il quale la legge stabilisce la pena della reclusione non superiore nel massimo a venti anni, salvo quanto previsto dalla lettera a);

c) **sei anni**, quando si procede per un delitto per il quale la legge stabilisce la pena dell'ergastolo o della reclusione superiore nel massimo a venti anni.

The article distinguishes **four phases (preliminary investigations and first instance judgment; appeal judgment; decision voiding the conviction by the Supreme Court or another decision of the Supreme Court annulling the appellate court decision and bringing the procedure to a previous phase; evasion)**. In the first two phases (preliminary investigations and first instance judgment), the duration is determined on the basis of the combined provisions of Articles 278 and 303 Code of Criminal Procedure. It is **proportional to the penalty** established by law for the offense for which the suspect is being prosecuted (*in abstracto*).

After the judgment on appeal and during the subsequent proceedings, the term is linked to the **actual conviction**. In other words, when the person is convicted:

- all terms of the previous phase are interrupted;
- a new term runs;
- the new term is proportional to the actual conviction.

The terms are:

- nine months for a person sentenced to imprisonment not exceeding three years;
- one year for a person sentenced to imprisonment not exceeding ten years;
- one year and six months for a person sentenced to life imprisonment or imprisonment of more than ten years.

Pursuant to paragraph 3 of Article 303 Code of Criminal Procedure, in the case of **evasion**, the **terms set forth in paragraph 1 shall start again** and run from the moment in which the precautionary custody is restored. The same rule is set in the event the Supreme Court **reverses the appeal and remands the proceedings to a previous phase or before a different judge**.

By virtue of the principle of **autonomy of each phase**, the detainee has the right to be released after the expiration of the maximum term in each phase or degree in which the proceedings are pending. In other words, the duration of the precautionary custody in one phase does not expand its effects to the subsequent one.

For this reason, a **maximum total term** is prescribed by Article 303, paragraph 4:

- **two years**, when one proceeds for a crime for which the law establishes a sentence of imprisonment not exceeding a maximum of six years;
- **four years**, when one proceeds for a crime for which the law establishes a sentence of imprisonment not exceeding a minimum of six years and a maximum of twenty years;
- **six years**, when one proceeds for a crime for which the law establishes the penalty of life imprisonment or imprisonment for a maximum of twenty years.

5.5. Sanction in Case of Violation

See 1.5., *supra*.

Article 5, Law n. 47/2015 has modified Article 276-1-*ter* Code of Criminal Procedure in order to specify that **unimportant violations of the order do not entail sanctions**⁵⁹¹. In all other cases, violation of the measure is tantamount to **evasion**. Thus it is a **criminal offence**.⁵⁹² **Moreover**, it leads to a **new calculation of the duration** and **often to pre-trial detention in prison**.

5.6. Minors

In Italy proceedings against minors are regulated by D.P.R. 22.9.1988, n. 448 (*Disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni*).

A measure equivalent of preventive house detention is applicable to minors.

5.7. Practical Experience

See 1.7., *supra*.

6. Preventive Use of Technical Detectors and Mobile Radio Telephone Service Localisation

DL 137/2020 includes urgent measures for the justice sector, aimed at adapting judicial activities to the need of containing the pandemic provides for an extension of the use of a *bracciale elettronico*. L 69/2019 disposes that the order to stay away from places attended by the victim may be object of surveillance through technical detectors and radio localisation.

⁵⁹¹ Cassazione penale sez. IV 09 febbraio 2018 n. 13348.

⁵⁹² Whenever a person leaves the house without authorisation, he commits the crime of evasion according to case law (C., Sez. VII, 3.2.2011), no matter the time or the distance of the move (C., Sez. VI, 16.2.2016, n. 8388; C., Sez. VI, 27.4.1998; C., Sez. VI, 21.3.2012, n. 11679).

This is not an autonomous measure but only a modality of preventive house detention or of the measure of special surveillance.

6.1. Legal Basis or Reform Projects

The judge may impose the use of **electronic devices** in order to enable remote control of the whereabouts of the person subject to the measure of preventive house detention (Art. 275-bis CPP).

Art. 275-bis.

*“[1] Nel disporre la misura degli arresti domiciliari anche in sostituzione della custodia cautelare in carcere, il giudice, salvo che le ritenga non necessarie in relazione alla natura e al grado delle esigenze cautelari da soddisfare nel caso concreto, **prescrive procedure di controllo mediante mezzi elettronici o altri strumenti tecnici, quando ne abbia accertato la disponibilità da parte della polizia giudiziaria.** Con lo stesso provvedimento il giudice **prevede l'applicazione della misura della custodia cautelare in carcere qualora l'imputato neghi il consenso all'adozione dei mezzi e strumenti anzidetti** 2. L'imputato accetta i mezzi e gli strumenti di controllo di cui al comma 1 ovvero nega il consenso all'applicazione di essi, con dichiarazione espressa resa all'ufficiale o all'agente incaricato di eseguire l'ordinanza che ha disposto la misura. La dichiarazione è trasmessa al giudice che ha emesso l'ordinanza ed al pubblico ministero, insieme con il verbale previsto dall'articolo 293, comma 1. L'imputato che ha accettato l'applicazione dei mezzi e strumenti di cui al comma 1 è tenuto ad agevolare le procedure di installazione e ad osservare le altre prescrizioni impostegli.”*

Article 6 of the Code Antimafia, as amended by subsequent legislation, provides that control on respect of the ban or obligation to stay in a certain place – as part of the measure of special surveillance – **may be subject to control by electronic means, provided the subject to the measure agrees on the remote control of his movements.**⁵⁹³

6.2. Conditions

See 5.2., *supra*.

6.3. Competent Authority

The judge decides preventive house detention.

6.4. Duration

See 5.4., *supra*.

6.5. Minors

See 1.6., *supra*.

6.6. Practical Experience

As the Supreme Court pointed out: *“Il braccialetto elettronico è soltanto una **modalità di esecuzione degli arresti domiciliari** che non genera alcun obbligo di motivazione aggiuntiva. Ben può, dunque, il giudice disporre che gli arresti domiciliari siano scontati con il braccialetto elettronico a prescindere da una richiesta specifica in tal senso avanzata dal pubblico ministero. Ad affermarlo è la Cassazione che*

⁵⁹³ Reference is made to the electronic bracelet. See Art. 15, DL 2017, n. 14.

*ricorda come in tal caso non si verta "in tema di non motivata e ingiustificata applicazione di una misura cautelare più gravosa non richiesta dal pm, bensì nella individuazione da parte del giudice di una mera modalità di esecuzione degli arresti domiciliari (applicabile, peraltro, nei casi previsti dalla legge, anche con riferimento ad altre misure coercitive) e rispetto alla quale non è necessaria una specifica richiesta da parte del pubblico ministero."*⁵⁹⁴

7. Preventive Covert Tracing on the Internet and on Electronic Media

Article 4 of the decreto sicurezza bis (53/2019) has allocated further sums to undercover operations. These are increased, mainly with reference to activities to combat the crime of aiding and abetting illegal immigration, but not only.

7.1. Legal Basis or Reform Projects

The police have **specific powers to interact with criminals⁵⁹⁵ on the web.⁵⁹⁶ Originally, these powers were given to the telecommunications police in the field of child pornography. Subsequently, the regime was **extended by a series of laws** among which: DL 18/10/2001, n. 374, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, L. 15/12/2001, n. 438, also modified by L. 11/8/2003, n. 228 "*Misure contro la tratta di persone*", in turn modified by L. 16/3/2006, n. 146 "*Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale*" modified by Article 8 of Law 13/8/2010 n. 136, by L 7/8/2012 n.133, DL 21/6/2016, n. 125 and L 2019 n. 3.**

Against this background, **Article 7-bis, 2nd indent of DL 27/7/2005 n. 144** was modified by DL 2015 n. 7 **to enable the officers of the Police to carry out undercover activities** to activate or enter into contact with subjects and sites in the communication networks **to ensure the prevention and repression of terrorist activities or facilitation of terrorism via web.** The same rules enable the police to carry out operations of **interception and preventive controls on the communications** pursuant to Art. 226 of the rules of implementation, coordination and transitional of the Code of Criminal Procedure.

⁵⁹⁴ Cassazione penale, sez. III, 13/12/2017, n. 172. Guida al diritto 2018, 6, 41. Cassazione penale, sez. un., 28/04/2016, n. 20769; Cassazione Penale 2016, 9, 3116.

⁵⁹⁵ One of the first rules in this field is Article 97 D.P.R. 309\1990 ("*Acquisto simulato di droga*").

⁵⁹⁶ L 3/8/1998, n. 269 "*Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù*". See www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1998-08-03;269!vig= as modified by Law n° 38/2006 "*Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche a mezzo Internet*". See <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2006-02-06;38!vig=>. See Art. 14 Attività di contrasto 1. "*Nell'ambito delle operazioni disposte dal questore o dal responsabile di livello almeno provinciale dell'organismo di appartenenza, gli ufficiali di polizia giudiziaria delle strutture specializzate per la repressione dei delitti sessuali o per la tutela dei minori, ovvero di quelle istituite per il contrasto dei delitti di criminalità organizzata, possono, previa autorizzazione dell'autorità giudiziaria, al solo fine di acquisire elementi di prova in ordine ai delitti di cui agli articoli 600-bis, primo comma, 600-ter, commi primo, secondo e terzo, e 600-quinquies del codice penale, introdotti dalla presente legge, procedere all'acquisto simulato di materiale pornografico e alle relative attività di intermediazione, nonché partecipare alle iniziative turistiche di cui all'articolo 5 della presente legge. Dell'acquisto è data immediata comunicazione all'autorità giudiziaria che può, con decreto motivato, differire il sequestro sino alla conclusione delle indagini. [...] A tal fine, il personale addetto può utilizzare indicazioni di copertura, anche per attivare siti nelle reti, realizzare o gestire aree di comunicazione o scambio su reti o sistemi telematici, ovvero per partecipare ad esse. Il predetto personale specializzato effettua con le medesime finalità le attività di cui al comma 1 anche per via telematica. [...]."*

7.2. Conditions

Covert operations may be of two kinds. One is the operation carried by an undercover agent and consists in the mere observation and collecting of information (**agente infiltrato**). The other consists in instigating the commission of the habitual crime committed by the organisation (**agente provocatore**). The conduct of “agente provocatore” is sensitive when it results in the instigation to commit a crime.⁵⁹⁷

- The covert operation must aim at acquiring **evidence**;
- The power to act under cover must be used only to the extent that it serves to prosecute specific crimes, **including terrorist-related crimes**.⁵⁹⁸

These rules **exclude the punishability of officers of the judicial police** who for the sole purpose of acquiring evidence in relation to certain offences, pay money or provide other benefits in execution of an unlawful agreement already concluded, promise or give money or other benefits requested by a persona, including a civil officer or a person in charge of a public service or solicited as the price of unlawful mediation towards them.⁵⁹⁹

⁵⁹⁷ ECHR, 9 June 1998, Teixeira de Castro v Portugal (Case 25829/94).

⁵⁹⁸ The crimes are: **counterfeiting offences** (Articles 473 and 474 of the Criminal Code), **extortion, kidnapping, usury, money laundering** (648, 648bis and 648ter of the criminal code), crimes against the individual (**enslavement, prostitution and child pornography, child sex tourism**), for crimes relating to **weapons and explosives, illegal immigration, terrorism or subversion, drug trafficking**.

⁵⁹⁹ Art. 9. “Operazioni sotto copertura 1. Fermo quanto disposto dall'articolo 51 del codice penale, non sono punibili: a) gli ufficiali di polizia giudiziaria della Polizia di Stato, dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza, appartenenti alle strutture specializzate o alla Direzione investigativa antimafia, nei limiti delle proprie competenze, i quali, nel corso di specifiche operazioni di polizia e, comunque, **al solo fine di acquisire elementi di prova in ordine ai delitti previsti dagli articoli (453, 454, 455, 460, 461,) 473, 474, 629, 630, 644, 648-bis e 648-ter, nonché' nel libro II, titolo XII, capo III, sezione I, del codice penale, ai delitti concernenti armi, munizioni, esplosivi, ai delitti previsti dall'articolo 12, commi 1, 3, 3-bis e 3-ter, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, nonché' ai delitti previsti dal testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, dall'articolo 260 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e dall'articolo 3 della legge 20 febbraio 1958, n. 75, anche per interposta persona, danno rifugio o comunque prestano assistenza agli associati, acquistano, ricevono, sostituiscono od occultano denaro, armi, documenti, sostanze stupefacenti o psicotrope, beni ovvero cose che sono oggetto, prodotto, profitto o mezzo per commettere il reato o altrimenti ostacolano l'individuazione della loro provenienza o ne consentono l'impiego o compiono attività prodromiche e strumentali; b) gli ufficiali di polizia giudiziaria appartenenti agli organismi investigativi della Polizia di Stato e dell'Arma dei carabinieri **specializzati nell'attività di contrasto al terrorismo** e all'eversione e del Corpo della guardia di finanza competenti nelle **attività di contrasto al finanziamento del terrorismo**, i quali, nel corso di specifiche operazioni di polizia e, comunque, **al solo fine di acquisire elementi di prova in ordine ai delitti commessi con finalità di terrorismo o di eversione**, anche per interposta persona, compiono le attività di cui alla lettera a). 1-bis. La causa di giustificazione di cui al comma 1 si applica agli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria e agli ausiliari che operano sotto copertura quando le attività sono condotte in attuazione di operazioni autorizzate e documentate ai sensi del presente articolo. La disposizione di cui al precedente periodo si applica anche alle interposte persone che compiono gli atti di cui al comma 1. 2. Negli stessi casi previsti dal comma 1, **gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria possono utilizzare documenti, identità o indicazioni di copertura**, rilasciati dagli organismi competenti secondo le modalità stabilite dal decreto di cui al comma 5, **anche per attivare o entrare in contatto con soggetti e siti nelle reti di comunicazione**, informandone il pubblico ministero al più presto e comunque entro le quarantotto ore dall'inizio delle attività. 3. L'esecuzione delle operazioni di cui ai commi 1 e 2 è disposta dagli organi di vertice ovvero, per loro delega, dai rispettivi responsabili di livello almeno provinciale, secondo l'appartenenza del personale di polizia giudiziaria impiegato, d'intesa con la Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere per i delitti previsti dall'articolo 12, commi 1, 3, 3-bis e 3-ter, del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni. L'esecuzione delle operazioni di**

cui ai commi 1 e 2 in relazione ai delitti previsti dal testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, di seguito denominate "attività antidroga", è specificatamente disposta dalla Direzione centrale per i servizi antidroga o, sempre d'intesa con questa, dagli organi di vertice ovvero, per loro delega, dai rispettivi responsabili di livello almeno provinciale, secondo l'appartenenza del personale di polizia giudiziaria impiegato. 4. L'organo che dispone l'esecuzione delle operazioni di cui ai commi 1 e 2 deve dare **preventiva comunicazione all'autorità giudiziaria competente per le indagini**. Dell'esecuzione delle attività antidroga è data immediata e dettagliata comunicazione alla Direzione centrale per i servizi antidroga e al pubblico ministero competente per le indagini. Se necessario o se richiesto dal pubblico ministero e, per le attività antidroga, anche dalla Direzione centrale per i servizi antidroga, è indicato il nominativo dell'ufficiale di polizia giudiziaria responsabile dell'operazione, nonché quelli degli eventuali ausiliari e interposte persone impiegati. **Il pubblico ministero deve comunque essere informato senza ritardo, a cura del medesimo organo, nel corso dell'operazione, delle modalità e dei soggetti che vi partecipano, nonché dei risultati della stessa**. 5. Per l'esecuzione delle operazioni di cui ai commi 1 e 2, **gli ufficiali di polizia giudiziaria** possono avvalersi di agenti di polizia giudiziaria, di ausiliari e di interposte persone, ai quali si estende la causa di non punibilità prevista per i medesimi casi. Per l'esecuzione delle operazioni può essere autorizzata l'utilizzazione temporanea di beni mobili ed immobili, di documenti di copertura, **l'attivazione di siti nelle reti, la realizzazione e la gestione di aree di comunicazione o scambio su reti o sistemi informatici**, secondo le modalità stabilite con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della giustizia e con gli altri Ministri interessati. Con il medesimo decreto sono stabilite altresì le forme e le modalità per il coordinamento, anche in ambito internazionale, a fini informativi e operativi tra gli organismi investigativi. 6. Quando è necessario per acquisire rilevanti elementi probatori ovvero per l'individuazione o la cattura dei responsabili dei delitti previsti dal comma 1, per i delitti di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, limitatamente ai casi previsti agli articoli 70, commi 4, 6 e 10, 73 e 74, gli ufficiali di polizia giudiziaria, nell'ambito delle rispettive attribuzioni, e le autorità doganali, limitatamente ai citati articoli 70, commi 4, 6 e 10, 73 e 74 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, e successive modificazioni, possono omettere o ritardare gli atti di propria competenza, dandone immediato avviso, anche oralmente, al pubblico ministero, che può disporre diversamente, e trasmettendo allo stesso pubblico ministero motivato rapporto entro le successive quarantotto ore. Per le attività antidroga, il medesimo immediato avviso deve pervenire alla Direzione centrale per i servizi antidroga per il necessario coordinamento anche in ambito internazionale. 6-bis. Quando è necessario per acquisire rilevanti elementi probatori, ovvero per l'individuazione o la cattura dei responsabili dei delitti di cui all'articolo 630 del codice penale, il pubblico ministero può richiedere che sia autorizzata la disposizione di beni, denaro o altra utilità per l'esecuzione di operazioni controllate per il pagamento del riscatto, indicandone le modalità. Il giudice provvede con decreto motivato. 7. Per gli stessi motivi di cui al comma 6, il pubblico ministero può, con decreto motivato, ritardare l'esecuzione dei provvedimenti che applicano una misura cautelare, del fermo dell'indiziato di delitto, dell'ordine di esecuzione di pene detentive o del sequestro. Nei casi di urgenza, il ritardo dell'esecuzione dei predetti provvedimenti può essere disposto anche oralmente, ma il relativo decreto deve essere emesso entro le successive quarantotto ore. Il pubblico ministero impartisce alla polizia giudiziaria le disposizioni necessarie al controllo degli sviluppi dell'attività criminosa, comunicando i provvedimenti adottati all'autorità giudiziaria competente per il luogo in cui l'operazione deve concludersi ovvero attraverso il quale si prevede sia effettuato il transito in uscita dal territorio dello Stato ovvero in entrata nel territorio dello Stato delle cose che sono oggetto, prodotto, profitto o mezzo per commettere i delitti nonché delle sostanze stupefacenti o psicotrope e di quelle di cui all'articolo 70 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni. 8. Le comunicazioni di cui ai commi 4, 6 e 6-bis e i provvedimenti adottati dal pubblico ministero ai sensi del comma 7 sono senza ritardo trasmessi, a cura del medesimo pubblico ministero, al procuratore generale presso la corte d'appello. Per i delitti indicati all'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale, la comunicazione è trasmessa al procuratore nazionale antimafia. 9. L'autorità giudiziaria può affidare il materiale o i beni sequestrati in custodia giudiziale, con facoltà d'uso, agli organi di polizia giudiziaria che ne facciano richiesta per l'impiego nelle attività di contrasto di cui al presente articolo ovvero per lo svolgimento dei compiti d'istituto. 9-bis. I beni informatici o telematici confiscati in quanto utilizzati per la commissione dei delitti di cui al libro II, titolo XII, capo III, sezione I, del codice penale sono assegnati agli organi di polizia giudiziaria che ne abbiano avuto l'uso ai sensi del comma 9. 10. Chiunque indebitamente rivela ovvero divulga i nomi degli ufficiali o agenti

7.3. Competent Authority

In terrorist-related crimes, the police are competent, under the control of the Judiciary.

7.4. Duration

There is no rule establishing a specific duration.

7.5. Minors

N/A.

7.6. Practical Experience

Covert operations are frequent in anti-drug operations and, on the internet, in the field of child pornography. A law 3/2019 has recently extended covert operations to fight corruption, but the extensive use of covert operations may find barriers in the necessity to guarantee individual human rights. **A warning has come from the decision Teixeira de Castro v Portugal, of 9 June 1998 (App mp 25829/94) by the ECHR.**

8. Preventive Detention

8.1. Legal Basis or Reform Projects

As far as custodial detention is concerned, the following measures exist:

- **Preventive custodial detention in prison** (Art. 285 CPP).⁶⁰⁰
- **Preventive custodial detention in a reduced-custody institution for detained mothers** (Art. 285-bis CPP).⁶⁰¹
- **Preventive custodial detention in hospital or similar** (Art. 286 CPP).⁶⁰²

di polizia giudiziaria che effettuano le operazioni di cui al presente articolo è punito, salvo che il fatto costituisca più grave reato, con la reclusione da due a sei anni."

⁶⁰⁰ Art. 285. "Custodia cautelare in carcere 1. Con il provvedimento che dispone la custodia cautelare, il giudice ordina agli ufficiali e agli agenti di polizia giudiziaria che l'imputato sia catturato e immediatamente condotto in un istituto di custodia per rimanervi a disposizione dell'autorità giudiziaria. 2. Prima del trasferimento nell'istituto la persona sottoposta a custodia cautelare non può subire limitazione della libertà, se non per il tempo e con le modalità strettamente necessarie alla sua traduzione. 3. Per determinare la pena da eseguire, la custodia cautelare subita si computa a norma dell'articolo 657, anche quando si tratti di custodia cautelare subita all'estero in conseguenza di una domanda di estradizione ovvero nel caso di rinnovamento del giudizio a norma dell'articolo 11 del codice penale."

⁶⁰¹ Art. 285bis "Codice di Procedura Penale - Custodia cautelare in istituto a custodia attenuata per detenute madri. 1. Nelle ipotesi di cui all'articolo 275, comma 4, se la persona da sottoporre a custodia cautelare sia donna incinta o madre di prole di età non superiore a sei anni, ovvero padre, qualora la madre sia deceduta o assolutamente impossibilitata a dare assistenza alla prole, il giudice può disporre la custodia presso un istituto a custodia attenuata per detenute madri, ove le esigenze cautelari di eccezionale rilevanza lo consentano (1) Articolo inserito dall'art. 1 l. 21 aprile 2011, n. 62."

⁶⁰² Art. 286. "Custodia cautelare in luogo di cura 1. Se la persona da sottoporre a custodia cautelare si trova in stato di infermità di mente che ne esclude o ne diminuisce grandemente la capacità di intendere o di volere, il giudice, in luogo della custodia in carcere, può disporre il ricovero provvisorio in idonea struttura del servizio psichiatrico ospedaliero, adottando i provvedimenti necessari per prevenire il pericolo di fuga. Il ricovero non può essere mantenuto quando risulta che l'imputato non è più infermo di mente. 2. Si applicano le disposizioni dell'articolo 285 commi 2 e 3."

Those regulations are not specifically aimed at preventing terroristic acts.

8.2. Conditions

Please refer to 1.2., *supra*, for a thorough analysis. We may recall here:

The gravity of the measure has led the legislator to require a specific motivation for it:

Art. 275-3-bis.

Nel disporre la custodia cautelare in carcere il giudice deve indicare le specifiche ragioni per cui ritiene inidonea, nel caso concreto, la misura degli arresti domiciliari con le procedure di controllo di cui all'articolo 275-bis, comma 16.

Refusing to wear an electronic bracelet by a person subject to preventive house detention may justify preventive detention according to Article 275-*bis* Code of Criminal Procedure.

Article 280-2 Code of Criminal Procedure provides that preliminary custody in prison may be ordered only for crimes, committed or attempted, that may lead to a sentence of **imprisonment for not less than five years**; but also for the **crime of illegal financing of public parties** (Art. 7 of the Law 2 May 1974, n. 195, and subsequent modifications).

This limit does not apply to those who have infringed the provisions relating to a precautionary measure.

Negative conditions are set by **Article 275 Code of Criminal Procedure**. In addition to those already mentioned (see under 1.2., *supra*), these negative conditions respond to the need to preserve health of the detainee (and his/her children) and to the need to maintain the measure as *extrema ratio*. In general, the measure cannot be pronounced if the conviction will be inferior to three years of imprisonment or if the imprisonment will not take place because the convict will benefit from the “*sospensione condizionale della pena*” (suspended sentence in probation). Also, if house detention or other measures are sufficient, the measure cannot be decided⁶⁰³.

⁶⁰³ Art. 275 – [...] “2 bis: Non può essere applicata la misura della custodia cautelare in carcere o quella degli arresti domiciliari se il giudice ritiene che con la sentenza possa essere concessa la sospensione condizionale della pena. Salvo quanto previsto dal comma 3 e ferma restando l'applicabilità degli articoli 276, comma 1 ter, e 280, comma 3, non può applicarsi la misura della custodia cautelare in carcere se il giudice ritiene che, all'esito del giudizio, la pena detentiva irrogata non sarà superiore a tre anni. Tale disposizione non si applica nei procedimenti per i delitti di cui agli articoli 423 bis, 572, 612 bis e 624 bis del codice penale, nonché all'articolo 4 bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, e quando, rilevata l'inadeguatezza di ogni altra misura, gli arresti domiciliari non possano essere disposti per mancanza di uno dei luoghi di esecuzione indicati nell'articolo 284, comma 1, del presente codice. [4] Quando imputati siano donna incinta o madre di prole di età non superiore a sei anni con lei convivente, ovvero padre, qualora la madre sia deceduta o assolutamente impossibilitata a dare assistenza alla prole, non può essere disposta né mantenuta la custodia cautelare in carcere, salvo che sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza. Non può essere disposta la custodia cautelare in carcere, salvo che sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, quando imputato sia persona che ha superato l'età di settanta anni. [4 bis] Non può essere disposta né mantenuta la custodia cautelare in carcere quando l'imputato è persona affetta da AIDS conclamata o da grave deficienza immunitaria accertate ai sensi dell'articolo 286 bis, comma 2, ovvero da altra malattia particolarmente grave, per effetto della quale le sue condizioni di salute risultano incompatibili con lo stato di detenzione e comunque tali da non consentire adeguate cure in caso di detenzione in carcere. [4 ter] Nell'ipotesi di cui al comma 4 bis, se sussistono esigenze cautelari di eccezionale rilevanza e la custodia cautelare presso idonee

8.3. Competent Authority

The measure is taken with the authority of the competent tribunal.

8.4. Duration

The duration may vary. The seriousness of the measure and its often excessive duration has led to a conspicuous case law and to the setting of limits in order to respect the requirement of the **proportionality of the duration to that of the sanction prescribed for the crime investigated**. Calculating the duration has become a very complex operation. See 5.4., *supra*.

8.5. Minors

Article 23 D.P.R. 22.9.1988, n. 448 (*Disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni*) concerns the custodia cautelare (**preventive detention**) which is only available if the minor is indicted of particularly serious crimes (punished with a detentive sanction of minimum 9 years or in case of flagrant delict of aggravated theft, robbery, detention of weapons, drugs and rape).⁶⁰⁴ Preventive detention requires, in addition, the verification of:

- a) serious and unavoidable requirements relating to the investigation, in relation to situations of concrete danger to the acquisition or genuineness of the evidence;
- b) the defendant having absconded or a real danger that he will abscond;
- c) specific modalities and circumstances providing a real risk that the defendant commits serious crimes with the use of arms or other means of personal violence or directed against the constitutional order or crimes of organized crime or of the same kind as those for which there are proceedings.

The duration is half of that prescribed by Article 303 Code of Criminal Procedure (see above 5.4.).

strutture sanitarie penitenziarie non è possibile senza pregiudizio per la salute dell'imputato o di quella degli altri detenuti, il giudice dispone la misura degli arresti domiciliari presso un luogo di cura o di assistenza o di accoglienza. Se l'imputato è persona affetta da AIDS conclamata o da grave deficienza immunitaria, gli arresti domiciliari possono essere disposti presso le unità operative di malattie infettive ospedaliere ed universitarie o da altre unità operative prevalentemente impegnate secondo i piani regionali nell'assistenza ai casi di AIDS, ovvero presso una residenza collettiva o casa alloggio di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 5 giugno 1990, n. 135. [4 quater] Il giudice può comunque disporre la custodia cautelare in carcere qualora il soggetto risulti imputato o sia stato sottoposto ad altra misura cautelare per uno dei delitti previsti dall'articolo 380, relativamente a fatti commessi dopo l'applicazione delle misure disposte ai sensi dei commi 4 bis e 4 ter. In tal caso il giudice dispone che l'imputato venga condotto in un istituto dotato di reparto attrezzato per la cura e l'assistenza necessarie. [4 quinquies] La custodia cautelare in carcere non può comunque essere disposta o mantenuta quando la malattia si trova in una fase così avanzata da non rispondere più, secondo le certificazioni del servizio sanitario penitenziario o esterno, ai trattamenti disponibili e alle terapie curative. [5] Non può essere disposta la custodia cautelare in carcere, salvo che sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, quando imputata è una persona tossicodipendente o alcooldipendente che abbia in corso un programma terapeutico di recupero nell'ambito di una struttura autorizzata, e l'interruzione del programma può pregiudicare la disintossicazione dell'imputato. Con lo stesso provvedimento, o con altro successivo, il giudice stabilisce i controlli necessari per accertare che il tossicodipendente o l'alcooldipendente prosegua il programma di recupero. Le disposizioni del presente comma non si applicano nel caso in cui si procede per uno dei delitti previsti dal comma 3."

⁶⁰⁴ Article 23 refers to the criminal code's Article 380, comma 2, lettere e), f), g), h) del codice di procedura penale nonché, in ogni caso, per il delitto di violenza carnale.

8.6. Practical Experience

These measures are always the subject of long-running judicial proceedings and decisions. Recently, the Italian High Court heard a case in connection with terrorism. The facts were as follows:

A Tunisian citizen had been in prison from 6 November 2007, the date on which the measure was taken in connection with the crime of association linked to international terrorism (Italian Penal Code (PC), Article 270*bis* PC, Paragraphs 1 and 2), until the date of 8 July 2010, when the *corte d'assise* of Milan acquitted him of the criminal charges. After acquittal, the Tunisian citizen filed a request for **compensation for the damages he suffered as a consequence of his unjustified preventive detention**.

His request was denied for the following reasons: The measure of preventive detention was justified because the Tunisian national had maintained contacts with some of the subjects of an association having the criminal purpose of international terrorism (even though his direct affiliation to the criminal association had been judicially excluded) and also because he had been in possession of various propaganda materials of radical Islamic ideology, consisting of prayer brochures, magazines that constitute official information of HUT organization (an organization that is outlawed in Germany⁶⁰⁵), audiotapes related to the war in Chechnya, songs glorifying the war and audio tapes containing the rules of the most radical Islamic fundamentalism. From this evidence, the court had concluded that **the preventive measure had revealed his membership in the association and his active participation in all those criminal activities in connection with propaganda and proselytism**.⁶⁰⁶

For these reasons, **adoption of the preventive measure was found to be legitimate and justified by the circumstances of the case**, despite the absence of a conviction.

9. Repressive Solitary Confinement as Uninterrupted Separation from Other Prisoners

The measure that can be taken in respect of convicted persons (*condannati e internati*) as well as persons in pre-trial custody (*imputati*). The difference is that, while the prison's administration can decide autonomously the measure towards convicted persons, they need approval from the judiciary for putting a person in solitary confinement during pre-trial custody. These regimes are grounded on Law 26 July 1975, n. 354.⁶⁰⁷

⁶⁰⁵ <https://www.verfassungsschutz.de/de/arbeitsfelder/af-islamismus-und-islamistischer-terrorismus/verbotene-organisationen-islamismus> (03.05.2018).

⁶⁰⁶ Cass. pen. Sez. IV, Sent., (ud. 22-12-2015) 17-02-2016, n° 6379.

⁶⁰⁷ LEGGE 26 luglio 1975, n. 354, Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure private e limitative della libertà. (GU n.212 del 9-8-1975 - Suppl. Ordinario) recast by law 10 October 1986, n. 663 (in G.U. 16/10/1986, n.241).

9.1. Legal Basis or Reform Projects

Repressive solitary confinement can be decided in order to separate leaders of criminal organizations from their members. Repressive solitary confinement can take many forms. It can be decided on grounds of article 14-*bis* *litera c*,⁶⁰⁸ 33⁶⁰⁹ or 41*bis*⁶¹⁰ of the Law 354/1975.

⁶⁰⁸ Art. 14-bis. Regime di sorveglianza particolare: “1. Possono essere sottoposti a regime di sorveglianza particolare per un periodo non superiore a sei mesi, prorogabile anche più volte in misura non superiore ogni volta a tre mesi, i condannati, gli internati e gli imputati: a) che con i loro comportamenti compromettono la sicurezza ovvero turbano l'ordine negli istituti; b) che con la violenza o minaccia impediscono le attività degli altri detenuti o internati; c) che nella vita penitenziaria si avvalgono dello stato di soggezione degli altri detenuti nei loro confronti. 2. Il regime di cui al precedente comma 1 è disposto con provvedimento motivato dell'amministrazione penitenziaria previo parere del consiglio di disciplina, integrato da due degli esperti previsti dal quarto comma dell'articolo 80. 3. Nei confronti degli imputati il regime di sorveglianza particolare è disposto sentita anche l'autorità giudiziaria che procede. 4. In caso di necessità ed urgenza l'amministrazione può disporre in via provvisoria la sorveglianza particolare prima dei pareri prescritti, che comunque devono essere acquisiti entro dieci giorni dalla data del provvedimento. Scaduto tale termine l'amministrazione, acquisiti i pareri prescritti, decide in via definitiva entro dieci giorni decorsi i quali, senza che sia intervenuta la decisione, il provvedimento provvisorio decade. 5. Possono essere sottoposti a regime di sorveglianza particolare, fin dal momento del loro ingresso in istituto, i condannati, gli internati e gli imputati, sulla base di precedenti comportamenti penitenziari o di altri concreti comportamenti tenuti, indipendentemente dalla natura dell'imputazione, nello stato di libertà. L'autorità giudiziaria segnala gli eventuali elementi a sua conoscenza all'amministrazione penitenziaria che decide sull'adozione dei provvedimenti di sua competenza. 6. Il provvedimento che dispone il regime di cui al presente articolo è comunicato immediatamente al magistrato di sorveglianza ai fini dell'esercizio del suo potere di vigilanza”.

⁶⁰⁹ Art. 33. Isolamento: “Negli istituti penitenziari l'isolamento continuo è ammesso: 1) quando è prescritto per ragioni sanitarie; 2) durante l'esecuzione della sanzione della esclusione dalle attività in comune; 3) per gli imputati durante l'istruttoria e per gli arrestati nel procedimento di prevenzione, se e fino a quando ciò sia ritenuto necessario dall'autorità giudiziaria”.

⁶¹⁰ Art. 41bis. 1 Situazioni di emergenza: “In casi eccezionali di rivolta o di altre gravi situazioni di emergenza, il Ministro della giustizia ha facoltà di sospendere nell'istituto interessato o in parte di esso l'applicazione delle normali regole di trattamento dei detenuti e degli internati. La sospensione deve essere motivata dalla necessità di ripristinare l'ordine e la sicurezza e ha la durata strettamente necessaria al conseguimento del fine suddetto. 2. Quando ricorrano gravi motivi di ordine e di sicurezza pubblica, anche a richiesta del Ministro dell'interno, il Ministro della giustizia ha altresì la facoltà di sospendere, in tutto o in parte, nei confronti dei detenuti o internati per taluno dei delitti di cui al primo periodo del comma 1 dell'articolo 4-bis o comunque per un delitto che sia stato commesso avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l'associazione di tipo mafioso, in relazione ai quali vi siano elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con un'associazione criminale, terroristica o eversiva, l'applicazione delle regole di trattamento e degli istituti previsti dalla presente legge che possano porsi in concreto contrasto con le esigenze di ordine e di sicurezza. La sospensione comporta le restrizioni necessarie per il soddisfacimento delle predette esigenze e per impedire i collegamenti con l'associazione di cui al periodo precedente. In caso di unificazione di pene concorrenti o di concorrenza di più titoli di custodia cautelare, la sospensione può essere disposta anche quando sia stata espiata la parte di pena o di misura cautelare relativa ai delitti indicati nell'articolo 4-bis. 2-bis. Il provvedimento emesso ai sensi del comma 2 è adottato con decreto motivato del Ministro della giustizia, anche su richiesta del Ministro dell'interno, sentito l'ufficio del pubblico ministero che procede alle indagini preliminari ovvero quello presso il giudice procedente e acquisita ogni altra necessaria informazione presso la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, gli organi di polizia centrali e quelli specializzati nell'azione di contrasto alla criminalità organizzata, terroristica o eversiva, nell'ambito delle rispettive competenze. Il provvedimento medesimo ha durata pari a quattro anni ed è prorogabile nelle stesse forme per successivi periodi, ciascuno pari a due anni. La proroga è disposta quando risulta che la capacità di mantenere collegamenti con l'associazione criminale, terroristica o eversiva non è venuta meno, tenuto conto anche del profilo criminale e della posizione rivestita dal soggetto in seno all'associazione, della perdurante ope-

ratività del sodalizio criminale, della sopravvenienza di nuove incriminazioni non precedentemente valutate, degli esiti del trattamento penitenziario e del tenore di vita dei familiari del sottoposto. Il mero decorso del tempo non costituisce, di per sé, elemento sufficiente per escludere la capacità di mantenere i collegamenti con l'associazione o dimostrare il venir meno dell'operatività della stessa. 2-quater. I detenuti sottoposti al regime speciale di detenzione devono essere ristretti all'interno di istituti a loro esclusivamente dedicati, collocati preferibilmente in aree insulari, ovvero comunque all'interno di sezioni speciali e logisticamente separate dal resto dell'istituto e custoditi da reparti specializzati della polizia penitenziaria. La sospensione delle regole di trattamento e degli istituti di cui al comma 2 prevede: a) l'adozione di misure di elevata sicurezza interna ed esterna, con riguardo principalmente alla necessità di prevenire contatti con l'organizzazione criminale di appartenenza o di attuale riferimento, contrasti con elementi di organizzazioni contrapposte, interazione con altri detenuti o internati appartenenti alla medesima organizzazione ovvero ad altre ad essa alleate; b) la determinazione dei colloqui nel numero di uno al mese da svolgersi ad intervalli di tempo regolari ed in locali attrezzati in modo da impedire il passaggio di oggetti. Sono vietati i colloqui con persone diverse dai familiari e conviventi, salvo casi eccezionali determinati volta per volta dal direttore dell'istituto ovvero, per gli imputati fino alla pronuncia della sentenza di primo grado, dall'autorità giudiziaria competente ai sensi di quanto stabilito nel secondo comma dell'articolo 11. I colloqui vengono sottoposti a controllo auditivo ed a registrazione, previa motivata autorizzazione dell'autorità giudiziaria competente ai sensi del medesimo secondo comma dell'articolo 11; solo per coloro che non effettuano colloqui può essere autorizzato, con provvedimento motivato del direttore dell'istituto ovvero, per gli imputati fino alla pronuncia della sentenza di primo grado, dall'autorità giudiziaria competente ai sensi di quanto stabilito nel secondo comma dell'articolo 11, e solo dopo i primi sei mesi di applicazione, un colloquio telefonico mensile con i familiari e conviventi della durata massima di dieci minuti sottoposto, comunque, a registrazione. I colloqui sono comunque videoregistrati. Le disposizioni della presente lettera non si applicano ai colloqui con i difensori con i quali potrà effettuarsi, fino ad un massimo di tre volte alla settimana, una telefonata o un colloquio della stessa durata di quelli previsti con i familiari ; c) la limitazione delle somme, dei beni e degli oggetti che possono essere ricevuti dall'esterno; d) l'esclusione dalle rappresentanze dei detenuti e degli internati; e) la sottoposizione a visto di censura della corrispondenza, salvo quella con i membri del Parlamento o con autorità europee o nazionali aventi competenza in materia di giustizia; f) la limitazione della permanenza all'aperto, che non può svolgersi in gruppi superiori a quattro persone, ad una durata non superiore a due ore al giorno fermo restando il limite minimo di cui al primo comma dell'articolo 10. Saranno inoltre adottate tutte le necessarie misure di sicurezza, anche attraverso accorgimenti di natura logistica sui locali di detenzione, volte a garantire che sia assicurata la assoluta impossibilità di comunicare tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità, scambiare oggetti. 2-quater.1. Il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, quale meccanismo nazionale di prevenzione (NPM) secondo il Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti, fatto a New York il 18 dicembre 2002, ratificato e reso esecutivo ai sensi della legge 9 novembre 2012, n. 195, accede senza limitazione alcuna all'interno delle sezioni speciali degli istituti incontrando detenuti ed internati sottoposti al regime speciale di cui al presente articolo e svolge con essi colloqui visivi riservati senza limiti di tempo, non sottoposti a controllo auditivo o a videoregistrazione e non computati ai fini della limitazione dei colloqui personali di cui al comma 2-quater. 2-quater.2. I garanti regionali dei diritti dei detenuti, comunque denominati, accedono, nell'ambito del territorio di competenza, all'interno delle sezioni speciali degli istituti incontrando detenuti ed internati sottoposti al regime speciale di cui al presente articolo e svolgono con essi colloqui visivi esclusivamente videoregistrati, che non sono computati ai fini della limitazione dei colloqui personali di cui al comma 2-quater. 2-quater.3. I garanti comunali, provinciali o delle aree metropolitane dei diritti dei detenuti, comunque denominati, nell'ambito del territorio di propria competenza, accedono esclusivamente in visita accompagnata agli istituti ove sono ristretti i detenuti di cui al presente articolo. Tale visita è consentita solo per verificare le condizioni di vita dei detenuti. Non sono consentiti colloqui visivi con i detenuti sottoposti al regime speciale di cui al presente articolo. 2-quinquies. Il detenuto o l'internato nei confronti del quale è stata disposta o prorogata l'applicazione del regime di cui al comma 2, ovvero il difensore, possono proporre reclamo avverso il provvedimento applicativo. Il reclamo è presentato nel termine di venti giorni dalla comunicazione del provvedimento e su di esso è competente a decidere il tribunale di sorveglianza di Roma. Il reclamo non sospende l'esecuzione del provvedimento. 2-sexies. Il tribunale, entro dieci giorni dal ricevimento del reclamo di cui al comma 2-quinquies, decide in camera di consiglio, nelle forme previste dagli articoli

In particular, the regime pursuant to Art. 41-bis of the Penitentiary Order Law has been subject, over the course of time, to massive legislative and judicial interventions. From the decrees of urgency of the years of the "stragi" (d.l. 8th June, 1992, No. 306, converted in law, 7th August, 1992, No. 356), through the reforms of the 90's (Law 16-2-1995, N° 36, Law 26-11-1999, N° 446 and, finally, d.l. 24-11-2000, N° 341, converted, with modifications, in Law 19-1-2001, N° 4), until the Law 279/2002. In 2009, the "Security Package" increased the restrictions. The list of "limitations" codified in the new paragraph 2-quater of Art. 41-bis is very long and at odds with several constitutional values. Suffices to observe that the audiovisual listening and recording has become compulsory in the form of "video-recording" not only during interviews with family members, but also permanently throughout the day in the cell and also in the toilet.

9.2. Conditions

Law n. 354 of 1975 lists a number of conditions common to all special surveillance regimes and lays down specific conditions for the most afflictive of these regimes: the so called "carcere duro", introduced by Article 41bis and condemned by many ECHR⁶¹¹ and Constitutional court⁶¹² decisions.

The latter aims to hinder any possible communication between a prisoner and external members or other prisoners belonging to the same criminal organisations to which he belongs.

The personal scope of 41-bis isolation includes the authors of the following:

1. Terrorism-related crimes, including international terrorism, or subversion of the democratic order through the commission of acts of violence;
2. Mafia-type criminal association;
3. Crimes related to the terror deriving from the connection with mafia associations;
4. Slavery;
5. Child prostitution, consisting in inducing a person under the age of eighteen years to engage in prostitution or in promoting or exploiting prostitution;
6. Pornographic performances or pornographic material or instigation of minors under the age of eighteen to participate in pornographic performances;

666 e 678 del codice di procedura penale, sulla sussistenza dei presupposti per l'adozione del provvedimento. All'udienza le funzioni di pubblico ministero possono essere altresì svolte da un rappresentante dell'ufficio del procuratore della Repubblica di cui al comma 2-bis o del procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo. Il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, il procuratore di cui al comma 2-bis, il procuratore generale presso la corte d'appello, il detenuto, l'internato o il difensore possono proporre, entro dieci giorni dalla sua comunicazione, ricorso per cassazione avverso l'ordinanza del tribunale per violazione di legge. Il ricorso non sospende l'esecuzione del provvedimento ed è trasmesso senza ritardo alla Corte di cassazione. Se il reclamo viene accolto, il Ministro della giustizia, ove intenda disporre un nuovo provvedimento ai sensi del comma 2, deve, tenendo conto della decisione del tribunale di sorveglianza, evidenziare elementi nuovi o non valutati in sede di reclamo. 2-septies. Per la partecipazione del detenuto o dell'internato all'udienza si applicano le disposizioni di cui all'articolo 146-bis delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271.

⁶¹¹ Natoli contro Italia, Foro Italiano, 1998, IV, 321 ss, Argenti contro Italia (2005), Rassegna penitenziaria e criminologica, 2006, n. 1, 209; Ascitutto contro Italia (2007), Rivista italiana di diritto e procedura penale, 2008, 332 – 333; Guidi contro Italia (2008), Rivista italiana di diritto e procedura penale, 2008, 720; De Pace contro Italia (2008), Rivista italiana di diritto e procedura penale, 2008, 1302; Dell'Anna contro Italia (2009), Rivista italiana di diritto e procedura penale, 2010, 312; Labita contro Italia, richiesta n. 26772/85), Strasburgo, 6 aprile 2000, www.osservatoriodedu.it.

⁶¹² Corte Costituzionale, sentenza 20 giugno 2013, n. 143 (in Gazz. Uff., 26 giugno, n. 26), Corte Costituzionale, sentenza 12 ottobre 2018, n. 186 (in Gazz. Uff., 17 ottobre 2018, n. 41); Corte Costituzionale, sentenza 22 maggio 2020, n. 97 (in Gazz. Uff. 27 maggio 2020, n. 22).

7. Human trafficking;
8. Gang rape;
9. Kidnapping for the purpose of robbery or extortion;
10. Criminal association for the purpose of smuggling foreign processed tobacco or trafficking in narcotic or psychotropic substances.

9.3. Competent Authority

The competent authority is the prison administration, following the opinion of the disciplinary board (composed of the director, the highest-ranking employee, acting as chairman, the doctor and the educator) and supplemented by two professionals with expertise in psychology, social work, pedagogy, psychiatry and clinical criminology.⁶¹³

When the measure is preventive, the competence lies with the judicial authority.

The competent authority for the application and revocation of the precautionary measures as well as for the modification of the executive modalities is the judge who has the case file. The Court of Cassation has specified this with regard to the precautionary measure of detention in prison by continuous isolation (Article 33): "Before criminal proceedings are brought, the judge in charge of preliminary investigations has jurisdiction not only for the application and revocation of precautionary measures, but also for the modification of their methods of execution, which includes that relating to the concrete execution of detention in prison by continuous isolation".⁶¹⁴

9.4. Duration

The scheme applies to individual prisoners and is intended to hinder their communications with criminal organisations operating outside, contacts between members of the same organisation within a prison and contacts between members of different criminal organisations, so as to prevent the occurrence of crimes and ensure security and public order outside prison⁶¹⁵: "*The prolonged (up to three years) and punitive nature of the measure in respect of specific cases raised in the report could be considered, in the view of the committee, as amounting to inhuman and degrading treatment*".

9.5. Minors

The measure is not applicable to minors (see above 1.6.).

9.6. Practical Experience

A series of reports to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) express its serious misgivings about the provisions which provide for the imposition by a court of a solitary confinement regime.⁶¹⁶

⁶¹³ Art. 40, comma 1 e 2, legge 1975, n. 354.

⁶¹⁴ Cass. pen. Sez. I, 20/11/2003, n. 48868 (rv. 226634) Leoni, Riv. Pen., 2004, 1024 Arch. Nuova Proc. Pen., 2004, 671.

⁶¹⁵ CPT/Inf (2017) 23, Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 8 to 21 April 2016. <https://rm.coe.int/pdf/16807412c2>.

⁶¹⁶ <https://www.coe.int/en/web/cpt/italy>.

10. Other planned or existing preventive measures to combat terrorism

Perhaps the most important and efficient preventive measures that Italian law has enacted in order to counteract associative criminal phenomena as terrorism and mafia are not personal protective measures but rather **patrimonial ones**.

These measures consist in the “intention to remove from the economic circuit, linked to criminal activities and subjects, assets for which no proof of lawful acquisition can be provided”,⁶¹⁷ even before the judicial conviction of their owners or users.⁶¹⁸

The introduction of this mechanism is essential to fight organised crime, since it has been observed that criminals – even when they are subject to very restrictive personal measures - are still able to conduct their business from their prison cells. Experience has shown this clearly: in the mafia-type organizations, the economic aspect is hierarchically superior to the individuals who are part of it⁶¹⁹. In fact, the economic-financial force of the organization, are the elements which guarantee its survival and reinforce their grip on the territories they control.⁶²⁰

In light of the above, Decree Law N° 92/2008 (converted with the Law N° 125/2008), has strengthened this instrument, and provided for the extension of the patrimonial measures that may now target whoever may be subject to a personal measure (i.e. also the suspects of the crimes referred to in Art. 51, 3° bis, c.p.p.)⁶²¹ without being subject to the condition prescribed for personal measures, namely that of the targeted person represents a social danger and even when the latter dies.⁶²²

⁶¹⁷ Cass., Sez. un., 17 luglio 1996, n. 18.

⁶¹⁸ F. Cavalli, *Misure di prevenzione - le Sez. Un. sulle misure preventive patrimoniali dopo la morte del soggetto pericoloso*, Giur. It., 2017, 11, 2504; F. Menditto, *Le confische di prevenzione e penali. La tutela dei terzi*, Milano, 2015.

⁶¹⁹ R. Alfonso, *La confisca nel procedimento di prevenzione*, in AA. VV., *La giustizia patrimoniale penale*, a cura di A. Bargi-A. Cisterna, Torino, I, 2011.

⁶²⁰ Rapporto della Commissione Garofoli per l'elaborazione di proposte in tema di lotta, anche patrimoniale, alla criminalità, *Per una moderna politica antimafia. Analisi del fenomeno e proposte di intervento e riforma*, 2014, in www.governo.it.

⁶²¹ These are called «delitti di grave allarme sociale» or «crimes of serious social alarm» and include: Art. 416-6 (associazione per delinquere finalizzata alla tratta o alla riduzione e mantenimento in schiavitù o servitù o all'acquisto e vendita di schiavi nonché all'immigrazione clandestina) 416-7 (associazione per delinquere finalizzata a commettere un delitto di sfruttamento sessuale di minori o di violenza sessuale in danno di minori); Art. 416 in connection with Articles 473 and 474 (associazione per delinquere finalizzata alla contraffazione e all'introduzione nello Stato e commercio di prodotti contraffatti); Art. 600 (riduzione e mantenimento in schiavitù o servitù); Art. 601 (tratta di persone); Art. 602 (acquisto e vendita di schiavi); Art. 416-bis (associazione mafiosa); Art. 630 (sequestro di persona a scopo di estorsione) del codice penale; Art. 416 bis in connection with Art. 74 del D.P.R. n. 309/1990 (associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope), Art. 291-quater del DPR 43/1973 (TU doganale) (associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri) and Art. 260 del D.lgs n. 152/2006 (attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti).

⁶²² See Cass., Sez. un., 17 luglio 1996, P.G. in proc. Simonelli, in CED 205262, per cui “la confisca dei beni rientranti nella disponibilità di soggetto proposto per l'applicazione di una misura di prevenzione personale – una volta che siano rimasti accertati i presupposti di pericolosità qualificata del soggetto stesso, nel senso della sua appartenenza a un'associazione di tipo mafioso, e di indimostrata legittima provenienza dei beni confiscati – non viene meno a seguito della morte del proposto, intervenuta prima della definitività del provvedimento di prevenzione”. Tra i tanti provvedimenti successivi cfr. Cass., Sez. II, sent. 14 febbraio 1997, Nobile ed altri, in CED 207317 and Art. 18 “1. Le misure di prevenzione personali e patrimoniali possono essere richieste e applicate disgiuntamente e, per le misure di prevenzione patrimoniali, indipendentemente dalla pericolosità sociale del soggetto proposto per la loro applicazione

This is considered compatible with the Italian Constitution.⁶²³

As explained by the Italian Supreme Court: “the purpose pursued with confiscation lies precisely in preventing the legal economic system from being functionally altered by anomalous accumulations of wealth, whatever the condition of the person making use of it may be”.⁶²⁴

al momento della richiesta della misura di prevenzione. 2. Le misure di prevenzione patrimoniali possono essere disposte anche in caso di morte del soggetto proposto per la loro applicazione. In tal caso il procedimento prosegue nei confronti degli eredi o comunque degli aventi causa. 3. Il procedimento di prevenzione patrimoniale può essere iniziato anche in caso di morte del soggetto nei confronti del quale potrebbe essere disposta la confisca; in tal caso la richiesta di applicazione della misura di prevenzione può essere proposta nei riguardi dei successori a titolo universale o particolare entro il termine di cinque anni dal decesso. 4. Il procedimento di prevenzione patrimoniale può essere iniziato o proseguito anche in caso di assenza, residenza o dimora all'estero della persona alla quale potrebbe applicarsi la misura di prevenzione, su proposta dei soggetti di cui all'articolo 17 competenti per il luogo di ultima dimora dell'interessato, relativamente ai beni che si ha motivo di ritenere che siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego. 5. Agli stessi fini il procedimento può essere iniziato o proseguito allorché la persona è sottoposta ad una misura di sicurezza detentiva o alla libertà vigilata.”

⁶²³ Corte cost., 9/2/2012, n. 21 e Corte cost., 30/7/2012, n. 216, www.cortecostituzionale.it.

⁶²⁴ Cass., Sez. I, 17 maggio 2013, Ferrara, www.italgiure.it.

E. NIEDERLANDE

Remarques préliminaires

(i) Les infractions terroristes

Le législateur néerlandais a modifié le Code pénal (*Wetboek van Strafrecht*) (ci-après « CP ») ainsi que le Code de procédure pénale (*Wetboek van Strafvordering*) (ci-après « CPP ») en 2018, et ce afin de renfoncer l'approche pénale du terrorisme⁶²⁵. Conformément à l'article VIa de la loi modificative, le Ministre de la Justice et de la Sécurité se doit d'établir un rapport concernant « l'efficacité et l'impact de cette loi dans la pratique ». Un tel rapport sera donc élaboré en 2023.

(ii) Loi temporaire sur les mesures administratives pour lutter contre le terrorisme

Le législateur néerlandais a adopté le 10 février 2017 une **loi temporaire** sur les mesures administratives pour lutter contre le terrorisme (*Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding*) (ci-après « LT »). Elle est dite « temporaire » car elle est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2017 pour une **durée de cinq ans** seulement⁶²⁶, soit jusqu'au 1^{er} mars 2022. Plusieurs de mesures commentées ci-après sont issues de ladite loi et ne sont donc pas des éléments permanents du paysage juridique néerlandais.

Conformément à l'article 11 LT, le Ministre de la Justice et de la Sécurité se doit d'établir un rapport concernant « l'efficacité et l'impact de cette loi dans la pratique ». Un tel rapport a donc été élaboré en 2020⁶²⁷ (ci-après le « Rapport »).

Concrètement, seulement 8 pages dudit Rapport sont néanmoins consacrées à la mise en œuvre des mesures⁶²⁸. Elles sont toutefois importantes, dès lors qu'elles relatent le résultat d'entretiens menés avec des agents qui ont été directement impliqués dans la mise en œuvre des mesures⁶²⁹.

Notons, enfin, que le rapport souligne le **cadre local** dans lequel s'inscrivent ces mesures dont l'application va mobiliser des entités locales telles que les communes, la police, le ministère public (*Openbaar Ministerie* ou OM), le service d'immigration et naturalisation (*Immigratie- en Naturalisatiedienst* ou IMN) et le service général de renseignement et sécurité (*Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst* ou AIVD)⁶³⁰.

⁶²⁵ Wet van 26 september 2018 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enkele andere wetten tot versterking van de strafrechtelijke en de strafvorderlijke mogelijkheden om terrorisme te bestrijden (versterking strafrechtelijke aanpak terrorisme), entrée en vigueur le 16 octobre 2018, disponible sous <https://wetten.overheid.nl/BWBR0041421/2018-10-16> (consulté le 06.02.2021).

⁶²⁶ Article 13 (2) LT.

⁶²⁷ B. VAN GASTEL, « Evaluatie Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding », WetenschappelijkOnderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), Cahier 2020-2, disponible sous <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/04/09/tk-bijlage-evaluatierapport-wodc> (consulté le 06.02.2021); tel que transmis par le Ministre de la Justice et de la Sécurité Grapperhaus au Président de la Seconde Chambre des Etats généraux, par lettre datée du 8 avril 2020, conformément au prescrit de la LT, lettre disponible sous : <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/ka-merstukken/2020/04/09/tk-beleidsreactie-wodc-rapport-tijdelijke-wet-bestuurlijke-maatregelen-terrorisbestrijding> (consulté le 06.02.2021).

⁶²⁸ A savoir pp. 52-60.

⁶²⁹ Rapport, p. 52

⁶³⁰ Rapport, p. 24.

1. Obligation préventive de se présenter régulièrement (avec obligation de participer à un entretien)

1.1. Base légale ou projet de réforme

L'article 2 LT contient plusieurs mesures qui limitent la liberté de circulation de l'individu concerné. Parmi celles-ci, l'article 2 (2) (a) LT prévoit la possibilité d'imposer à un individu une obligation de se présenter à un chef de police ou à un organisme désigné, à des moments déterminés.

1.2. Conditions

La mesure ne peut être imposée que si elle est « nécessaire pour protéger la sécurité nationale »⁶³¹ et que la personne concernée par la mesure « par ses actes, peut être liée à des activités terroristes ou à son soutien »⁶³².

Les travaux préparatoires renseignent que les « actes » visent un ensemble de comportements (*samenstel van gedragingen*) qui pris dans leur ensemble constituent un danger à la sécurité nationale⁶³³. L'exemple fourni est celui de contacts avec d'autres personnes radicalisées, combinés à un intérêt marqué pour certains objets ou événements.

Préalablement à l'imposition d'une telle mesure (mais également sa modification, prolongation ou le retrait), le Ministre « consulte le maire de la municipalité où la personne visée par la décision envisagée a sa résidence ou son domicile ainsi que les autres maires concernés par la décision envisagée, sauf si l'urgence de la situation l'empêche. Dans ce cas, Notre Ministre en informe immédiatement ces maires »⁶³⁴.

Elle est normalement notifiée par écrit par le Ministre. Néanmoins, « si la situation est d'une urgence telle que Notre ministre ne peut pas mettre par écrit à l'avance la décision d'imposer, de modifier ou de proroger une mesure, Notre ministre notifie la décision à l'intéressé selon des modalités à préciser par Notre ministre. Dans ce cas, il veille immédiatement à ce que la décision soit mise par écrit et que l'intéressé en soit informé, conformément à l'article 3:41 de la loi générale sur le droit administratif »⁶³⁵.

1.3. Autorités compétentes

La mesure peut être imposée par le Ministre de la Justice et de la Sécurité⁶³⁶, qui détermine alors l'organisme précis devant laquelle l'individu doit se présenter ainsi que les moments⁶³⁷.

Le juge est compétent pour traiter les recours contre la mesure, sa modification, son prolongement ou son retrait⁶³⁸.

⁶³¹ L'article 2 (1) LT.

⁶³² L'article 2 (1) LT.

⁶³³ Kamerstukken II 2015/16, Dossier 34359, Document Nr 3, Memorie van toelichting. Disponible sous : <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34359-3.html> (consulté 06.02.2021).

⁶³⁴ L'article 7 LT.

⁶³⁵ L'article 4 (5) LT.

⁶³⁶ L'article 2 (1) et article 1 (a) LT.

⁶³⁷ L'article 2 (2) (a) LT.

⁶³⁸ L'article 5 (1) LT.

1.4. Durée

La mesure est imposée pour une durée de 6 mois au plus, mais pas plus longtemps qu'il n'est strictement nécessairement de l'imposer pour protéger la sécurité nationale⁶³⁹. En outre, une mesure imposée pour une certaine durée est levée anticipativement aussitôt qu'elle s'avère ne plus être nécessaire⁶⁴⁰.

Elle peut être prolongée par le Ministre de la Justice et de la Sécurité, pour une période elle aussi limitée à six mois⁶⁴¹.

Elle peut également être temporairement ajustée, sur demande adressée au Ministre, si cela est compatible avec la protection de la sécurité nationale⁶⁴². Certaines des obligations liées à la mesure sont alors levées mais cette levée peut être assortie d'autres conditions.

Enfin, elle peut être modifiée, que ce soit en faveur (notamment, en levant même la mesure) ou défaveur de la personne concernée, lorsque de nouveaux faits ou circonstances le justifient⁶⁴³.

1.5. Sanction en cas de violation

Les violations intentionnelles de la mesure d'interdiction imposée en vertu de l'article 2, paragraphe 1, de l'article 3, ou des conditions attachées à un ajustement, constituent des délits (*misdrijven*)⁶⁴⁴ et sont punies « d'une peine d'emprisonnement n'excédant pas un an ou d'une amende de la troisième catégorie »⁶⁴⁵. Une telle amende correspond, conformément à l'article 23 (4) du Code pénal, à un montant qui s'élève au plus à 6.700 EUR (montant à indexer, soit au 1^{er} janvier 2020 : 8.700 EUR).

Dès lors qu'il s'agit de délits, les autorités peuvent en outre recourir à toutes les mesures prévues par le Code de procédure pénale, notamment la détention préventive⁶⁴⁶ (voir point 8).

1.6. Mineurs

La LT contient des mesures administratives (*bestuurlike maatregelen*) à caractère préventif. A ce titre, elles n'impliquent pas nécessairement de charges pénales pour les personnes concernées. Comme spécifié dans les travaux préparatoires, ces mesures interviennent préalablement à toute charge pénale car vu leur objectif, on ne peut s'accommoder du délai qu'implique la confirmation de telles charges dans le cadre d'une procédure pénale. A l'occasion de ces travaux préparatoires, la **question** de l'applicabilité à des mineurs n'a **pas été explicitement abordée**.

Par contre, concomitamment à l'adoption de la LT, la loi sur la nationalité (*Rijkswet op het Nederlanderschap*) (ci-après la « LN ») a également été modifiée. Le retrait de nationalité est à présent possible lorsqu'une « personne se retrouve en dehors du Royaume, s'il ressort de ses agissements qu'il a rejoint une organisation qui a été placée par le ministre, en accord avec le conseil des ministres, sur la liste des organisations qui participent à un conflit armé national ou international et constituent une menace pour la sécurité nationale »⁶⁴⁷. Il s'agit également d'une mesure administrative à caractère

⁶³⁹ L'article 4 (1) LT.

⁶⁴⁰ L'article 4 (4) LT.

⁶⁴¹ L'article 4 (1) LT.

⁶⁴² L'article 4 (2) LT.

⁶⁴³ L'article 4 (3) LT.

⁶⁴⁴ L'article 8 (3) LT.

⁶⁴⁵ L'article 8 (1) LT.

⁶⁴⁶ L'article 67 CP.

⁶⁴⁷ Article 14 (3) LN.

préventif et la question de l'âge a été abordée à son égard. Le texte initial ne prévoyait aucune limite d'âge pour ces mesures. Le mémoire en réponse renseignait sur ce point que les mesures visent « les mineurs qui se rapprochent de la majorité »⁶⁴⁸. Il était précisé que seuls ces mineurs de 16 ou 17 ans sont en pratique **capables d'un discernement qui permet de considérer qu'il y a une « volonté »**⁶⁴⁹. Or, celle-ci est nécessaire à ce qu'on puisse qualifier un acte de volontaire et par conséquent, appliquer des sanctions quelconques. L'exemple fourni est le suivant : la loi est censée viser les jeunes qui de leur propre gré se sont rendus en Syrie enfin de, par exemple, rejoindre l'ISIS. Elle ne concerne pas les jeunes enfants que les parents ont emmenés avec eux afin de rejoindre eux-mêmes l'ISIS. Afin d'éviter tout doute, le texte finalement adopté spécifie clairement que seules les personnes à partir de 16 ans sont visées.

Il est possible de **transposer le raisonnement susmentionné aux autres mesures administratives issues de la LT : pas d'âge minimum en théorie mais un minimum de 16 ans en pratique**. Comme pour le retrait de nationalité, les mesures sont en effet possibles uniquement en cas d'agissements en rapport avec le terrorisme, et il faut donc que ces agissements soient volontaires dans le chef de celui qui les effectue, et non le résultat de la volonté des parents, par exemple.

Les travaux préparatoires de la LT semblent **corroborer** cette possibilité, même si limitée, d'imposer les mesures à des mineurs. Ils nous renseignent en effet que pour l'exécution de l'obligation les personnes devront habituellement se présenter au poste de police mais d'autres lieux sont envisageables, « tels que la mairie ou le bureau d'aide à la jeunesse, en fonction de l'objet de l'obligation de signalement »⁶⁵⁰. Le bureau d'aide à la jeunesse ne serait d'aucune pertinence si des jeunes ne pouvaient pas être concernés par la mesure.

Pour comparaison, aux Pays-Bas, un droit pénal de la jeunesse existe et permet d'appliquer des sanctions spécifiques aux mineurs dès l'âge de 12 ans. Il s'agit notamment de mesures « censées influencer le comportement » (*gedragsbeïnvloedende maatregel* ou *GBM*). Des mesures (non-pénales) communales de prévention existent également pour les jeunes aux « comportements antisociaux et agressifs » et ce dès l'âge de 12 ans. Les mesures ci-avant mentionnées, même si elles ne visent pas spécifiquement le terrorisme, peuvent *de facto* être utilisées pour sanctionner des jeunes de moins de 16 ans qui présentent un risque de radicalisation et de poursuite d'activités terroristes. La police pourrait en théorie se retrouver impliquée à l'occasion de leur mise en place.

La difficulté/impossibilité d'attribuer un caractère volontaire aux agissements des mineurs de moins de 16 ans découle surtout du fait que ces mesures préventives sont ordonnées par le ministre. Dans le cadre d'une procédure pénale, il est plus aisé d'apprécier ce point en détail, avec toutes les garanties nécessaires. Raison pour laquelle des sanctions pénales adaptées sont quant à elle possibles dès l'âge de 12 ans.

1.7. Expériences pratiques

Il s'agit de la mesure la plus souvent appliquée parmi les mesures prévues dans la LT et ce même s'il s'agit de la mesure qui exige le plus d'efforts de mise en œuvre⁶⁵¹.

⁶⁴⁸ Kamerstukken II 2015/16, Dossier 34356, Document Nr 3, Memorie van toelichting.

⁶⁴⁹ « bij het vrijwillig in dienst treden van een vreemde krijgsmacht gaat het bijna per definitie om personen die volwassen zijn dan wel bijna volwassen zijn. Het zal dus niet om jonge kinderen gaan » dans Kamerstukken II 2015/16, Dossier 34356, Document Nr 3, Memorie van toelichting.

⁶⁵⁰ Kamerstukken II 2015/16, Dossier 34359, Document Nr 3, Memorie van toelichting.

⁶⁵¹ Le Rapport, p. 52.

Il est observé que la mesure implique généralement le bureau de la police de quartier, dans les environs de l'endroit de résidence/séjour de la personne concernée⁶⁵². Il y a deux voire trois agents qui sont désignés comme contacts, afin qu'à chaque fois, au moins l'un deux soit présent au bureau afin de s'entretenir avec la personne faisant l'objet de la mesure. Il ressort toutefois de la pratique que les personnes ont tendance à continuer à se présenter au fil du temps mais à devenir de moins en moins ouvertes aux discussions avec l'agent qui les attend⁶⁵³. Prolonger la mesure n'aboutit donc pas à davantage d'échanges, au contraire⁶⁵⁴.

2. Interdiction préventive de contact

2.1. Base légale ou projet de réforme

Parmi les mesures qui limitent la liberté de circulation de l'individu concerné telles que prévues à l'article 2 LT, le point (2) (c) permet d'imposer « l'interdiction de se trouver à proximité d'une ou plusieurs personnes spécifiques ».

Les dispositions relatives à cette mesure sont par conséquent les mêmes que pour les autres mesures contenues à l'article 2 LT.

2.2. Conditions

Voir point 1.2.

Notons que la LT ne précise pas les personnes avec lesquelles le contact peut être interdit. Il n'y a donc a priori pas de limitations expresses : tout (en termes d'identité des personnes concernées) est envisageable en fonction des circonstances précises et de ce qui est nécessaire à titre préventif dans un cas concret.

2.3. Autorités compétentes

Voir point 1.3.

2.4. Durée

Voir point 1.4.

2.5. Sanction en cas de violation

Voir point 1.5.

2.6. Mineurs

Voir point 1.6.

Notons, spécifiquement pour cette mesure, une nuance importante. En effet, des mineurs de moins de 16 ans pourraient être indirectement affectés par la mesure même s'ils ne peuvent l'être directement. Celui qui fait l'objet de l'interdiction doit être, comme exposé précédemment, « une personne qui sur base de ses agissements peut être rattachée à des activités terroristes ou le soutien de telles

⁶⁵² Le Rapport, p. 52.

⁶⁵³ Le Rapport, p. 53.

⁶⁵⁴ Le Rapport, p. 53.

activités". Les travaux parlementaires renseignent que ces agissements doivent être volontaires. Or, ces mêmes travaux précisent que sous l'âge de 16 ans il est difficile d'attribuer un caractère volontaire aux agissements entrepris. Dès lors, si l'enfant de moins de 16 ans se retrouve impliqué dans un réseau de radicalisation, on va plutôt considérer qu'il subit une influence néfaste mais n'a pas à lui-même faire l'objet de mesures administratives. Il pourrait par contre être visé par une mesure imposée à l'adulte qui répand des idées terroristes auprès des enfants, et auquel le Ministre impose par conséquent une interdiction de contacter lesdits enfants.

2.7. Expériences pratiques

Le Rapport relève le cas d'une personne qui a été soumise à une interdiction qui a duré au total 1 an. L'interdiction était indiquée dans le registre de la police mais celle-ci n'était pas en mesure d'entreprendre des mesures proactives concrètes pour vérifier si la mesure est respectée⁶⁵⁵. Si, en général, il n'y a toutefois pas d'indices de contacts physiques contrevenant à la mesure, son efficacité doit également être nuancée dès lors qu'il est possible que des contacts en ligne aient lieu. Le Rapport observe qu'il est impossible de prévenir ces derniers⁶⁵⁶.

3. Interdiction préventive d'accès à un endroit ou de quitter un endroit

3.1. Base légale ou projet de réforme

Parmi les mesures qui limitent la liberté de circulation de l'individu concerné telles que prévues à l'article 2 LT, le point (2) (b) permet d'imposer « une interdiction de se trouver dans ou à proximité d'un ou de plusieurs objets spécifiques ou dans une ou plusieurs parties spécifiques des Pays-Bas qui n'excède pas ce qui est strictement nécessaire pour la protection de la sécurité nationale ».

Les dispositions relatives à cette mesure sont par conséquent les mêmes que pour les autres mesures contenues à l'article 2 LT.

3.2. Conditions

Voir point 1.2.

3.3. Autorités compétentes

Voir point 1.3.

3.4. Durée

Voir point 1.4.

3.5. Sanction en cas de violation

Voir point 1.5.

⁶⁵⁵ Le Rapport, p. 59.

⁶⁵⁶ Le Rapport, p. 59.

Notons que la LT prévoit expressément la possibilité d'accompagner cette mesure, « si cela est nécessaire pour assurer son exécution », de la mise en place d'un système de surveillance électronique (*een technische voorziening*)⁶⁵⁷.

3.6. Mineurs

Voir point 1.6.

3.7. Expériences en pratique

Dans le Rapport, il est fait état d'un cas où la mesure a été effectivement accompagnée du placement d'un bracelet électronique (*enkelband*). Ce dernier a permis de constater que la personne a contrevenu à la mesure le jour même. Le bracelet s'est enclenché et la personne a été placée en détention préventive⁶⁵⁸. Les agents impliqués dans l'incident soulignent l'avantage que constitue la possibilité de recourir à une telle détention en cas de non-respect de la mesure⁶⁵⁹.

4. Interdiction préventive de sortie du territoire (avec confiscation du passeport)

4.1. Base légale ou projet de réforme

Conformément à l'article 3 LT, il est pour l'heure possible de mettre en place une « interdiction de quitter la zone Schengen ».

Par ailleurs, le 24 janvier 2019, le Ministre de la Justice et Sécurité, Monsieur Grapperhaus,⁶⁶⁰ a présenté un projet de loi qui introduirait dans le Code pénal une infraction relative au séjour non autorisé sur un territoire sous contrôle d'une organisation terroriste. Concrètement, le projet propose d'insérer dans le Code pénal un nouvel article 134b formulé comme suit :

« 1. Toute personne qui, autrement que sur instruction de l'État ou d'une organisation internationale ou en tant que délégué du Comité international de la Croix-Rouge ou de la Croix-Rouge, tel que visé à l'article 1^{er}, paragraphe 2, du décret de 1988 sur la Croix-Rouge, séjourne intentionnellement dans une zone désignée par une ordonnance administrative générale comme zone contrôlée par une organisation terroriste, sans autorisation de Notre Ministre de la Justice et de la Sécurité, sera punie d'un emprisonnement de deux ans maximum ou d'une amende de la quatrième catégorie. L'autorisation peut être accordée à un groupe de personnes travaillant pour une organisation particulière.

2. Aux fins de l'application du premier paragraphe, les ressortissants étrangers qui ont une résidence ou un domicile fixe aux Pays-Bas seront assimilés aux ressortissants néerlandais.

3. Un décret adopté en vertu du premier paragraphe sera soumis aux deux chambres des États généraux. Elle ne prend effet que six semaines après la date de publication du Bulletin des lois, ordonnances et décrets dans lequel elle est publiée.

4. Par dérogation au paragraphe 1, notre ministre de la justice et de la sécurité et notre ministre des affaires étrangères peuvent désigner conjointement une zone comme étant sous le contrôle d'une

⁶⁵⁷ L'article 2a (1) LT.

⁶⁵⁸ Le Rapport, p. 57.

⁶⁵⁹ Le Rapport, p. 57-58.

⁶⁶⁰ Wetsvoorstel Strafbbaarstelling verblijf in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied.

organisation terroriste pour une période allant jusqu'à trois mois, si un intérêt urgent le requiert. Le projet de règlement ministériel est soumis aux deux Chambres des États généraux au moins deux semaines avant son adoption »⁶⁶¹

Le projet prévoit d'insérer ladite infraction à la liste des infractions visées à l'article 67 (1) (b) du Code de procédure pénale. Par conséquent, il serait possible de délivrer une ordonnance de détention provisoire.

L'exposé des motifs remarque que « ces dernières années, il est apparu que des ressortissants néerlandais se sont rendus dans des régions de Syrie et d'Irak contrôlées par des organisations terroristes afin de prendre part à la lutte armée ou de soutenir ces organisations ou la lutte d'une autre manière. Il convient de noter que dans les zones contrôlées par ces organisations, les étrangers n'ont souvent d'autre choix que d'adopter leurs idées et de participer à la lutte, si nécessaire par la force »⁶⁶². Il reconnaît également que « dans la plupart des cas, le comportement décrit sera déjà punissable, par exemple en tant que préparation d'infractions terroristes (articles 46, 96, paragraphe 2, et 134a du code pénal) ou participation à une organisation terroriste (article 140a du code pénal) », mais que « il est donc souvent difficile de déterminer le rôle exact des personnes impliquées dans le cadre d'une poursuite pénale. Dans le cas de la lutte des groupes terroristes en Syrie et en Irak, il a fallu un certain temps avant qu'une image suffisamment claire de ce qui se passait dans les zones contrôlées par ces organisations terroristes ne se dégage ».

La procédure en rapport avec ce projet se poursuit encore.

4.2. Conditions

La mesure peut être décrétée lorsqu'elle s'avère « nécessaire afin de protéger la sécurité nationale »⁶⁶³ et lorsqu'il existe des soupçons fondés (*gegronde vermoeden*) que la personne va se déplacer en dehors de ce territoire dans le but de rejoindre une organisation qui se retrouve sur la liste des organisations visée à l'article 14 de la LN⁶⁶⁴.

4.3. Autorités compétentes

Voir point 1.3.

4.4. Durée

Voir point 1.4. L'article 4 LT vise en effet à la fois les mesures reprises à l'article 2 et 3.

4.5. Sanction en cas de violation

Voir point 1.5. L'article 4 LT vise en effet à la fois les mesures reprises à l'article 2 et 3.

4.6. Mineurs

Voir point 1.6.

⁶⁶¹ Kammerstukken I, Vergadejaar 2019-2020, 35125.

⁶⁶² Kammerstukken I, Vergadejaar 2019-2020, 35125, Gewijzigd Voorstel van Wet, 10 septembre 2019.

⁶⁶³ L'article 3 LT.

⁶⁶⁴ L'article 3 LT.

4.7. Expériences en pratique

Le Rapport renseigne que, concrètement, la mesure donne lieu à un retrait du passeport de la personne concernée, et la délivrance d'une carte d'identité de remplacement (*vervangende identiteitskaart*)⁶⁶⁵. Vu l'évolution du contexte général, la mesure n'a néanmoins que peu été utilisée dernièrement⁶⁶⁶.

5. Assignation à résidence préventive

Il n'y a pas de telle mesure au Pays-Bas.

Nous relevons toutefois, que dans le cadre d'une privation de liberté telle que détaillée au point 8, lorsque le suspect est un mineur, le CPP prévoit la possibilité de désigner « tout lieu approprié pour le placement du suspect en détention provisoire ou en garde à vue »⁶⁶⁷.

6. Utilisation préventive d'appareils techniques de détection et de localisation de téléphones portables

6.1. Base légale ou projet de réforme

Les mesures relatives aux appareils techniques se retrouvent parmi les compétences spéciales d'investigation (*bijzondere bevoegdheden tot opsporing*). Parmi celles-ci, plusieurs impliquent l'utilisation d'appareils techniques. Nous relevons l'article 126nb CPP permet spécifiquement **l'identification**, à l'aide de moyens techniques, **du numéro attribué à un utilisateur**, tandis que l'article 126nba CPP permet la « détermination de certaines **caractéristiques de l'outil automatisée ou de l'utilisateur, telles que l'identité ou la localisation**, et leur enregistrement »⁶⁶⁸. En cas d'indices d'une infraction terroriste, cette seconde mesure peut être ordonnée sur base d'un article spécifique, à savoir l'article 126zpa CPP, qui prévoit des conditions ajustées⁶⁶⁹. Vu la thématique du rapport, nous développerons donc cet article spécifique plutôt que le 126nba.

6.2. Conditions

a) Article 126nb CPP

L'identification du numéro d'un utilisateur est prévue en vue de permettre la mise en place des mesures visées aux articles 126m et 126n, soit respectivement l'examen des communications à l'aide de moyens automatisés et la formulation de demandes de renseignement concernant l'utilisateur d'un service de communication et l'utilisation qu'il fait dudit service⁶⁷⁰. La stricte limitation de la mesure aux deux fins ci-avant mentionnées est soulignée par l'obligation de détruire « les documents officiels ou autres objets dont on peut tirer des informations obtenues en vertu de l'alinéa 1, si ces informations ne sont pas utilisées aux fins de l'article 126m ou de l'article 126n »⁶⁷¹.

⁶⁶⁵ Le Rapport, p. 59.

⁶⁶⁶ Le Rapport, p. 59.

⁶⁶⁷ L'article 493 (3) CPP.

⁶⁶⁸ L'article 126nba (1) (a) CPP.

⁶⁶⁹ L'article 126zpa CPP (1) (a) CPP.

⁶⁷⁰ Conformément à l'article 126n (2) CPP, une telle demande peut être adressée à tout fournisseur de services de communication.

⁶⁷¹ Article 126nb (4) CPP.

La mesure doit faire l'objet d'une décision écrite⁶⁷². En cas d'urgence, la décision peut être, dans un premier temps, orale⁶⁷³.

La décision indique les circonstances dont il ressort que les conditions pour ordonner une des mesures visées aux articles 126m et 126n sont remplies⁶⁷⁴. Elle indique également le nom ou une désignation aussi précise que possible de l'utilisateur dont le numéro doit être identifié⁶⁷⁵.

Afin de procéder à l'examen des communications par des outils automatisés, il convient de réunir les conditions suivantes : (i) suspicion d'un délit tel que visé à l'article 67, alinéa 1^{er}, qui, au vu sa nature ou des autres délits commis par le suspect, constitue une entrave importante à l'ordre public⁶⁷⁶ ; et (ii) besoin urgent pour l'enquête⁶⁷⁷.

La mesure doit faire l'objet d'une décision écrite⁶⁷⁸ qui indique notamment le délit⁶⁷⁹, les faits dont il ressort que les conditions requises pour ordonner une telle mesure sont réunies⁶⁸⁰ et la nature des outils techniques qui intercepteront les communications⁶⁸¹.

La décision écrite doit en outre faire l'objet d'une confirmation écrite par le magistrat d'instruction (*rechter-commissaris*)⁶⁸².

Si la mesure concerne des communications qui ont lieu sur un réseau public de télécommunication ou d'un service de télécommunication publique au sens de la Loi sur la Télécommunication, elle doit être exécutée avec la coopération du fournisseur de ce réseau ou de ce service et dès lors, doit être accompagnée d'une demande de coopération⁶⁸³. Cela n'est toutefois pas requis si une telle coopération est ou si l'intérêt des poursuites pénales s'y oppose⁶⁸⁴.

Si par contre la mesure concerne des communications qui ont lieu sur d'autres réseaux que ceux visés ci-dessus, la coopération avec le fournisseur n'est pas obligatoire mais il convient de laisser audit fournisseur la possibilité de coopérer, à moins que cela ne soit impossible ou contraire à l'intérêt des poursuites pénales⁶⁸⁵.

b) 126zpa CPP

En cas d'une infraction terroriste, le mandat qui autorise **l'identification de l'utilisateur d'un numéro** doit contenir les informations visées à l'article 126za, ainsi que notamment une indication de l'outil à localiser⁶⁸⁶.

⁶⁷² Article 126nb (2) CPP.

⁶⁷³ Article 126nb (2) CPP.

⁶⁷⁴ Article 126nb (3) (a) CPP.

⁶⁷⁵ Article 126nb (3) (b) CPP.

⁶⁷⁶ Article 126m (1) CPP.

⁶⁷⁷ Article 126m (1) CPP.

⁶⁷⁸ Article 126m (2) CPP.

⁶⁷⁹ Article 126m (2) (a) CPP.

⁶⁸⁰ Article 126m (2) (b) CPP.

⁶⁸¹ Article 126m (2) (e) CPP.

⁶⁸² Article 126m (5) CPP.

⁶⁸³ Article 126m (3) CPP.

⁶⁸⁴ Article 126m (3) CPP.

⁶⁸⁵ Article 126m (4) CPP.

⁶⁸⁶ Article 126zpa (2) (a) CPP.

6.3. Autorités compétentes

L'identification de l'utilisateur d'un numéro est ordonnée par l'officier de justice⁶⁸⁷.

6.4. Durée

a) Article 126nb CPP

L'ordre de procéder à l'identification est donné pour une période maximale d'une semaine⁶⁸⁸. Le Code de procédure pénale ne prévoit pas de possibilité de prolongement.

b) 126zpa CPP

L'ordre de procéder à l'identification est donné pour une période maximale de quatre semaines, sous réserve de prolongements ultérieures pour une période à chaque fois limitée à quatre semaines également⁶⁸⁹.

6.5. Mineurs

La mesure en question est une mesure de police judiciaire, soit répressive. Or, conformément à l'article 486 CPP, « personne ne peut être poursuivi pour une infraction commise avant l'âge de 12 ans »⁶⁹⁰. Si, toutefois, « des faits ou des circonstances donnent lieu à une suspicion raisonnable qu'une personne âgée de moins de douze ans a commis une infraction, seuls les articles 52 à 55b inclus, 56, 56a, les paragraphes 1 à 3, 95 à 102 inclus, 118, 119, 552a et 552d à 552g inclus sont applicables. Les articles 116 à 117a inclus s'appliquent par analogie »⁶⁹¹. Parmi les articles visés, ceux qui concernent les mesures pouvant être entreprises par la police judiciaire sont uniquement ceux relatifs aux mesures de privation de liberté et à la confiscation. Ainsi, aucune autre mesure ne peut être entreprise à l'encontre d'un suspect de moins de douze ans.

Au-delà de 12 ans, les mineurs sont soumis aux dispositions habituelles du CPP, sous réserve de dispositions qui y dérogent et seraient incluses aux articles 488 et suivants CPP, à savoir les articles expressément dédiés à la procédure applicable aux personnes âgées de moins de 18 ans.

6.6. Expériences en pratique

Nous n'avons pas trouvé d'informations en suffisance que pour développer ce point.

7. Enquête sous pseudonyme

7.1. Base légale ou projet de réforme

L'enquête sur Internet sous pseudonyme n'existe pas en tant que mesure spécifique. Nous mentionnons toutefois brièvement deux mesures apparentées.

D'une part, le CPP prévoit la **possibilité d'infiltration** en général, soit celle qu'un agent « participe ou coopère à un groupe de personnes au sein duquel il existe des motifs raisonnables de croire que des

⁶⁸⁷ Article 126nb (1) CPP et Article 126zpa (1).

⁶⁸⁸ Article 126nb (3) CPP.

⁶⁸⁹ Article 126zpa (3) qui renvoie à l'article 126nba (3) CPP.

⁶⁹⁰ Article 486 CPP.

⁶⁹¹ Article 487 (1) CPP.

crimes sont planifiés ou commis »⁶⁹², ou encore celle d'infiltration civile, soit la récolte d'information par quelqu'un qui n'est pas un agent de la police⁶⁹³. Dans les deux cas, l'infiltré pourrait se retrouver à *de facto* procéder à une enquête en ligne sous pseudonyme.

Outre l'infiltration, parmi les mesures spécifiques relatives aux infractions terroristes, les officiers de police judiciaire sont notamment autorisés à « **obtenir systématiquement des informations** sur une personne **sans que l'on sache qu'elle agit en tant qu'enquêteur** »⁶⁹⁴. Une telle mesure pourrait donner lieu à une observation des agissements des personnes concernées sur Internet, et ce sous couvert d'un pseudonyme. Cette mesure n'implique toutefois pas la possibilité de contacter activement ces personnes sous couvert d'un pseudonyme.

7.2. Conditions

a) Infiltration

Pour les infractions terroristes, le CPP prévoit des conditions ajustées pour certaines mesures d'enquête. Notamment, cela concerne l'infiltration : « s'il existe des indices d'un crime terroriste, l'officier de justice peut, si l'enquête le requiert, ordonner à un enquêteur de participer ou de coopérer avec un groupe de personnes au sein duquel il existe des indices qu'un crime terroriste est planifié ou commis »⁶⁹⁵. L'article 126(h) CPP applicable à l'infiltration en général est également d'application⁶⁹⁶, de sorte qu'il est nécessaire que « l'enquête requière une telle mesure d'urgence »⁶⁹⁷. Le mandat qui autorise la mesure doit inclure les informations visées à l'article 126za⁶⁹⁸, ainsi que la description du groupe de personnes, la manière dont la mesure sera exécutée et sa durée⁶⁹⁹.

b) Obtention d'information

Pour que la mesure soit ordonnée, il suffit que l'intérêt de l'enquête l'exige.⁷⁰⁰

7.3. Autorités compétentes

a) Infiltration

La mesure est autorisée par l'officier de justice⁷⁰¹.

b) Obtention d'information

La mesure est autorisée par l'officier de justice⁷⁰².

⁶⁹² Article 126h (1) CPP.

⁶⁹³ Article 126h (1) CPP.

⁶⁹⁴ Article 126zd (1) (c) CPP.

⁶⁹⁵ Article 126ze (1) CPP.

⁶⁹⁶ Article 126ze (2) CPP.

⁶⁹⁷ Article 126w (1) CPP.

⁶⁹⁸ A savoir, principalement, les infractions terroristes soupçonnées et les circonstances dont il ressort que les conditions requises pour mettre en œuvre une mesure sont réunies.

⁶⁹⁹ Article 126ze (3) CPP.

⁷⁰⁰ Article 126zd (1) CPP.

⁷⁰¹ Article 126ze (1) CPP.

⁷⁰² Article 126zd (1) CPP.

7.4. Durée

a) Infiltration

Il n'y a rien de spécifié à cet égard.

b) Obtention d'information

La mesure ne peut excéder une durée de trois mois, renouvelable pour une période identique⁷⁰³.

7.5. Mineurs

La mesure en question est une mesure de police judiciaire. Elle ne pourra donc pas être utilisée à l'encontre d'un mineur de moins de 12 ans. Voir point 6.5 pour l'explication.

7.6. Expériences en pratique

Nous n'avons pas trouvé d'informations en suffisance que pour développer ce point.

8. Détention préventive

8.1. Base légale ou projet de réforme

Les dispositions pertinentes en matière de privation de liberté se retrouvent dans le Code de procédure pénale (*Wetboek van Strafvordering*).

8.2. Conditions

Les conditions concrètes dépendent du type de privation de liberté. Plusieurs possibilités existent.

8.2.1. Arrestation

Plus spécifiquement, l'article 53 du Code de procédure pénale prévoit la possibilité de procéder à une arrestation en cas de flagrant délit (*heeter daad*), tandis que l'article 54 spécifie cette possibilité en l'absence de flagrant délit.

En cas de flagrant délit, la seule condition est la constatation effective d'un flagrant délit. Pour le surplus, la procédure qui s'en suit dépend de la personne ayant constaté celui-ci et ayant retenu le suspect. S'il s'agit de l'officier de justice ou de l'auxiliaire de justice, ils sont compétents pour retenir le suspect et le conduire à un endroit où celui-ci sera interrogé, ou encore ordonner sa détention ou encore sa mise en accusation⁷⁰⁴. S'il s'agit d'un autre officier de police judiciaire (*opsporingsambtenaar*), ce dernier doit aussitôt amener le suspect auprès de l'officier de justice (*officier van justitie*) ou de l'un de ses auxiliaires (*hulpofficiers*)⁷⁰⁵. Enfin, s'il s'agit de toute autre personne (notamment, un particulier témoin des faits), celui-ci « remet immédiatement le suspect à un officier de police judiciaire, et lui remet les objets éventuellement saisis »⁷⁰⁶. Ledit agent agit alors conformément aux dispositions du paragraphe précédent et, le cas échéant, de l'article 156.

⁷⁰³ Article 126zd (5) CPP.

⁷⁰⁴ Article 53 (2) CPP.

⁷⁰⁵ Article 53 (3) CPP.

⁷⁰⁶ Article 53 (4) CPP.

En l'absence de flagrant délit, l'arrestation n'est possible qu'en présence d'un **mandat d'arrêt**. Or ce dernier n'est envisageable que pour des faits qui permettent par ailleurs d'ordonner une détention préventive⁷⁰⁷.

Lorsque le suspect est amené devant l'officier de justice ou son auxiliaire, que ce soit en cas de flagrant délit ou en exécution d'un mandat d'arrêt, ces derniers peuvent décider de maintenir la privation de liberté du suspect à des fins d'enquête⁷⁰⁸ et dans l'intérêt de celle-ci (*in het belang van het onderzoek*). L'enquête implique l'identification du suspect, la préparation à l'interrogatoire, l'interrogatoire même et la diffusion en personne de communications concernant la poursuite de l'affaire⁷⁰⁹.

8.2.2. Détention dans les locaux de la police (*inverzekeringstelling*)

A l'issue de l'arrestation, le suspect peut être maintenu en détention dans les locaux de la police. Cette possibilité n'existe, toutefois, que pour les cas où la détention préventive en maison d'arrêt est possible conformément à l'article 67⁷¹⁰.

Après avoir interrogé le suspect dans le cadre de son arrestation, l'officier de justice ou son auxiliaire peuvent ordonner que celui-ci reste à disposition de la justice à un endroit défini dans le mandat délivré à cette fin⁷¹¹. Une telle mesure n'est possible que dans l'intérêt de l'enquête⁷¹².

Dans les trois jours et 18 heures à partir de l'heure de l'arrestation, le suspect doit être conduit devant le juge d'instruction afin d'être interrogé par celui-ci⁷¹³. Ce dernier vérifie la légalité du mandat ordonnant la détention. Le cas échéant, il confirme celui-ci ou ordonne la libération immédiate du suspect⁷¹⁴. A cette occasion, le suspect peut demander sa libération⁷¹⁵. Le juge d'instruction statue sur celle-ci.

Les suspects détenus dans les locaux de la police peuvent être soumis à des restrictions complémentaires uniquement dans la mesure où celles-ci sont strictement nécessaires (*volsterkt noodzakelijk*) dans l'intérêt de l'enquête ou de l'ordre public⁷¹⁶. Ces restrictions peuvent notamment prendre les formes suivantes : limitation du droit de visite, de contacts téléphoniques, d'échange de courriers et la consultation de journaux⁷¹⁷.

8.2.3 Détention préventive en maison d'arrêt (*voorlopige hechtenis*)

Les cas pour lesquels la détention préventive est autorisée sont listés à l'article 67 du Code de procédure pénale. Ledit article liste **les infractions concernées**⁷¹⁸ et précise qu'il convient qu'il existe, sur base des faits et circonstances, des **charges sérieuses** (*ernstige bezwaren*) à l'encontre du suspect. Cette dernière exigence est toutefois levée pour ce qui est infractions terroristes. En effet, le point (4) de l'article 67 précise que « aucune charge sérieuse n'est requise pour une mesure de détention si une infraction terroriste est suspectée »⁷¹⁹.

⁷⁰⁷ Article 58 (1) CPP.

⁷⁰⁸ Article 56a (1) CPP.

⁷⁰⁹ Article 56a (4) CPP.

⁷¹⁰ Article 58 (1) CPP.

⁷¹¹ Article 57 (1) CPP.

⁷¹² Article 57 (1) CPP.

⁷¹³ Article 59a (1) CPP.

⁷¹⁴ Article 59a (5) CPP.

⁷¹⁵ Article 59a (4) CPP.

⁷¹⁶ Article 62 (1) CPP.

⁷¹⁷ Article 62 (2) (a) CPP.

⁷¹⁸ Article 67 (1) CPP.

⁷¹⁹ Article 67 (4) CPP.

Pour le surplus, il faut encore que le mandat soit justifié par l'existence d'un **risque de fuite** ou par des **raisons de sécurité publique**⁷²⁰. Les raisons de sécurité publique sont définies de manière limitative⁷²¹. Parmi les cas visés, il y a notamment l'existence de raisons sérieuses de croire que le suspect va commettre un délit contre la sécurité de l'État ou la santé et sécurité de personnes peut être en danger. Les infractions terroristes remplissent en principe cette condition.

Concrètement, le mandat doit décrire aussi précisément que possible les infractions, les motifs du mandat ainsi que les circonstances particulières de sa délivrance⁷²².

En possession d'un tel arrêt, l'officier de police judiciaire est alors autorisé, sur instruction de l'officier de justice, à arrêter le suspect, afin de le présenter dans les meilleurs délais à l'officier de justice adjoint ou à l'officier même⁷²³.

Différentes mesures peuvent accompagner le mandat mais uniquement si elles s'avèrent absolument nécessaires (*volsterkt noodzakelijk*)⁷²⁴. Parmi ces mesures, il peut être notamment envisagé de limiter les contacts, y compris téléphoniques⁷²⁵.

8.3. Autorités compétentes

En cas de flagrant délit, toute personne est autorisée à retenir le suspect⁷²⁶.

Le mandat d'arrêt est délivré par l'officier de justice⁷²⁷. Il peut être levé par l'auxiliaire de l'officier⁷²⁸.

8.4. Durée

Le flagrant délit et le mandat d'arrêt donnent lieu à une première privation de liberté. Lorsque le suspect est suspecté d'avoir commis un des délits justifiant le recours à la détention préventive conformément à l'article 67 du Code de procédure pénale, elle ne peut excéder 9 heures⁷²⁹. Il n'y a pas de prolongation possible. Lorsque le suspecté d'un délit qui ne permet pas le recours à la détention préventive, elle ne peut excéder 6 heures⁷³⁰. Une prolongation pour une durée supplémentaire de 6 heures au plus n'est possible que lorsqu'il a été impossible de procéder à l'identification du suspect endéans le délais initial⁷³¹.

Le temps entre minuit et neuf heures du matin ne sont pas pris en compte pour le calcul de la durée de privation de liberté⁷³². A l'issue de cette période, le suspect est soit remis en liberté, soit placé en détention dans les locaux de la police⁷³³.

⁷²⁰ Article 67a (1) CPP.

⁷²¹ Article 67a (2) CPP.

⁷²² Article 59 (2) CPP.

⁷²³ Article 54 (1) CPP.

⁷²⁴ Article 62 (1) CPP.

⁷²⁵ Article 62 (2) (a) CPP.

⁷²⁶ Article 53 (1) CPP.

⁷²⁷ Article 58 (2) CPP.

⁷²⁸ Article 58 (3) CPP.

⁷²⁹ Article 56a (2) CPP.

⁷³⁰ Article 56a (2) CPP.

⁷³¹ Article 56b (1) CPP.

⁷³² Article 56a (2) CPP.

⁷³³ Article 56a (3) CPP.

Par la suite, la détention dans les locaux de la police ne peut avoir lieu pendant une durée qui excède 3 jours⁷³⁴. En cas d'absolue nécessité (*dringende noodzakelijkheid*), elle peut être prolongée pour 3 jours au plus⁷³⁵. Dans tous les cas, elle prend fin aussitôt l'intérêt de l'enquête le permet, sur ordre de l'officier de justice⁷³⁶.

Pour les mandats d'arrêts décernés en l'absence de charges sérieuses, le mandat est décerné pour une durée de dix jours au maximum, avec possibilité de prolongation sans que la durée combinée ne puisse dépasser trente jours⁷³⁷. Cette durée prolongée vise à faciliter le rassemblement de preuves.

Pour le surplus, « au plus tard dans un délai de trois jours et dix-huit heures à compter de l'arrestation, l'accusé est conduit devant le juge d'instruction pour être entendu »⁷³⁸. A cette occasion, il peut demander sa libération⁷³⁹.

Le mandat du magistrat d'instruction qui ordonne la détention préventive⁷⁴⁰ a une validité maximale de 14 jours⁷⁴¹.

8.5. Mineurs

Les mesures de privation de liberté peuvent être appliquées à des mineurs (voir point 6.5). Toutefois, le CPP prévoit des ajustements. Principalement, la privation de liberté initiale ne peut dépasser une durée réduite à 6 heures⁷⁴². D'autres ajustements procéduraux, liés à la présence des parents etc., sont spécifiés aux articles 488 CPP et suivants.

8.6. Expériences en pratique

Nous n'avons pas trouvé d'informations en suffisance que pour développer ce point.

9. Détention répressive individuelle séparée des autres détenus de manière ininterrompue

Nous n'avons pas trouvé d'informations relatives à une telle mesure.

10. D'autres mesures préventives planifiées ou existantes pour lutter contre le terrorisme

Parmi les autres mesures préventives ajustées à la lutte contre le terrorisme, nous relevons les suivantes :

⁷³⁴ Article 58 (2) CPP.

⁷³⁵ Article 58 (2) CPP.

⁷³⁶ Articles 57 (5) ; 58 (3) CPP.

⁷³⁷ Article 67 (4) CPP.

⁷³⁸ Article 59a (1) CPP.

⁷³⁹ Article 59a (4) CPP.

⁷⁴⁰ Article 63 CPP.

⁷⁴¹ Article 64 (1) CPP.

⁷⁴² Article 487 (2) CPP.

- Des conditions réduites pour les prélèvements ADN sur des personnes suspectées d'un délit terroriste⁷⁴³.
- Obligation de dénoncer les infractions terroristes dont on a connaissance⁷⁴⁴

Par ailleurs, le 24 janvier 2019, le Ministre de la Justice et Sécurité, Monsieur Grapperhaus,⁷⁴⁵ a présenté un projet de loi qui introduirait dans le Code pénal une infraction relative au séjour non autorisé sur un territoire sous contrôle d'une organisation terroriste.

⁷⁴³ Conformément à l'Article 126zsa CPP, il ne faut pas qu'il y ait des charges sérieuses (*ernstige bezwaren*) pour mettre en œuvre la mesure.

⁷⁴⁴ Conformément à l'article 160 (1) CIC « Quiconque a connaissance d'un des crimes décrits aux articles 92 à 110 du code pénal, au titre VII du livre 2 de ce code, dans la mesure où la vie était en danger, ou aux articles 287 à 294 et 296 de ce code, de vol qualifié ou de viol, **est tenu de le signaler immédiatement à un officier d'instruction**. La même obligation s'applique à **toute personne ayant connaissance d'une infraction terroriste** ».

⁷⁴⁵ Wetsvoorstel Strafbbaarstelling verblijf in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied.

F. ÖSTERREICH

Aktualisierung: Seit Mai 2018 sind keine hier relevanten Änderungen im Bereich der Terrorismusprävention in Österreich in Kraft getreten. Allerdings hat die österreichische Regierung ein neues sogenanntes Anti-Terror-Paket angekündigt, welches unter anderem das Strafgesetzbuch, die Strafprozessordnung 1975, das Strafvollzugsgesetz, das Gerichtsorganisationsgesetz, das Bundesgesetzes über die Rechtspersönlichkeit von religiösen Bekenntnisgemeinschaften sowie das Islamgesetz 2015 modifizieren soll.

Im Rahmen der Terrorismusprävention scheint es in Österreich keine relevanten Regelungen zu geben, welche sich spezifisch auf Minderjährige beziehen. Die in diesem Gutachten zitierten Vorschriften enthalten keine besonderen Regelungen für Minderjährige. Insbesondere enthalten auch die §§ 30, 31 des Sicherheitspolizeigesetzes, welche die Rechte des Betroffenen (§ 30) sowie die Richtlinien für das Einschreiten (§ 31) regeln, keinen Hinweis darauf, dass Minderjährige bei polizeirechtlichen Massnahmen anders zu behandeln wären. Lediglich für die unter Punkt 9. dargestellte Einzelhaft als repressive Massnahme finden sich im Jugendgerichtsgesetz 1988 Einschränkungen.

1. Präventive Meldepflicht (mit Pflicht zur Gesprächsteilnahme)

Eine **Pflicht zur Gesprächsteilnahme** besteht im Rahmen der einzelnen Meldepflichten **nicht**. Das allgemeine Auskunftsverlangen kann nicht erzwungen werden.

1.1. Rechtliche Regelung und/oder Stand der Rechtsetzungsarbeiten

Eine Regelung zu einer **präventiven Meldeauflage** findet sich im Sicherheitspolizeigesetz. Das **Sicherheitspolizeigesetz** ist ein **Bundesgesetz**.⁷⁴⁶ Im Rahmen der Fussballweltmeisterschaft wurde in das Sicherheitspolizeigesetz eine Meldeauflage eingefügt, die sich insbesondere gegen **Hooligankriminalität** richtet.⁷⁴⁷ Allerdings ist dabei nicht grundsätzlich ausgeschlossen, dass auch **terroristische Aktivitäten** erfasst werden können.

Meldeverpflichtungen sind auch im **Fremdenpolizeigesetz** sowie im **Asylgesetz 2005** zu finden.⁷⁴⁸ Dabei geht es vor allem darum, die **Anwesenheit** der Asylbewerber zu **kontrollieren**, die bereits eine Mitteilung darüber erhalten haben, dass ihr **Antrag voraussichtlich negativ** beschieden wird oder **deren Abschiebeschutz aufgehoben** werden soll oder denen eine **Frist zur freiwilligen Ausreise** gesetzt wurde.⁷⁴⁹

⁷⁴⁶ Nach Art 10 Abs 1 Z 7 des Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG, verfügbar unter <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138> (01.03.2021)) ist der Bund zuständig für die Gesetzgebung und Vollziehung der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit, einschliesslich der ersten allgemeinen Hilfeleistung, mit Ausnahme der örtlichen Sicherheitspolizei, des Vereins- und Versammlungsrechts, der Personenstandsangelegenheiten einschliesslich des Matrikenrechts und der Namensänderung; Fremdenpolizei und Meldewesen; Waffen- Munitions- und Sprengmittelwesen; Schiesswesen.

⁷⁴⁷ § 49c Abs 1 Sicherheitspolizeigesetz (SPG), verfügbar unter <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10005792> (01.03.2021).

⁷⁴⁸ § 15a Asylgesetz 2005 (AsylG) und § 56 Fremdenpolizeigesetz (FPG), verfügbar unter <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20004240> (AsylG) und <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20004241> (beide 01.03.2021).

⁷⁴⁹ § 15a Abs 1 Asylgesetz 2005 (AsylG), § 56 Abs 1, Abs 2 Z 2 Fremdenpolizeigesetz (FPG).

Eine **polizeirechtliche Generalklausel** besteht im Sicherheitspolizeigesetz nicht.⁷⁵⁰ Für den Bereich der **Ortspolizei** existiert eine Generalklausel in Artikel 118 Absatz 6 Bundes-Verfassungsgesetz. Demnach sind die Gemeinden ermächtigt, zur Abwehr der das **örtliche Gemeinschaftsleben störenden Missstände ortspolizeiliche Verordnungen** zu erlassen. Auf Grundlage solcher ortspolizeilicher Verordnungen können sodann bei entsprechender **Ermächtigung** auch **individuelle Verwaltungsakte** gesetzt werden.⁷⁵¹

Da Präventivmassnahmen gegen den Terrorismus in der Regel **überregionale** Bedeutung haben, ist davon auszugehen, dass sie nicht dem Bereich der örtlichen Sicherheitspolizei zuzurechnen sind.⁷⁵²

Eine **Pflicht zur Gesprächsteilnahme** lässt sich aus dem Sicherheitspolizeigesetz hinsichtlich der Meldepflicht **nicht herleiten**.⁷⁵³ Auch das Asylgesetz 2005 verpflichtet lediglich zum Vorstelligwerden des Meldepflichtigen. Zu einem weiterführenden Gespräch ist er nach dem Gesetz nicht verpflichtet. Gleiches gilt für das Fremdenpolizeigesetz. Zwar können die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes von solchen Personen **Auskunft verlangen**, von denen anzunehmen ist, dass sie Informationen über das Vorliegen einer Gefahrenquelle haben.⁷⁵⁴ Diese Auskunftserteilung kann jedoch **nicht erzwungen oder durchgesetzt** werden. Die einschlägige Vorschrift ermächtigt lediglich zur Ausübung von Befehlsgewalt und nicht von Zwangsgewalt.⁷⁵⁵

1.2. Voraussetzungen

Voraussetzung für die **Meldeauflage** nach dem Sicherheitspolizeigesetz ist, dass im Zusammenhang mit einer nicht länger als **zwei Jahren** zurückliegenden **Sportgrossveranstaltung** eine Person einen **gefährlichen Angriff** gegen **Leben, Gesundheit** oder **Eigentum** unter der Anwendung von **Gewalt** begangen hat oder gegen ein Betretungsverbot verstossen hat. In diesem Fall sind die Meldebehörden ermächtigt, der Person mit **Bescheid** aufzuerlegen, zu einem bestimmten Zeitpunkt in unmittelbarem Zusammenhang mit einer bestimmten Sportgrossveranstaltung bei der Sicherheitsbehörde oder einem Polizeikommando **persönlich zu erscheinen** und sie über rechtskonformes Verhalten zu belehren, wenn **Tatsachen die Annahme** rechtfertigen, sie werde **im Zusammenhang** mit dieser **Sportveranstaltung** einen **gefährlichen Angriff** setzen.⁷⁵⁶ Gegebenenfalls kann die betroffene Person auch **vorgeführt** werden.⁷⁵⁷

Einer Beschwerde gegen die Massnahme kommt **keine aufschiebende Wirkung** zu.⁷⁵⁸

Die **Meldeverpflichtung** nach dem **Asylgesetz 2005** sieht vor, dass sich solche Fremde **periodisch melden** müssen, die sich im **Zulassungsverfahren** befinden und die entweder eine **Mitteilung** erhalten, dass beabsichtigt ist, ihren **Antrag auf internationalen Schutz zurück- oder abzuweisen** oder den **faktischen Abschiebeschutz aufzuheben**, oder denen ein faktischer Abschiebeschutz nicht zukommt.⁷⁵⁹ Die Meldeverpflichtung darf eine **Zeitspanne von 48 Stunden** nicht unterschreiten. Bei Fremden, die

⁷⁵⁰ J. Demmelbauer & A. Hauer, Grundriss des österreichischen Sicherheitsrecht, Wien 2002, Z 135.

⁷⁵¹ J. Demmelbauer & A. Hauer, Grundriss des österreichischen Sicherheitsrecht, Wien 2002, Z 135.

⁷⁵² Vgl. zur im Einzelnen schwierigen Abgrenzung: J. Demmelbauer & A. Hauer, Grundriss des österreichischen Sicherheitsrecht, Wien 2002, Z 12.

⁷⁵³ Vgl. Wortlaut des § 49c Abs 1 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

⁷⁵⁴ § 34 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

⁷⁵⁵ § 34 S 2 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

⁷⁵⁶ § 49c Abs 1 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

⁷⁵⁷ § 49c Abs 3 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

⁷⁵⁸ § 49c Abs 4 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

⁷⁵⁹ § 15a Abs 1 Asylgesetz 2005 (AsylG).

in Versorgungseinrichtungen des Bundes untergebracht sind, dokumentiert die **Betreuungseinrichtung** die Anwesenheit.⁷⁶⁰ Eine **Abwesenheit** von mehr als 48 Stunden gilt als **Verletzung der Meldeverpflichtung**.⁷⁶¹ Fremde, die nicht in einer Betreuungseinrichtung des Bundes leben, müssen sich bei **einer vom Bundesasylamt bestimmten Polizeidienststelle einer Landespolizei** melden.⁷⁶²

Im Fall der Fristsetzung zu einer **freiwilligen Ausreise** kann im Interesse der Aufrechterhaltung der **öffentlichen Ordnung oder Sicherheit** oder zur **Vermeidung einer Fluchtgefahr** eine Auflage gegen den Drittstaatsangehörigen mit **Mandatsbescheid** festgesetzt werden.⁷⁶³ Darunter fällt insbesondere auch eine Meldeauflage.⁷⁶⁴ Zur Erfüllung der Meldeverpflichtung hat sich der Drittstaatsangehörige in periodischen, **48 Stunden** nicht unterschreitenden Abständen zu melden.⁷⁶⁵ Die dafür notwendigen Angaben, insbesondere die **zuständige Dienststelle** sowie **Zeitraum** und **Zeitpunkt** der Meldung, sind dem Drittstaatsangehörigen mit Verfahrensordnung **mitzuteilen**.⁷⁶⁶ Im Gegensatz zur Bestimmung nach dem Asylgesetz 2005 stellt die Meldeauflage des **Fremdenpolizeigesetzes** eine **Ermessensvorschrift** dar.

1.3. Zuständige Behörden

Zuständig für die Massnahmen nach dem Sicherheitspolizeigesetz sind die **Sicherheitsbehörden**.⁷⁶⁷ Diese sind in **§ 4 Sicherheitspolizeigesetz** genannt. Die Vorschrift bezeichnet die sachliche Zuständigkeit der Behörden. Demnach ist der **Bundesminister für Inneres oberste Sicherheitsbehörde**, diesem sind die **Landespolizeidirektionen** und nachfolgend die **Bezirksverwaltungsbehörden** unmittelbar unterstellt.⁷⁶⁸ Sie besorgen die Sicherheitsverwaltung in den Ländern. In örtlicher Hinsicht richtet sich die Zuständigkeit grundsätzlich nach **dem Amtssprengel der jeweiligen Sicherheitsbehörde**.⁷⁶⁹

Für die Kontrolle der Meldeverpflichtung nach dem Asylgesetz 2005 ist die **Polizeiinspektion** zuständig, die **vom Bundesasylamt bestimmt** wird.⁷⁷⁰ Die genauen Angaben zur Meldeverpflichtung, vor allem die Angabe der **Polizeidirektion** und der **periodische Abstand** der Meldeverpflichtung, sind dem Fremden mitzuteilen. Bei der Festlegung der zuständigen Polizeidirektion wird sich das **Bundesasylamt** primär **am Aufenthaltsort des Fremden orientieren** und nur in besonderen Ausnahmefällen nicht die dem Aufenthaltsort des Fremden **nächstgelegenen Dienststelle** festlegen können.⁷⁷¹

Gleiches gilt für die Meldeverpflichtung nach dem **Fremdenpolizeigesetz**. Auch hier muss eine **Landespolizeidirektion** durch das **Bundesasylamt** bestimmt werden.⁷⁷² Für die Entscheidung, ob eine Auflage nach dem Fremdenpolizeigesetz festgelegt wird, ist das **Bundesamt für Asyl** zuständig.⁷⁷³

⁷⁶⁰ § 15a Abs 2 Asylgesetz 2005 (AsylG); J. Benndorf *et al.*, in M. Vogl (Hrsg.), Fremdenrecht, 6. Aufl., Wien/Graz 2014, § 15a AsylG.

⁷⁶¹ § 15a Abs 2 Asylgesetz 2005 (AsylG).

⁷⁶² § 15a Abs 2 Asylgesetz 2005 (AsylG); J. Benndorf *et al.*, in M. Vogl (Hrsg.), Fremdenrecht, 6. Aufl., Wien/Graz 2014, § 15a AsylG.

⁷⁶³ § 56 Abs 1 Fremdenpolizeigesetz (FPG).

⁷⁶⁴ § 56 Abs 2 Fremdenpolizeigesetz (FPG).

⁷⁶⁵ § 56 Abs 4 Fremdenpolizeigesetz (FPG).

⁷⁶⁶ § 56 Abs 4 Fremdenpolizeigesetz (FPG).

⁷⁶⁷ § 49c Abs 1 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

⁷⁶⁸ § 4 Abs 2 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

⁷⁶⁹ § 14 Abs 1 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

⁷⁷⁰ § 15a Abs 2 Asylgesetz 2005 (AsylG).

⁷⁷¹ J. Benndorf *et al.*, in M. Vogl (Hrsg.), Fremdenrecht, 6. Aufl., Wien/Graz 2014, § 15a AsylG.

⁷⁷² § 56 Abs 4 Fremdenpolizeigesetz (FPG).

⁷⁷³ § 56 Abs 1 Fremdenpolizeigesetz (FPG).

1.4. Maximale Dauer und mögliche Verlängerung

Für die Meldeauflage, die sich auf **Sportgrossveranstaltungen** bezieht, ist im Gesetz **kein konkreter Zeitrahmen** vorgegeben. Allerdings sind **Ort und Dauer der Sportveranstaltung** sowie **Wohnsitz des Betroffenen angemessen** zu berücksichtigen.⁷⁷⁴ Generell ist ausserdem die **Verhältnismässigkeit** der Massnahme zu wahren, wenn sie in die Rechte von Menschen eingreift.⁷⁷⁵

Die Meldeauflage des Asylgesetzes 2005 bezieht sich auf das **Zulassungsverfahren**, das mit dem **Einbringen des Antrags** auf internationalen Schutz beginnt.⁷⁷⁶ Sie kann daher **maximal bis zum Zeitpunkt der Ausreise** durchgesetzt werden.

Im Falle einer **Fristsetzung zur freiwilligen Ausreise**, ist die Dauer der Massnahme auf den Zeitraum der Entscheidung über die Auferlegung der Meldeverpflichtung **bis zum Zeitpunkt der Ausreise** aus dem Bundesgebiet begrenzt.⁷⁷⁷

1.5. Sanktion bei Verstoss gegen diese Massnahme

Der Meldepflichtige kann nach dem Sicherheitspolizeigesetz **vorgeführt** werden, wenn er der Verpflichtung nicht Folge leistet. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass dies im Bescheid angedroht wurde.⁷⁷⁸

Bezüglich der Meldeverpflichtung im Zulassungsverfahren nach dem Asylgesetz 2005 stellt die **mehrmalige Verletzung der Meldeverpflichtung** einen **Schubhaftgrund** (Ausschaffungshaftgrund) dar.⁷⁷⁹ Die Person kann angehalten und festgenommen werden. Zudem kann eine **Verwaltungsstrafe** verhängt werden.⁷⁸⁰ Die unentschuldigte Abwesenheit aus der Betreuungsstelle kann zudem zu einer **Abmeldung der Grundversorgung** führen.⁷⁸¹

Ebenso kann die Nichterfüllung oder Verletzung einer Meldepflicht, welche nach dem Fremdenpolizeigesetz als Auflage erteilt wurde, zu einer Verhängung von Schubhaft führen, soweit ein milderer Mittel nicht zur Verfügung steht.⁷⁸²

1.6. Minderjährige

Es scheint keine gesetzlichen Einschränkungen für Massnahmen gegenüber Minderjährigen zu geben.

⁷⁷⁴ § 49c Abs 2 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

⁷⁷⁵ § 29 Abs 1 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

⁷⁷⁶ A. Schrefler-König, in A. Schrefler-König & W. Szymanski (Hrsg.), Fremdenpolizei- und Asylrecht, 1. Ergänzungslieferung, Wien 2015, § 15a AsylG.

⁷⁷⁷ J. Benndorf *et al.*, in M. Vogl (Hrsg.), Fremdenrecht, 6. Aufl., Wien/Graz 2014, § 56 FPG.

⁷⁷⁸ § 49c Abs 3 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

⁷⁷⁹ Gemäss § 76 Abs 3 Z 8 Fremdenpolizeigesetz (FPG).

⁷⁸⁰ § 121 Abs 2 Fremdenpolizeigesetz (FPG).

⁷⁸¹ C. Filzwieser *et al.*, Asyl- und Fremdenrecht, Wien 2016, § 15a AsylG, Z 14.

⁷⁸² C. Filzwieser *et al.*, Asyl- und Fremdenrecht, Wien 2016, § 57 FPG, Z 8.

1.7. Relevante praktische Erfahrungen

Da eine Meldeauflage nach dem Sicherheitspolizeigesetz gegen Personen erlassen wird, die bei sportlichen Grossveranstaltungen schon **mindestens einmal auffällig** geworden sind,⁷⁸³ ist die **praktische Relevanz** im Zusammenhang mit **terroristisch motivierten Taten** eher als **gering** einzustufen.

Die **asylrechtlichen** und **fremdenpolizeirechtlichen Meldeauflagen** sind durchaus genutztes Mittel, um die Anwesenheit der Personen während der Zeit des **Asylverfahrens** beziehungsweise bis zum Zeitpunkt ihrer freiwilligen Ausreise zu kontrollieren. Allerdings werden diese **nicht als spezielle Massnahmen zur Terrorismusprävention** genutzt. Vielmehr soll die Meldeverpflichtung die **Erreichbarkeit des Asylbewerbers im Zulassungsverfahren** sicherstellen.⁷⁸⁴ Die mehrmalige Verletzung der Meldepflicht kann eine Schubhaft zur Folge haben.⁷⁸⁵

2. Präventives Kontaktverbot

2.1. Rechtliche Regelung und/oder Stand der Rechtsetzungsarbeiten

In § 382g Exekutionsordnung besteht ein **umfassendes Kontaktverbot**, das sich sowohl auf **persönlichen als auch auf Kontakt durch den Einsatz technischer Mittel** bezieht. Allerdings wird das Gesetz zur Vermeidung von **Stalking-Fällen** verwendet. Für die Anwendung dieser zivilrechtlichen Vorschrift ist es Voraussetzung, dass der **Betroffene einen Antrag** stellt. Zur **öffentlich-rechtlichen Gefahrenabwehr** kann es hingegen nicht herangezogen werden.

Ausserdem kann auch ein **Kontaktverbot im Rahmen des Strafgesetzbuches** erlassen werden, wobei die Vorschrift jedoch **nicht speziell der Terrorismusprävention** dient. Das Kontaktverbot ist eine Weisung, die eine sanktionsergänzende Massnahme darstellt.⁷⁸⁶ Sie hat **spezialpräventiven Charakter** und soll nach ihrer Zielsetzung zur Schaffung jener Voraussetzungen beitragen, die ein **rückfallfreies Verhalten** fördern.⁷⁸⁷ Weisungen können dabei zum Inhalt haben, einen **bestimmten Ort oder einen bestimmten Umgang zu meiden**, wie zum Beispiel das **Verbot des Aufsuchens bestimmter Gaststätten** oder Spielkasinos oder das **Verbot, Kontakt zu bestimmten Personengruppen oder Einzelpersonen** aufzunehmen.⁷⁸⁸

2.2. Voraussetzungen

Ein Kontaktverbot setzt voraus, dass der betroffenen Person **die Strafe** oder die mit **Freiheitsentziehung verbundene vorbeugende Massnahme bedingt nachgesehen** oder dass sie aus dieser **bedingt entlassen** wird. Zudem muss das **Kontaktverbot notwendig** oder **zweckmässig** sein, um die Person von weiteren mit Strafe bedrohten Handlungen abzuhalten. Die Weisung ist jedoch **unzulässig**, wenn sie einen **unzumutbaren Eingriff in die Persönlichkeitsrechte** oder in die Lebensführung des Rechtsbrechers darstellen. Das ist beispielsweise der Fall, wenn dem Rechtsbrecher der **Kontakt zu nahen**

⁷⁸³ G. Heissl, Recht auf persönliche Freiheit und präventive Massnahmen gegen Hooligans, in: Zeitschrift für Verwaltung (ZfV) 2008, S. 269 *et seq.*

⁷⁸⁴ J. Benndorf *et al.*, in M. Vogl (Hrsg.), Fremdenrecht, 6. Aufl., Wien/Graz 2014, § 15a AsylG.

⁷⁸⁵ J. Benndorf *et al.*, in M. Vogl (Hrsg.), Fremdenrecht, 6. Aufl., Wien/Graz 2014, § 15a AsylG.

⁷⁸⁶ H. V. Schroll, in F. Höpfel & E. Ratz (Hrsg.), Wiener Kommentar zum Strafgesetzbuch, 2. Aufl., Wien 2014, § 50, Z 1.

⁷⁸⁷ H. V. Schroll, in F. Höpfel & E. Ratz (Hrsg.), Wiener Kommentar zum Strafgesetzbuch, 2. Aufl., Wien 2014, § 50, Z 1.

⁷⁸⁸ H. V. Schroll, in F. Höpfel & E. Ratz (Hrsg.), Wiener Kommentar zum Strafgesetzbuch, 2. Aufl., Wien 2014, § 51, Z 24.

Angehörigen versagt wird, es sei denn, dass diese selbst eine Distanzierung vom Verurteilten anstreben.⁷⁸⁹

2.3. Zuständige Behörden

Für die Anordnung des Kontaktverbots ist das **erkennende Gericht** zuständig.⁷⁹⁰

2.4. Maximale Dauer und mögliche Verlängerung

Weisungen bestehen für die **Dauer des vom Gericht bestimmten Zeitraums**, höchstens jedoch bis zum **Ende der Probezeit**.⁷⁹¹ Diese beträgt beispielsweise für eine bedingte Entlassung aus einer Freiheitsstrafe eine Zeit von **mindestens einem bis höchstens drei Jahren**.⁷⁹²

2.5. Sanktion bei Verstoss gegen diese Massnahme

Ein in einer **einstweiligen Verfügung** festgesetztes Kontaktverbot kann nach der Exekutionsordnung **durch die Sicherheitsbehörden durchgesetzt** werden, sofern das Gericht diese mit dem Vollzug be-
traut.⁷⁹³ Kommt es also zu einem Verstoss gegen das Kontaktverbot, sind die Sicherheitsbehörden für dessen Vollzug zuständig.

Eine **strafrechtliche Weisung**, die ein Kontaktverbot beinhaltet, kann vom Gericht wieder **aufgehoben** werden, **soweit** sie sich als **zwecklos oder ungeeignet** erweist.⁷⁹⁴ Dies ist vor allem dann der Fall, wenn der Rechtsbrecher eine Weisung mutwillig nicht befolgt.⁷⁹⁵ Da die Befolgung der Weisung für den Rechtsbrecher eine Bedingung darstellt, hebt das Gericht in diesem Fall die bedingte Strafnachsicht oder die bedingte Entlassung wieder auf und die **Strafe oder der Strafreist wird vollzogen**. Voraussetzung hierfür ist, dass eine **förmliche Mahnung** erteilt worden ist.⁷⁹⁶

2.6. Minderjährige

Es scheint keine gesetzlichen Einschränkungen für Massnahmen gegenüber Minderjährigen zu geben.

2.7. Relevante praktische Erfahrungen

Im Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung sind keine praktischen Erfahrungen bekannt. Dies liegt wohl vor allem daran, dass das **Kontaktverbot bereits eine Verurteilung** voraussetzt. In diesem Sinne ist das **Kontaktverbot zwar eine präventive Massnahme**, die aber zunächst eines **repressiven Anlasses** bedarf. Die praktischen Auswirkungen auf die Terrorismusbekämpfung dürften daher auch gering bleiben.

⁷⁸⁹ H. V. Schroll, in F. Höpfel & E. Ratz (Hrsg.), Wiener Kommentar zum Strafgesetzbuch, 2. Aufl., Wien 2014, § 51, Z 25.

⁷⁹⁰ § 50 Abs 1 Strafgesetzbuch (StGB), verfügbar unter <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10002296> (01.03.2021).

⁷⁹¹ § 50 Abs 3 Strafgesetzbuch (StGB).

⁷⁹² § 48 Abs 1 Strafgesetzbuch (StGB).

⁷⁹³ E. Kodek, in P. Angst (Hrsg.), Kommentar zur Exekutionsordnung, 2. Aufl., Wien 2008, § 382g, Z 8.

⁷⁹⁴ H. V. Schroll, in F. Höpfel & E. Ratz (Hrsg.), Wiener Kommentar zum Strafgesetzbuch, 2. Aufl., Wien 2014, § 50, Z 11.

⁷⁹⁵ Widerrufgrund nach § 53 Abs 2, 2. Fall, Strafgesetzbuch (StGB).

⁷⁹⁶ R. Jerabek, in F. Höpfel & E. Ratz (Hrsg.), Wiener Kommentar zum Strafgesetzbuch, 2. Aufl., Wien 2014, § 53, Z 10.

3. Präventive Ein- und Ausgrenzung

3.1. Rechtliche Regelung und/oder Stand der Rechtsetzungsarbeiten

Im österreichischen **Polizeirecht** finden sich mehrere Regelungen zum **Platzverweis, zur Wegweisung und zum Betretungsverbot**. Diese Vorschriften dienen allerdings **nicht speziell der Terrorismusprävention**. So stellt beispielsweise das Betretungsverbot nach § 38a Sicherheitspolizeigesetz vor allem einen **Schutz vor Gewalt in der Familie** dar.⁷⁹⁷ **Platzverbot und Wegweisung** sollen dabei einander entsprechen, allerdings sind **jeweils unterschiedliche Behörden** zuständig.⁷⁹⁸

3.2. Voraussetzungen

Die Sicherheitsbehörde hat **einen Platzverweis** zu verhängen und das Betreten des Gefahrenbereichs und den Aufenthalt in ihm mit Verordnung zu verbieten, wenn auf Grund bestimmter Tatsachen anzunehmen ist, es werde an einem **bestimmten Ort eine allgemeine Gefahr für Leben oder Gesundheit mehrerer Menschen oder für Eigentum oder Umwelt** in großem Ausmass entstehen.⁷⁹⁹ Die Nichtbefolgung wird als Verwaltungsübertretung erklärt.

Die **Wegweisung** ist zulässig, wenn **Unbeteiligte**, die durch ihre **Anwesenheit am Vorfallsort** oder in dessen unmittelbarer Umgebung die Erfüllung der ersten allgemeinen **Hilfeleistungspflicht** oder die nach einem gefährlichen Angriff gebotene **Klärung** der massgeblichen Umstände **behindern**.⁸⁰⁰ Gleiches gilt, wenn an einem **bestimmten Ort eine allgemeine Gefahr für Leben oder Gesundheit mehrerer Menschen oder für Eigentum oder Umwelt** in grossem Ausmass herrscht.⁸⁰¹ Speziellere Vorschriften zur Wegweisung finden sich in **§ 38a des Sicherheitspolizeigesetzes**.

Demnach sind die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes ermächtigt, einem **Gefährder das Betreten einer Wohnung, in der ein Gefährdeter wohnt**, und deren **unmittelbare Umgebung** zu untersagen, wenn insbesondere wegen **eines vorangegangenen gefährlichen Angriffs** anzunehmen ist, es stehe **ein Angriff auf Leben, Gesundheit oder Freiheit** bevor.⁸⁰²

Handelt es sich bei dem Gefährdeten um einen **Minderjährigen**, kann auch das **Betreten der Schule, der Kinderbetreuungseinrichtung oder des Hortes** untersagt werden.⁸⁰³

3.3. Zuständige Behörden

Für das **Platzverbot** sind ausschliesslich die **Sicherheitsbehörden** zuständig.⁸⁰⁴ Für eine **Wegweisung und das Betretungsverbot** sind grundsätzlich die **Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes** zuständig. Für **Wegweisungen bei Gefährdungen grossen Ausmasses** sind die **Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes** zuständig, wenn die **Sicherheitsbehörde** nicht selbst handeln kann.⁸⁰⁵ Diesbezüglich handelt es sich daher um eine **Eilzuständigkeit**.

⁷⁹⁷ A. Hauer & R. Keplinger, Sicherheitspolizeigesetz: Kommentar, 3. Aufl., Wien 2005, A.1 zu § 38a SPG.

⁷⁹⁸ A. Hauer & R. Keplinger, Sicherheitspolizeigesetz: Kommentar, 3. Aufl., Wien 2005, A.1 zu § 38 SPG.

⁷⁹⁹ § 36 Abs 1 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

⁸⁰⁰ § 38 Abs 1 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

⁸⁰¹ § 38 Abs 2 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

⁸⁰² § 38a Abs 1 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

⁸⁰³ A. Hauer & R. Keplinger, Sicherheitspolizeigesetz: Kommentar, 3. Aufl., Wien 2005, A.3 zu § 38a SPG.

⁸⁰⁴ Vgl. § 4 und 14 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

⁸⁰⁵ § 38 Abs 2 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

Die **Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes** sind Angehörige des Wachkörpers der **Bundespolizei**, der **Gemeindefachkörper** und des **rechtskundigen Dienstes bei Sicherheitsbehörden**, wenn diese Organe zur Ausübung unmittelbarer Befehls- und Zwangsgewalt ermächtigt sind.⁸⁰⁶

3.4. Maximale Dauer und mögliche Verlängerung

Das **Platzverbot** kann in zwei Varianten verfügt werden, zum einen **längerfristig**, zum anderen **kurzfristig in Eilfällen**. Handelt es sich um ein **längerfristiges Platzverbot** aufgrund einer Verordnung, ist diese aufzuheben, sobald eine **Gefährdung nicht mehr zu befürchten** ist, spätestens aber nach **drei Monaten** nach ihrem Wirksamwerden.⁸⁰⁷ Allerdings kann sie bei **Vorliegen der Voraussetzungen** erneut erlassen werden.⁸⁰⁸ Die Dauer **kurzfristiger Platzverbote** ist nicht explizit geregelt, die Massnahme muss jedoch verhältnismässig sein.

Eine **spezielle Dauer der Wegweisung** ist im Gesetz **nicht vorgesehen**, liegen die Voraussetzungen des Tatbestandes jedoch nicht mehr vor, wäre die Rechtsfolge nicht mehr gerechtfertigt. Die Wegweisung muss insbesondere auch **verhältnismässig** sein.⁸⁰⁹

Das **Betretungsverbot** nach § 38a Sicherheitspolizeigesetz endet grundsätzlich **nach zehn Tagen**.⁸¹⁰ Geht innerhalb dieser Frist jedoch ein **Antrag auf Erlass einer einstweiligen Verfügung** ein, so kann das Betretungsverbot bis zum Ablauf des **20. Tages verlängert** werden.⁸¹¹ Es endet vorher, wenn es durch die Behörden aufgehoben wird.⁸¹²

3.5. Sanktion bei Verstoss gegen diese Massnahme

Wird den ausgeübten Befugnissen⁸¹³ der Sicherheitsbehörden und deren Exekutivorganen zuwidergehandelt, können diese den **Eingriff mit unmittelbarem Zwang durchsetzen**.⁸¹⁴ Dies gilt sowohl für das **Platzverbot**⁸¹⁵ als auch für die **Wegweisung**⁸¹⁶. Hinsichtlich des **Betretungsverbots** gilt dies allerdings **nicht**, da die Ermächtigung zur Durchsetzung nur so weit gilt, „sofern nichts anderes bestimmt ist“⁸¹⁷. Die Ausübung von Zwangsgewalt zur Durchsetzung ist somit verboten.⁸¹⁸

Die Durchsetzung einer Befugnis mit **unmittelbarem Zwang** kommt nur dann in Betracht, wenn sie **notwendig und verhältnismässig** ist.⁸¹⁹ Ausserdem muss die Ausübung unmittelbarer Zwangsgewalt zunächst **angedroht und angekündigt** werden.⁸²⁰

⁸⁰⁶ § 5 Abs 2 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

⁸⁰⁷ § 36 Abs 3 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

⁸⁰⁸ A. Hauer & R. Keplinger, Sicherheitspolizeigesetz: Kommentar, 3. Aufl., Wien 2005, A.7.1 zu § 36 SPG.

⁸⁰⁹ § 29 Abs 1 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

⁸¹⁰ § 38a Abs 7 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

⁸¹¹ § 38a Abs 7 S 2 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

⁸¹² § 38a Abs 6 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

⁸¹³ §§ 32 *et seq.* Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

⁸¹⁴ A. Hauer & R. Keplinger, Sicherheitspolizeigesetz: Kommentar, 3. Aufl., Wien 2005, A.1 zu § 50 SPG.

⁸¹⁵ § 36 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

⁸¹⁶ §§ 38, 38a Abs 1 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

⁸¹⁷ Vgl. § 50 Abs 1 Sicherheitspolizeigesetz (SPG); A. Hauer & R. Keplinger, Sicherheitspolizeigesetz: Kommentar, 3. Aufl., Wien 2005, A.3 zu § 50 SPG.

⁸¹⁸ Vgl. § 38a Abs 2 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

⁸¹⁹ A. Hauer & R. Keplinger, Sicherheitspolizeigesetz: Kommentar, 3. Aufl., Wien 2005, A.2 zu § 50 SPG.

⁸²⁰ A. Hauer & R. Keplinger, Sicherheitspolizeigesetz: Kommentar, 3. Aufl., Wien 2005, A.4 zu § 50 SPG.

3.6. Minderjährige

Es scheint keine gesetzlichen Einschränkungen für Massnahmen gegenüber Minderjährigen zu geben.

3.7. Relevante praktische Erfahrungen

Unsere Recherche hat keine relevanten Informationen zu praktischen Erfahrungen ergeben.

4. Präventives Ausreiseverbot (samt Beschlagnahme des Passes)

4.1. Rechtliche Regelung und/oder Stand der Rechtsetzungsarbeiten

Eine **allgemeine Ausweispflicht** besteht in Österreich für österreichische Staatsangehörige nicht,⁸²¹ Fremde müssen hingegen ihr Reisedokument mit sich führen oder rasch beibringen können.⁸²² Zur Ein- und Ausreise benötigen hingegen auch **österreichische Staatsbürger** ein gültiges Reisedokument in Form eines **Reisepasses** oder **Passersatzes**.⁸²³ Als Passersatz werden Personalausweis und Übernahmserklärungen anerkannt.⁸²⁴ Eine Übernahmserklärung wird ausgestellt, wenn ein Staatsbürger zwangsweise auf Ersuchen eines anderen Staates in das Staatsgebiet der Republik Österreich überführt werden soll.⁸²⁵

Pass und **gültige Personalausweise** können unter denselben Voraussetzungen **versagt** und **entzogen** werden, um einer Ausreise aus terroristischen Zwecken vorzubeugen. Sowohl Pass- als auch Personalausweisversagung und -entziehung haben dieselben **rechtlichen Voraussetzungen**, weil die Vorschriften über Personalausweise insoweit auf die Vorschriften für Pässe verweisen.⁸²⁶

Auch **Fremdenpässe** und **Konventionsreisepässe** können versagt oder entzogen werden.⁸²⁷ Fremdenpässe werden grundsätzlich dann ausgestellt, wenn staatenlose oder Personen ungeklärter Staatsangehörigkeit kein gültiges Reisedokument besitzen oder ausländische Staatsangehörige ein Aufenthaltsrecht in Österreich haben und nicht in der Lage sind, sich ein gültiges Reisedokument ihres Heimatstaates zu beschaffen.⁸²⁸ Konventionsreisepässe werden Fremden ausgestellt, denen in Österreich der Status des Asylberechtigten zukommt.⁸²⁹

Für **Bürger des Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR)**, **Schweizer Bürger** und sonstige **begünstigte Drittstaatsangehörige** existiert ausserdem eine Vorschrift für ein **Aufenthaltsverbot** im Fremdenpolizeigesetz.⁸³⁰

⁸²¹ J. Demmelbauer & A. Hauer, Grundriss des österreichischen Sicherheitsrecht, Wien 2002, Z 307.

⁸²² § 32 Abs 2 Fremdenpolizeigesetz (FPG).

⁸²³ § 2 Abs 1 Passgesetz (PassG), verfügbar unter <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10005798> (01.03.2021).

⁸²⁴ §§ 19, 21 Passgesetz (PassG).

⁸²⁵ § 21 Abs 1 Passgesetz (PassG).

⁸²⁶ § 19 Abs 2 Passgesetz (PassG).

⁸²⁷ §§ 92, 93 Fremdenpolizeigesetz (FPG).

⁸²⁸ Vgl. zu den einzelnen Voraussetzungen § 88 Abs 1 Z 1-5, Abs 2, 2a Fremdenpolizeigesetz (FPG).

⁸²⁹ § 94 Abs 1 Fremdenpolizeigesetz (FPG).

⁸³⁰ § 67 Fremdenpolizeigesetz (FPG).

4.2. Voraussetzungen

Der **Reisepass** kann aus verschiedenen Gründen versagt oder entzogen werden. Bezüglich einer **terroristisch motivierten Ausreise** richten sich die Voraussetzungen für eine **Passversagung** insbesondere nach § 14 Absatz 1 Nummern 4 und 5 des Passgesetzes.

Demnach ist der Pass zu versagen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass durch den **Aufenthalt** des Passerwerbers im Ausland die **innere oder äussere Sicherheit** der Republik Österreich gefährdet würde oder Tatsachen die Annahme rechtfertigen, der Passerwerber könnte als **Mitglied einer terroristischen Vereinigung** im Sinne der §§ 278 bis 278b StGB durch den Aufenthalt im Ausland die **innere oder äussere Sicherheit** der Republik Österreich gefährden. Dabei sind die Voraussetzungen für letzteren Fall **strenger**, weil der Passerwerber zusätzlich zur Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit auch **Mitglied einer terroristischen Vereinigung** sein muss. Der Begriff der terroristischen Vereinigung ist legal definiert und meint einen **auf längere Zeit** angelegten **Zusammenschluss** von **mehr als zwei Personen**, der darauf ausgerichtet ist, dass von einem oder mehreren Mitgliedern dieser Vereinigung **eine oder mehrere terroristische Straftaten** ausgeführt werden oder **Terrorismusfinanzierung** betrieben wird.⁸³¹

Die Pass- beziehungsweise Personalausweisentziehung setzt voraus, dass **nachträglich Tatsachen** bekannt werden oder eintreten, die die **Versagung der Ausstellung** des Reisepasses rechtfertigen.⁸³² Für den **Pass** gilt ausserdem, dass er nicht seit mehr als **fünf Jahren abgelaufen** sein darf, ein **Personalausweis** muss hingegen noch **gültig** sein.⁸³³

Liegen die Voraussetzungen der Normen vor, besteht eine **gebundene Entscheidung**, ein Ermessen kann somit nicht mehr ausgeübt werden.⁸³⁴

Unabhängig von der Frage des Passentzuges ist einem **österreichischen Staatsbürger**, der freiwillig für eine **organisierte bewaffnete Gruppe** aktiv an Kampfhandlungen im **Ausland** im Rahmen eines bewaffneten Konflikts teilnimmt, die **Staatsbürgerschaft zu entziehen**, wenn er dadurch nicht staatenlos wird.⁸³⁵

Ein **Fremdenpass** ist unter ähnlichen Voraussetzungen zu **versagen**, nämlich für den Fall, dass durch den Aufenthalt des Fremden im Ausland die **innere oder äussere Sicherheit** der Republik Österreich gefährdet würde.⁸³⁶ Voraussetzung für die Passentsagung ist eine durch die Behörde zu treffende **Prognoseentscheidung**, die unter **Berücksichtigung des bisherigen Gesamtverhaltens des Fremden** zu treffen ist.⁸³⁷ Hinzu kommt jedoch, dass dem Fremden die Ausstellung des Passes zu versagen ist, wenn er **unentschuldigt einer Ladung** zur erkennungsdienstlichen Behandlung, in der diese Folge angekündigt ist, **nicht Folge leistet** oder an der erkennungsdienstlichen Behandlung nicht mitwirkt.⁸³⁸

Der **Fremdenpass** ist zu **entziehen**, wenn **nachträglich Tatsachen** bekannt werden oder eintreten, welche die **Versagung der Ausstellung** des Fremdenpasses rechtfertigen würden.⁸³⁹ Die Entziehung ist

⁸³¹ § 278b Abs 3 Strafgesetzbuch (StGB).

⁸³² § 15 Abs 1 Passgesetz (PassG).

⁸³³ § 15 Abs 1 und § 19 Abs 2 Passgesetz (PassG).

⁸³⁴ J. Demmelbauer & A. Hauer, Grundriss des österreichischen Sicherheitsrecht, Wien 2002, Z 316.

⁸³⁵ § 33 Abs 2 Staatsbürgerschaftsgesetz (StbG).

⁸³⁶ § 92 Abs 1 Z 5 Fremdenpolizeigesetz (FPG).

⁸³⁷ C. Filzwieser *et al.*, Asyl- und Fremdenrecht, Wien 2016, § 92 FPG, K.6.

⁸³⁸ § 92 Abs 2 Fremdenpolizeigesetz (FPG).

⁸³⁹ § 93 Abs 1 Fremdenpolizeigesetz (FPG).

grundsätzlich **durch Bescheid** zu verfügen.⁸⁴⁰ Da bei der Entziehung in der Regel ein **hohes Interesse an der sofortigen Unanwendbarkeit** des Reisedokuments besteht, wird bei einer Beschwerde die **aufschiebende Wirkung aberkannt**.⁸⁴¹ In diesem Fall ist das Reisedokument mit Erlass des Bescheides als **vollstreckbar entzogen** anzusehen.⁸⁴²

Für **Konventionsreisepässe** gelten dieselben Voraussetzungen, weil die Vorschriften insoweit auf die für Fremdenpässe geltenden Vorschriften verweisen.⁸⁴³

Gegen **EWR-Bürger, Schweizer Bürger** und sonstige **Drittstaatsangehörige** ist der Erlass eines **Aufenthaltsverbots** zulässig, wenn auf Grund ihres **persönlichen Verhaltens** die **öffentliche Ordnung oder Sicherheit** gefährdet ist. Das persönliche Verhalten muss eine tatsächliche, gegenwärtige und erhebliche **Gefahr** darstellen, die ein **Grundinteresse der Gesellschaft** berührt. Sofern der Aufenthalt im Bundesgebiet bereits **zehn Jahre** beträgt, ist ein Aufenthaltsverbot dann zulässig, wenn aufgrund seines **persönlichen Verhaltens** davon ausgegangen werden kann, dass die öffentliche Sicherheit der Republik Österreich durch seinen Verbleib im Bundesgebiet **nachhaltig und massgeblich** gefährdet würde.⁸⁴⁴

4.3. Zuständige Behörden

Für das Entziehen des Passes und des Personalausweises ist die **Passbehörde** zuständig. Bei Reisepässen im Inland sind das in sachlicher Hinsicht die **Bezirksverwaltungsbehörden**, im örtlichen Wirkungsbereich einer **Bundespolizeidirektion** der **Bürgermeister** und im **Ausland** die **Vertretungsbehörde**.⁸⁴⁵ Die örtliche Zuständigkeit richtet sich nach dem **Hauptwohnsitz** und in Ermangelung eines solchen nach dem Aufenthalt im Bundesgebiet.⁸⁴⁶

Sobald der Pass vollstreckbar entzogen wurde, sind die **Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes** ermächtigt, den vorgelegten Reisepass abzunehmen.⁸⁴⁷

Für die Versagung und Entziehung des **Fremden- und Konventionspasses** sind die gleichen Behörden zuständig, wie für die Versagung und Entziehung des Passes beziehungsweise Personalausweises, da die Vorschriften des Fremdenpolizeigesetzes insoweit auf die Vorschriften des Passgesetzes verweisen.⁸⁴⁸

Für die Verhängung des **Aufenthaltsverbots** sind die **Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes** durch Auftrag des **Bundesamtes für Fremdenwesen und Asyl** zuständig.⁸⁴⁹

4.4. Maximale Dauer und mögliche Verlängerung

Eine bestimmte **Dauer** der Pass- beziehungsweise der Fremden- oder Konventionspassentziehung ist von der Behörde **nicht festzusetzen**.⁸⁵⁰ Im Bereich von Suchtmitteldelikten hält das Gericht wegen der

⁸⁴⁰ C. Filzwieser *et al.*, Asyl- und Fremdenrecht, Wien 2016, § 93 FPG, K.6.

⁸⁴¹ § 13 Abs. 2 Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (VwGVG); C. Filzwieser *et al.*, Asyl- und Fremdenrecht, Wien 2016, § 93 FPG, K.6.

⁸⁴² C. Filzwieser *et al.*, Asyl- und Fremdenrecht, Wien 2016, § 93 FPG, K.8.

⁸⁴³ § 94 Abs 5 Fremdenpolizeigesetz (FPG).

⁸⁴⁴ § 67 Abs 1 Fremdenpolizeigesetz (FPG).

⁸⁴⁵ § 16 Abs 1 Nr. 1 und § 19 Abs 5 Passgesetz (PassG).

⁸⁴⁶ § 16 Abs 2, § 19 Abs 6 Passgesetz (PassG).

⁸⁴⁷ § 15a Abs 1 Z 1 Passgesetz (PassG).

⁸⁴⁸ § 88 Abs 4 bzw. § 94 Abs 5 in Verbindung mit § 88 Abs 4 Fremdenpolizeigesetz (FPG).

⁸⁴⁹ § 3 Abs 2 Fremdenpolizeigesetz (FPG).

⁸⁵⁰ Verwaltungsgerichtshof (VwGH), Entscheidung vom 23.10.1997 – 96/18/0608.

hohen Rückfallgefahr einen Zeitraum von etwa **zwei bis drei** Jahren in der Regel für **zu kurz**.⁸⁵¹ Bezüglich der **Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung** existiert bisher keine Rechtsprechung.

Liegen die Voraussetzungen für Versagung oder Entzug des Passes, Fremden- oder Konventionspasses beziehungsweise des Personalausweises **nicht mehr vor**, so besteht ein Rechtsanspruch auf Ausstellung des Passes.⁸⁵²

Das Aufenthaltsverbot gegenüber **EWR-Bürgern, Schweizer Bürgern** und **sonstigen Drittstaatsangehörigen** kann grundsätzlich für bis zu **zehn Jahre** erlassen werden.⁸⁵³ Es kann insbesondere jedoch dann **unbefristet** erlassen werden, wenn der EWR-Bürger, Schweizer Bürger oder begünstigte Drittstaatsangehörige **öffentlich**, in einer **Versammlung** oder durch **Verbreiten von Schriften** ein Verbrechen gegen den Frieden, ein Kriegsverbrechen, ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder **terroristische Taten** von vergleichbarem Gewicht **billigt** oder dafür **wirbt**.⁸⁵⁴

4.5. Sanktion bei Verstoss gegen diese Massnahme

Gemäss § 24 Passgesetz begeht eine **Verwaltungsübertretung**, wer **rechtswidrig ein- oder ausreist**⁸⁵⁵ oder seinen **als verloren oder entfremdet gemeldeten Reisepass zum Grenzübertritt verwendet**. Gleiches gilt für denjenigen, der den Pass trotz Aufforderung der Behörde nicht zur Entwertung zurückgibt.⁸⁵⁶ Der Betroffene kann mit einer Geldstrafe bis zu **2'180 EUR** oder mit einer **Freiheitsstrafe bis zu sechs Wochen** bestraft werden. Im **Wiederholungsfall** können bei Hinzutreten besonderer Umstände **Geldstrafe und Freiheitsstrafe nebeneinander** verhängt werden.

4.6. Minderjährige

Es scheint keine gesetzlichen Einschränkungen für Massnahmen gegenüber Minderjährigen zu geben.

4.7. Relevante praktische Erfahrungen

Da in Österreich keine Personalausweispflicht besteht, spielen die **Vorschriften zum Personalausweisentzug** eine geringere Rolle. Der **Passentzug** hat hingegen grundsätzlich insbesondere im Bereich der Suchtmittelkriminalität Bedeutung. Da **berufliche oder andere persönliche Belange** bei der Entscheidung des Passentzuges **ausser Betracht** bleiben und auch keine Unvereinbarkeit mit dem Freizügigkeitsrecht der Europäischen Union besteht⁸⁵⁷, stellt die Passentziehung **eine einschneidende Massnahme** für den Betroffenen dar.

Gleiches gilt für das **Aufenthaltsverbot** für EWR-Bürger, Schweizer Bürger und sonstige begünstigte Drittstaatsangehörige. Dieses soll nur in Fällen **schwerer Kriminalität** angewandt werden und nur dann, wenn **kein milderes Mittel** ersichtlich ist.⁸⁵⁸

⁸⁵¹ Verwaltungsgerichtshof (VwGH), Erkenntnis vom 25.11.2010 – 2007/18/0002.

⁸⁵² Für Pässe vgl.: J. Demmelbauer & A. Hauer, Grundriss des österreichischen Sicherheitsrecht, Wien 2002, Z 315; für Fremden- und Konventionspässe vgl. J. Benndorf *et al.*, in M. Vogl (Hrsg.), Fremdenrecht, 6. Aufl., Wien/Graz 2014, § 94 FPG.

⁸⁵³ § 67 Abs 2 Fremdenpolizeigesetz (FPG).

⁸⁵⁴ § 67 Abs 3 Fremdenpolizeigesetz (FPG).

⁸⁵⁵ Vgl. § 2 Passgesetz (PassG).

⁸⁵⁶ § 24 Abs 1 Z 1 – 3. Passgesetz (PassG).

⁸⁵⁷ Verwaltungsgerichtshof (VwGH), Erkenntnis vom 26.11.2003 – 2000/18/0101.

⁸⁵⁸ W. Szymanski, in A. Schrefler-König & W. Szymanski (Hrsg.), Fremdenpolizei- und Asylrecht, 1. Ergänzungslieferung, Wien 2015, Anm. zu § 67 FPG.

5. Präventiver Hausarrest

Ein präventiver Hausarrest im Sinne eines speziell auf Grund eines geplanten Terroranschlags erteilten Verbots, die eigenen Wohnräume zu verlassen, ist in Österreich nach unserer Recherche **gesetzlich nicht geregelt**. Allerdings besteht allgemein die Möglichkeit, einen elektronisch überwachten Hausarrest als Alternative zur Untersuchungshaft oder des Strafvollzuges anzuordnen.

5.1. Rechtliche Regelung und/oder Stand der Rechtsetzungsarbeiten

Zunächst finden sich **zwei Regelungen zum Hausarrest** im österreichischen **Strafvollzugsgesetz**.⁸⁵⁹ Die erste Regelung⁸⁶⁰ normiert eine **Strafe innerhalb des Strafvollzuges** für begangene Ordnungswidrigkeiten eines Strafgefangenen.⁸⁶¹ Dieser bekommt innerhalb der Anstalt einen Hausarrest als Strafe auferlegt, in dem er den Haftraum nicht mehr verlassen darf. Der Hausarrest kann bis zu vier Wochen dauern.⁸⁶² Es handelt sich jedoch nicht um eine Norm zur präventiven öffentlich-rechtlichen Gefahrenabwehr, sondern um eine Strafe im Rahmen des Strafvollzuges. Daher wird hier auf weitere Ausführungen verzichtet.⁸⁶³ Die zweite Regelung⁸⁶⁴ betrifft eine **besondere Form des Vollzuges der Strafe**. Die Strafe wird in diesem Fall durch einen elektronisch überwachten Hausarrest vollzogen. Hintergrund für das Konzept der elektronischen Fussfessel ist die Idee des „Electronic Monitoring“.⁸⁶⁵ Darunter ist die Kombination von einer Überwachung mit einer Betreuung durch einen Sozialarbeiter zu verstehen. Auch hier handelt es sich nicht um eine präventive Massnahme, sondern um eine Alternative zur Verbüßung der Strafe in einer Haftanstalt, weshalb auf weitere Ausführungen hierzu im Folgenden verzichtet wird.

Des Weiteren besteht gemäss **§ 173a Strafprozessordnung 1975 (StPO)** eine Form des **elektronisch überwachten Hausarrestes** als **Fortsetzung der Untersuchungshaft**. Der bisher in einer Strafanstalt sitzende, mutmassliche Täter verbringt die Untersuchungshaft demnach unter bestimmten Voraussetzungen in seinem eigenen Wohnraum. Das **Verlassen der Unterkunft ist** ihm bis auf wenige Ausnahmen nicht erlaubt. Dies können beispielsweise Wege zur Erreichung des Arbeits- oder Ausbildungsplatzes sein, zur Beschaffung des notwendigen Lebensbedarfs und zur Inanspruchnahme notwendiger medizinischer Hilfe.⁸⁶⁶ Da diese Massnahme keine Verurteilung voraussetzt, kommt sie einem präventiven Hausarrest am nächsten.

5.2. Voraussetzungen

Da die Regelung eine Verbringung in die Untersuchungshaft voraussetzt, bedarf es zunächst der **Strafmündigkeit**. Diese beginnt in Österreich mit der **Vollendung des vierzehnten Lebensjahres**.⁸⁶⁷ Für die

⁸⁵⁹ §§ 114, 156b Strafvollzugsgesetz (StVG), verfügbar unter <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10002135> (01.03.2021).

⁸⁶⁰ § 114 Strafvollzugsgesetz (StVG).

⁸⁶¹ § 109 Z 5 Strafvollzugsgesetz (StVG).

⁸⁶² § 114 Abs 1 S 2 Strafvollzugsgesetz (StVG).

⁸⁶³ Vgl. die Ausführungen zu Punkt 9. in diesem Gutachten zum österreichischen Recht.

⁸⁶⁴ § 156b – § 156d Strafvollzugsgesetz (StVG).

⁸⁶⁵ A. Birklbauer, „Elektronische Fussfessel“ an Stelle von Untersuchungs- und Strafhaft: Ein Überblick über die österreichische Rechtslage und Praxis, in: Österreichisches Anwaltsblatt (AnwBl) 2016, S. 319, 319.

⁸⁶⁶ K. Kirchbacher & M. Rami, in H. Fuchs & E. Ratz (Hrsg.), Wiener Kommentar zur Strafprozessordnung (StPO), Wien 2017, §173a, Z 4.

⁸⁶⁷ Vgl. § 4 Abs 1 Verwaltungsstrafgesetz 1991 (VStG), § 74 Abs 1 Strafgesetzbuch (StGB), verfügbar unter <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10005770> (VStG).

Fortsetzung der Untersuchungshaft in einem elektronisch überwachten Hausarrest ist ein **Antrag** erforderlich. Dieser kann sowohl **von der Staatsanwaltschaft als auch durch den Beschuldigten** gestellt werden.⁸⁶⁸ Die Anordnung ist zulässig, wenn die Untersuchungshaft nicht gegen **gelindere Mittel** aufgehoben⁸⁶⁹ und der Zweck der Anhaltung⁸⁷⁰ auch durch diese Art des Vollzugs der Untersuchungshaft erreicht werden kann. Gelindere Mittel können beispielsweise **Gelöbnisse, Weisungen, Sicherheitsleistungen** oder ähnliches sein.⁸⁷¹ Zudem muss sich der **Beschuldigte in geordneten Lebensverhältnissen** befinden und der Überwachung durch elektronische Mittel⁸⁷² **zustimmen**.⁸⁷³ Auch muss eine **Unterkunft** gegeben sein, in der der Beschuldigte seinen **inländischen Wohnsitz** hat.⁸⁷⁴

5.3. Zuständige Behörden

Über den Antrag des **elektronisch überwachten Hausarrests als Fortsetzung der Untersuchungshaft** entscheidet das **Gericht** im Rahmen einer **Haftverhandlung**.⁸⁷⁵ Wird dem Antrag stattgegeben, hat die **Staatsanwaltschaft** die **Kriminalpolizei** und die **Sicherheitsbehörden des Ortes, an dem der Hausarrest vollzogen** wird, zu verständigen.⁸⁷⁶

5.4. Maximale Dauer und mögliche Verlängerung

Da es sich bei dem elektronisch überwachten Hausarrest um eine Alternative zur Untersuchungshaft handelt, gelten hinsichtlich der Höchstfristen⁸⁷⁷ die **Bestimmungen der Untersuchungshaft**.⁸⁷⁸ Insofern ist insbesondere **§ 178 Strafprozessordnung 1975** zu beachten. Allgemein gilt, dass mit dem Beginn der Hauptverhandlung die Höchstfristen ihre Wirksamkeit verlieren.⁸⁷⁹ **Bis zum Beginn der Hauptverhandlung** darf die Untersuchungshaft **wegen Verdunklungsgefahr**⁸⁸⁰ **nicht länger als zwei Monate** dauern.⁸⁸¹ Bei **anderen Haftgründen** darf sie in der Regel **nicht mehr als sechs Monate** dauern. Ausnahmen hiervon können bestehen, wenn dies wegen **besonderer Schwierigkeit** oder **besonderem Umfang der Ermittlungen** unvermeidbar ist.⁸⁸²

Nach Beginn der Hauptverhandlung ist die Untersuchungshaft durch den **Verhältnismäßigkeitsgrundsatz** begrenzt, das heisst die persönliche Freiheit darf nur entzogen werden, wenn und soweit

⁸⁶⁸ § 173a Abs 1 Strafprozessordnung 1975 (StPO), verfügbar unter <https://www.ris.bka.gv.at/Geltende-Fassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10002326> (01.03.2021).

⁸⁶⁹ § 173 Abs 5 Strafprozessordnung 1975 (StPO).

⁸⁷⁰ Vgl. §§ 182 Abs 1, 173 Abs 2 Strafprozessordnung 1975 (StPO).

⁸⁷¹ K. Kirchbacher & M. Rami, in H. Fuchs & E. Ratz (Hrsg.), Wiener Kommentar zur Strafprozessordnung (StPO), Wien 2017, § 173, Z 63 *et seq.*

⁸⁷² § 156b Abs 1, 2 Strafvollzugsgesetzes (StVG).

⁸⁷³ A. Birklbauer, „Elektronische Fussfessel“ an Stelle von Untersuchungs- und Strafhafte: Ein Überblick über die österreichische Rechtslage und Praxis, in: Österreichisches Anwaltsblatt (AnwBl) 2016, S. 319, 319.

⁸⁷⁴ K. Kirchbacher & M. Rami, in H. Fuchs & E. Ratz (Hrsg.), Wiener Kommentar zur Strafprozessordnung (StPO), Wien 2017, § 173a, Z 4.

⁸⁷⁵ § 176 Abs 1 Z 2 Strafprozessordnung 1975 (StPO).

⁸⁷⁶ K. Kirchbacher & M. Rami, in H. Fuchs & E. Ratz (Hrsg.), Wiener Kommentar zur Strafprozessordnung (StPO), Wien 2017, § 173a, Z 7.

⁸⁷⁷ § 178 Strafprozessordnung 1975 (StPO).

⁸⁷⁸ K. Kirchbacher & M. Rami, in H. Fuchs & E. Ratz (Hrsg.), Wiener Kommentar zur Strafprozessordnung (StPO), Wien 2017, § 173a, Z 5.

⁸⁷⁹ K. Kirchbacher & M. Rami, in H. Fuchs & E. Ratz (Hrsg.), Wiener Kommentar zur Strafprozessordnung (StPO), Wien 2017, § 178, Z 1.

⁸⁸⁰ § 173 Abs 2 Z 2 Strafprozessordnung 1975 (StPO).

⁸⁸¹ § 178 Abs 1 Z 1 Strafprozessordnung 1975 (StPO).

⁸⁸² § 178 Abs 2 Strafprozessordnung 1975 (StPO).

dies nicht zum Zweck der Massnahme ausser Verhältnis steht. Insbesondere darf die **Untersuchungshaft nicht verhängt** oder aufrechterhalten werden, wenn sie hinsichtlich der **Bedeutung der Sache** oder der zu **erwartenden Strafe** ausser Verhältnis steht.⁸⁸³

Für **Jugendliche** gelten besondere Regelungen. So ist eine Untersuchungshaft bei einem jugendlichen Beschuldigten⁸⁸⁴ aufzuheben, wenn dieser sich **drei Monate** in Untersuchungshaft befindet und die **Hauptverhandlung noch nicht begonnen** hat.⁸⁸⁵ Handelt es sich bei dem Vorwurf um ein **Verbrechen**, beträgt die Höchstfrist ein Jahr.⁸⁸⁶ Allerdings darf die Untersuchungshaft über sechs Monate bei Verbrechen nur aufrechterhalten werden, wenn dies wegen besonderer Schwierigkeit oder besonderem Umfangs der Untersuchung unvermeidbar ist.⁸⁸⁷

5.5. Sanktion bei Verstoss gegen diese Massnahme

Sofern **notwendige Voraussetzungen** für eine Anordnung eines elektronisch überwachten Hausarrestes nachträglich **wegfallen**, ist dieser zu widerrufen.⁸⁸⁸ Zudem können weitere Gründe für einen Widerruf sein, dass **vereinbarte Regeln trotz förmlicher Mahnung nicht eingehalten** wurden, **erneut Straftaten** begangen werden oder **Fluchtgefahr** besteht.⁸⁸⁹

5.6. Minderjährige

Es scheint keine gesetzlichen Einschränkungen für Massnahmen gegenüber Minderjährigen zu geben.

5.7. Relevante praktische Erfahrungen

Der **elektronisch überwachte Hausarrest**, der **an die Stelle des Strafvollzugs** tritt, ist in Österreich seit dem September 2010 möglich. Bis Ende 2015 waren insgesamt 3'200 Personen von dieser Massnahme betroffen, wobei prozentual gesehen Frauen die Vollzugsmassnahme in stärkerem Masse zu Gute kommt als Männern.⁸⁹⁰

Zum Teil wird überlegt, das **Moment der Überwachung stärker in den Vordergrund** zu rücken und beispielsweise mittels *Global Positioning System (GPS)* zu erhöhen. Dies könnte die Verfolgung in Fällen der Flucht des Strafgefangenen erleichtern, würde jedoch gleichzeitig der Kontrolle der Gefangenen den Vorrang geben, anstatt ihnen zu vertrauen.⁸⁹¹

⁸⁸³ K. Kirchbacher & M. Rami, in H. Fuchs & E. Ratz (Hrsg.), Wiener Kommentar zur Strafprozessordnung (StPO), Wien 2017, § 173, Z 8.

⁸⁸⁴ § 1 Abs 1 Z 2 Jugendgerichtsgesetz (JGG), verfügbar unter <https://www.ris.bka.gv.at/eli/bgbl/1988/599/P1/NOR40221713?Abfrage=Bundesnormen&Titel=JGG&VonParagraf=1&SkipToDocumentPage=true&ResultFunctionToken=9aa5d032-c6de-4b0f-b800-a8099b8c242a> (01.03.2021).

⁸⁸⁵ K. Kirchbacher & M. Rami, in H. Fuchs & E. Ratz (Hrsg.), Wiener Kommentar zur Strafprozessordnung (StPO), Wien 2017, § 178, Z 9.

⁸⁸⁶ K. Kirchbacher & M. Rami, in H. Fuchs & E. Ratz (Hrsg.), Wiener Kommentar zur Strafprozessordnung (StPO), Wien 2017, § 178, Z 9.

⁸⁸⁷ § 35 Abs 3 Jugendgerichtsgesetz (JGG).

⁸⁸⁸ § 156c Abs 2 Z 1 Strafvollzugsgesetz (StVG).

⁸⁸⁹ § 156c Abs 2 Z 2, 5 Strafvollzugsgesetz (StVG).

⁸⁹⁰ A. Birklbauer, „Elektronische Fussfessel“ an Stelle von Untersuchungs- und Strafhaft: Ein Überblick über die österreichische Rechtslage und Praxis, in: Österreichisches Anwaltsblatt (AnwBl) 2016, S. 319, 323.

⁸⁹¹ Vgl. A. Birklbauer, „Elektronische Fussfessel“ an Stelle von Untersuchungs- und Strafhaft: Ein Überblick über die österreichische Rechtslage und Praxis, in: Österreichisches Anwaltsblatt (AnwBl) 2016, S. 319, 323.

Im Bereich der Untersuchungshaft wird der elektronisch überwachte Hausarrest **in Österreich kaum angewendet**, da oftmals **gelindere Mittel** bestehen, denen Vorrang gewährt werden muss.⁸⁹² Insbesondere kommen hier entsprechende Weisungen oder eine Betreuung durch Bewährungshilfe in Betracht.⁸⁹³

6. Präventive Verwendung von technischen Ortungsgeräten und von Mobilfunklokalisierung

6.1. Rechtliche Regelung und/oder Stand der Rechtsetzungsarbeiten

Das Beziehen von **Standortdaten**⁸⁹⁴ ist in Österreich nicht einheitlich geregelt. So befinden sich Regelungen zur Datenerhebung im **Sicherheitspolizeigesetz**, im **Telekommunikationsgesetz 2003**, in der **Strafprozessordnung 1975** und im am 1. Juli 2016 in Kraft getretenen und von vielerlei Seiten kritisierten **Polizeilichen Staatsschutzgesetz**. Letzteres regelt Aufgaben und Befugnisse des polizeilichen Staatsschutzes und stellt eine neue Rechtsgrundlage für das Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung dar. Grundsätzlich dürfen **Standortdaten** von den Sicherheitsbehörden sowie vom Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung und den Landesämtern⁸⁹⁵ nur verwendet werden, soweit dies **zur Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben erforderlich** ist.⁸⁹⁶

Nach **§ 53 Absatz 3b Sicherheitspolizeigesetz** sind die **Sicherheitsbehörden** dazu berechtigt, von Betreibern öffentlicher Telekommunikationsdienste und von sonstigen Diensteanbietern⁸⁹⁷ Auskünfte über Standortdaten einholen. Dies erfasst auch den Einsatz technischer Mittel wie IMSI-Catchern.⁸⁹⁸ Zudem dient die Vorschrift als Ermächtigungsgrundlage für den Einsatz technischer Mittel zur eigenständigen Lokalisierung von Mobilfunkgeräten.⁸⁹⁹

⁸⁹² § 173a Abs 1 S 2 Strafprozessordnung 1975 (StPO).

⁸⁹³ A. Birklbauer, „Elektronische Fussfessel“ an Stelle von Untersuchungs- und Strafhaft: Ein Überblick über die österreichische Rechtslage und Praxis, in: Österreichisches Anwaltsblatt (AnwBl) 2016, S. 319, 324.

⁸⁹⁴ Vgl. § 92 Abs 3 Z 6 Telekommunikationsgesetz 2003 (TKG): Danach sind Standortdaten solche Daten, die in einem Kommunikationsnetz oder von einem Kommunikationsdienst verarbeitet werden und die den geografischen Standort der Telekommunikationsendeinrichtung eines Nutzers eines öffentlichen Kommunikationsdienstes angeben. Unterscheiden ist davon die Standortkennung nach § 92 Abs 3 Z 6a, die die Kennung einer Funkzelle, über welche eine Mobilfunkverbindung hergestellt wird (Cell-ID).

⁸⁹⁵ Vgl. § 9 Polizeiliches Staatsschutzgesetz (PStSG), verfügbar unter <https://www.ris.bka.gv.at/Geltende-Fassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20009486> (01.03.2021).

⁸⁹⁶ § 52 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

⁸⁹⁷ Dies können nach § 3 des E-Commerce-Gesetzes (ECG, verfügbar unter <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20001703> (01.03.2021)) natürliche oder juristische Personen sein.

⁸⁹⁸ Geräte, die neben dem Auslesen von Standortdaten einer Mobilfunkkarte auch das Abhören ermöglichen.

⁸⁹⁹ § 53 Abs 31 Sicherheitspolizeigesetz (SPG) stellt hingegen keine ausreichende Rechtsgrundlage hierfür dar. Die Vorschrift berechtigt die Sicherheitsbehörden dazu, von den Betreibern öffentlicher Telekommunikationsdienste und von sonstigen Diensteanbietern Auskunft über Namen, Anschrift und Teilnehmernummer zu verlangen, wenn sie diese Daten als wesentliche Voraussetzung für das Erfüllen einer ihnen durch das Sicherheitspolizeigesetz übertragenen Aufgabe (§§ 19 *et seq.* Sicherheitspolizeigesetz, SPG) benötigen. Hierunter fallen unter anderem Massnahmen zum Aufrechterhalten der öffentlichen Sicherheit, zur Gefahrenabwehr sowie der vorbeugende Schutz von Rechtsgütern. Allerdings bietet die Vorschrift keine Grundlage für verpflichtendes Auskunftsbegehren über den Standort eines mobilen Telekommunikationsendgerätes.

Die Polizei kann zudem als Betreiber von Notrufdiensten über das **Telekommunikationsgesetz 2003** von Betreibern öffentlicher Kommunikationsdienste Auskünfte über Standortdaten erhalten.⁹⁰⁰

Auch nach der **Strafprozessordnung 1975** sind **Auskünfte über Daten einer Nachrichtenübermittlung** unter bestimmten Voraussetzungen zulässig.⁹⁰¹ Unter Auskunft über Daten einer Nachrichtenübermittlung versteht das Gesetz auch die Erteilung einer Auskunft über Standortdaten.⁹⁰² Allerdings ist nicht eindeutig geregelt, ob der Begriff der Standortdaten nur solche Daten erfasst, die während einer Kommunikation entstehen, oder auch solche, die unabhängig von einer Kommunikation erfasst und ermittelt werden können.⁹⁰³ Dies ist insbesondere für Technologien wie stille SMS⁹⁰⁴ von Bedeutung, bei dem die gesendete Nachricht beim Empfänger weder eine akustische noch eine visuelle Benachrichtigung auslöst, beim Mobilfunkanbieter dennoch einholbare Verbindungsdaten auslöst.

Nach dem **Polizeilichen Staatsschutzgesetz** können die nach dem Gesetz befugten Organisationseinheiten⁹⁰⁵ **Auskünfte einholen, die auch Standortdaten** im Sinne des Telekommunikationsgesetzes 2003⁹⁰⁶ **umfassen, wenn dies zur Vorbeugung eines verfassungsgefährdenden Angriffs**, dessen Verwirklichung mit beträchtlicher Strafe⁹⁰⁷ bedroht ist, **erforderlich erscheint** und der Einsatz von **anderen Ermittlungsmassnahmen aussichtslos** wäre.⁹⁰⁸

6.2. Voraussetzungen

6.2.1. Sicherheitspolizeigesetz

§ 53 Absatz 3b Sicherheitspolizeigesetz setzt sowohl für das Beziehen von Standortdaten durch die Sicherheitsbehörde als auch für den Einsatz technischer Mittel zur Lokalisierung von Mobilfunkgeräten **einen auf Tatsachen beruhenden Verdacht einer gegenwärtigen Gefahr für das Leben, die Gesundheit oder die Freiheit eines Menschen** voraus.⁹⁰⁹ Die Definition des Begriffs der Standortdaten ist im Telekommunikationsgesetz 2003 geregelt und gilt gesetzesübergreifend.⁹¹⁰

⁹⁰⁰ § 98 Telekommunikationsgesetz 2003 (TKG), verfügbar unter <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20002849> (01.03.2021).

⁹⁰¹ § 135 Abs 2 Strafprozessordnung (StPO).

⁹⁰² S. Reindl-Krauskopf, in H. Fuchs & E. Ratz (Hrsg.), Wiener Kommentar zur Strafprozessordnung (StPO), Wien 2017, § 135, Z 58.

⁹⁰³ S. Reindl-Krauskopf, in H. Fuchs & E. Ratz (Hrsg.), Wiener Kommentar zur Strafprozessordnung (StPO), Wien 2017, § 134, Z 35.

⁹⁰⁴ Auch: *silent sms* oder *stealth ping* genannt.

⁹⁰⁵ § 1 Abs 3 Polizeiliches Staatsschutzgesetz (PStSG) nennt das Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung und in jedem Bundesland eine für Verfassungsschutz zuständige Organisationseinheit der Landespolizeidirektion.

⁹⁰⁶ § 92 Abs 3 Z 6 Telekommunikationsgesetz 2003 (TKG).

⁹⁰⁷ § 17 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

⁹⁰⁸ § 11 Abs 1 Z 7 Polizeiliches Staatsschutzgesetz (PStSG).

⁹⁰⁹ V. Weiss, in Th. Thanner & M. Vogl (Hrsg.), Sicherheitspolizeigesetz, 2. Aufl., Wien 2013, § 53, Z 44.

⁹¹⁰ Standortdaten sind nach § 92 Abs 3 Z 6 Telekommunikationsgesetz 2003 (TKG) Daten, die in einem Kommunikationsgesetz oder von einem Kommunikationsdienst verarbeitet werden und die den geographischen Standort der Telekommunikationseinrichtung eines Nutzers eines öffentlichen Kommunikationsdienstes angeben. Im Fall von festen Telekommunikationsendeinrichtungen sind Standortdaten die Adresse der Einrichtung.

6.2.2. Telekommunikationsgesetz 2003

Sofern die Polizei als Betreiber von Notrufdiensten über das Telekommunikationsgesetz 2003 Auskünfte über Standortdaten von Betreibern öffentlicher Kommunikationsdienste verlangt, ist zum einen erforderlich, dass ein **Notruf** vorliegt und zum anderen, dass der **Notfall nur durch das Erlangen dieser Daten verhindert** werden kann.⁹¹¹ Daten können nicht nur von der Person angefordert werden, die den Notruf getätigt hat oder die in Gefahr schwebt, sondern gleichwohl von Begleitpersonen.⁹¹²

Zudem ist zu beachten, dass Standortdaten sowohl nach dem Sicherheitspolizeigesetz als auch dem Telekommunikationsgesetz 2003 nur dann ermittelt werden dürfen, wenn die **Staatsanwaltschaft** dies **angeordnet** hat und ein **Gericht** dies **bewilligt** hat.⁹¹³

6.2.3. Strafprozessordnung 1975

Für die Voraussetzungen einer Mobilfunklokalisierung auf Grundlage der Strafprozessordnung 1975 werden verschiedene Situationen unterschieden. Differenziert wird insbesondere nach der **Zustimmung des Inhabers der technischen Einrichtung**. Das Auskunftsverlangen ist zulässig, wenn der Inhaber der technischen Einrichtung ausdrücklich zugestimmt hat und wenn durch die Auskunft der Standortdaten die Aufklärung einer Straftat gefördert werden kann, die eine Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten erwarten lässt.⁹¹⁴ Stimmt der Inhaber jedoch nicht zu, so muss die Überwachung für die Aufklärung nicht nur förderlich, sondern erforderlich sein, zudem muss die aufzuklärenden Straftat eine Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr vorsehen. In beiden Varianten reicht ein hinreichender Tatverdacht aus und muss die Durchführung der Ermittlungen stets verhältnismässig sein.⁹¹⁵

Daneben ist ein Auskunftsverlangen von Standortdaten zulässig bei **einer Geiselnahme**⁹¹⁶ sowie bei der Suche eines **flüchtigen oder abwesenden Beschuldigten**⁹¹⁷, der einer mindestens mit einem Jahr Freiheitsstrafe bedrohten Tat verdächtig ist. In jedem Fall muss stets ein **dringender Tatverdacht** vorliegen.

6.2.4. Polizeiliches Staatsschutzgesetz

Das Einholen von Standortdaten⁹¹⁸ im Rahmen des Polizeilichen Staatsschutzgesetz verlangt, dass das Ermitteln **zur erweiterten Gefahrenforschung** und zum **vorbeugenden Schutz vor verfassungsrechtlichen Angriffen** erfolgt. Dabei bedeutet der Begriff der erweiterten Gefahrenforschung das **Beobachten einer Gruppierung**, wenn im Hinblick auf deren bestehende Strukturen und der gegenwärtigen Entwicklung in deren Umfeld damit zu rechnen ist, dass es zu mit **schwerer Gefahr für die öffentliche Sicherheit verbundener Kriminalität**, insbesondere **zu ideologisch oder religiös motivierter Gewalt** kommt.⁹¹⁹ Die Massnahme muss zudem **verhältnismässig** sein.⁹²⁰

⁹¹¹ V. Weiss, in Th. Thanner & M. Vogl (Hrsg.), Sicherheitspolizeigesetz, 2. Aufl., Wien 2013, § 53, B. 47).

⁹¹² V. Weiss, in Th. Thanner & M. Vogl (Hrsg.), Sicherheitspolizeigesetz, 2. Aufl., Wien 2013, § 53, B. 49).

⁹¹³ § 137 Abs 1 Strafprozessordnung 1975 (StPO).

⁹¹⁴ § 135 Abs 2 Z 2 Strafprozessordnung 1975 (StPO).

⁹¹⁵ S. Reindl-Krauskopf, in H. Fuchs & E. Ratz (Hrsg.), Wiener Kommentar zur Strafprozessordnung (StPO), Wien 2017, § 135, Z 60.

⁹¹⁶ § 135 Abs 2 Z 1 Strafprozessordnung 1975 (StPO).

⁹¹⁷ § 135 Abs 2 Z 4 Strafprozessordnung 1975 (StPO).

⁹¹⁸ Auch hier gilt der Begriff des § 92 Abs 3 Z 6 (PStSG).

⁹¹⁹ § 6 Abs 1 Z 1 Polizeiliches Staatsschutzgesetz (PStSG).

⁹²⁰ § 9 Abs 1 Polizeiliches Staatsschutzgesetz (PStSG), § 29 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

6.3. Zuständige Behörden

Für die Aufgaben und Befugnisse im Rahmen des Sicherheitspolizeigesetzes sind in der Regel die **Sicherheitsbehörden** zuständig.⁹²¹ Hierunter fällt insbesondere die Sicherheitspolizei, welche die „Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit“⁹²², mithin die Abwehr von allgemeinen Gefahren für Leben, Gesundheit und Freiheit gewährleisten soll.⁹²³ Gleiches gilt für die Rechtsgrundlagen des Telekommunikationsgesetzes 2003.

Im Rahmen des Polizeilichen Staatsschutzgesetzes sind sowohl das Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung als auch die Landesämter Verfassungsschutz zuständig.

6.4. Maximale Dauer und mögliche Verlängerung

Spezielle Vorschriften über die maximale Dauer oder deren mögliche Verlängerung sind nach Recherche des Instituts nicht vorhanden. Nach allgemeinen rechtlichen Grundsätzen ist jedoch davon auszugehen, dass die Zulässigkeit von Massnahmen nur **solange** gegeben ist, **wie die tatbestandlichen Voraussetzungen vorliegen**. Dies gilt auch für das Polizeiliche Staatsschutzgesetz.⁹²⁴

Zudem sind die Sicherheitsbehörden dazu verpflichtet Gefahren oder Angriffe **schnellstmöglich** zu beenden.⁹²⁵ Erforderliche Massnahmen sind nur dann nicht unverzüglich auszuführen, wenn beispielsweise keine Gefahr für Dritte besteht oder ein „überwiegendes Interesse“⁹²⁶ an höherrangigen Zielen besteht, wie der Abwehr krimineller Verbindungen oder der Verhinderung von Verbrechen.⁹²⁷

Im Rahmen der **Strafprozessordnung 1975** gilt vergleichbares. Sofern kein tatsächlicher Grund mehr besteht, der die rechtliche Verfolgung des Beschuldigten rechtfertigt, ist das Ermittlungsverfahren einzustellen.⁹²⁸

6.5. Minderjährige

Es scheint keine gesetzlichen Einschränkungen für Massnahmen gegenüber Minderjährigen zu geben.

6.6. Relevante praktische Erfahrungen

Unsere Recherche hat keine hier relevanten praktischen Erfahrungen ergeben.

7. Verdeckte Fahndung im Internet und in elektronischen Medien

Nach der Auffassung des Instituts entspricht der schweizerische Begriff „verdeckte Fahndung“ dem in Österreich und Deutschland verwendeten Begriff der „verdeckten Ermittlung“. Die folgenden Ausführungen gehen deshalb nicht auf die „verdeckte Fahndung“ im Sinne der österreichischen Terminologie ein.

⁹²¹ §§ 2, 4 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

⁹²² § 3 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

⁹²³ K. Giese, in Th. Thanner & M. Vogl (Hrsg.), Sicherheitspolizeigesetz, 2. Aufl., Wien 2013, § 3, B. 2).

⁹²⁴ § 12 Abs 1 Z 7 Polizeiliches Staatsschutzgesetz (PStSG).

⁹²⁵ Vgl. § 21 Abs 2 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

⁹²⁶ § 23 Abs 1 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

⁹²⁷ § 23 Abs 1 Z 1, 2 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

⁹²⁸ § 190 Abs 2 Strafprozessordnung 1975 (StPO).

Das österreichische Recht scheint **keine spezifischen Regelungen über verdeckte Ermittlungen im Internet** zu haben. Die Vorschriften zu Ermittlungen im Internet betreffen lediglich Herausgabeanordnungen gegenüber Betreibern von Kommunikationsdiensten, mittels derer die verschiedenen Behörden Stammdaten⁹²⁹, Name, Anschrift und E-Mail-Adresse⁹³⁰ oder die IP-Adresse⁹³¹ in Erfahrung bringen können. Für die hier zu behandelnde Frage sind also lediglich die allgemeinen Vorschriften zur verdeckten Ermittlung von Interesse.

7.1. Rechtliche Regelung und/oder Stand der Rechtsetzungsarbeiten

Die **Strafprozessordnung 1975** unterscheidet für die verdeckte Ermittlung durch die Kriminalpolizei zwischen der **einfachen verdeckten Ermittlung gemäss § 131 Absatz 1** und der **qualifizierten verdeckten Ermittlung nach Absatz 2 der Norm** unterschieden.⁹³² Soweit eine verdeckte Ermittlung „systematisch“⁹³³ und „über längere Zeit“⁹³⁴ durchgeführt wird, spricht man von einer qualifizierten verdeckten Ermittlung. Eine solche ist nur dann gestattet, wenn es sonst wesentlich schwerer wäre, ein Verbrechen aufzuklären oder eine Tat einer kriminellen oder terroristischen Vereinigung oder einer kriminellen Organisation zu verhindern. Im Rahmen einer qualifizierten verdeckten Ermittlung können verdeckte Ermittler **mit Urkunden ausgestattet** werden, die ihre wahre Identität und ihre tatsächliche Arbeit für die Kriminalpolizei verdecken.⁹³⁵

Ebenso gestattet es auch das Sicherheitspolizeigesetz den **Sicherheitsbehörden**, verdeckte Ermittlungen vorzunehmen. So ermöglicht es **§ 54 Absatz 3 Sicherheitspolizeigesetz** den Sicherheitsbehörden, **Auskünfte auch ohne Hinweis auf den amtlichen Charakter und auf die Freiwilligkeit der Mitwirkung einzuholen**, um gefährliche Angriffe oder kriminelle Verbindungen abzuwehren. Auch der Einsatz von Bild- und Tonaufzeichnungsgeräten ist unter bestimmten Voraussetzungen erlaubt.⁹³⁶

In der Regel wird für eine verdeckte Ermittlung zum Zwecke der **Aufklärung einer Tat die Strafprozessordnung 1975** als Rechtsgrundlage herangezogen, für eine verdeckte Ermittlung zum Zwecke der **Verhinderung einer geplanten Tat jedoch eher das Sicherheitspolizeigesetz**. Grund hierfür ist, dass grundsätzlich die Sicherheitsbehörden für die Gefahrenabwehr zuständig sind und dass § 131 Strafprozessordnung 1975 vollständig durch § 54 Absatz 3 Sicherheitspolizeigesetz abgedeckt wird.

7.2. Voraussetzungen

7.2.1. Strafprozessordnung 1975

Eine einfache verdeckte Ermittlung ist grundsätzlich dann **zulässig, wenn sie zur Aufklärung einer Straftat erforderlich erscheint**.⁹³⁷ Weiterer Voraussetzungen bedarf es für die in der Regel zuständige Kriminalpolizei nicht.

⁹²⁹ § 76a Abs 1 Strafprozessordnung 1975 (StPO).

⁹³⁰ § 76a Abs 2 Strafprozessordnung 1975 (StPO).

⁹³¹ § 53 Abs 3a Sicherheitspolizeigesetz (SPG) sowie § 99 Abs 5 Telekommunikationsgesetz 2003 (TKG) in Verbindung mit § 18 Abs 2 E-Commerce-Gesetz (ECG).

⁹³² T. Zerbes, in H. Fuchs & E. Ratz (Hrsg.), Wiener Kommentar zur Strafprozessordnung (StPO), Wien 2017, § 131, Z 1 *et seq.*

⁹³³ § 131 Abs 2 S 1 Strafprozessordnung 1975 (StPO).

⁹³⁴ § 131 Abs 2 S 1 Strafprozessordnung 1975 (StPO).

⁹³⁵ § 131 Abs 2 S 2 Strafprozessordnung 1975 (StPO).

⁹³⁶ § 54 Abs 4a in Verbindung mit Abs 4, 3 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

⁹³⁷ § 131 Abs 1 Strafprozessordnung 1975 (StPO).

Eine qualifizierte, also **systematische, über längere Zeit durchgeführte** verdeckte Ermittlung darf nur nach einer **Anordnung der Staatsanwaltschaft** durchgeführt werden.⁹³⁸ Zudem muss es sich bei der aufzuklärenden Straftat um ein **vorsätzliches Delikt** handeln, das eine **Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr** vorsieht. Alternativ kann die qualifizierte verdeckte Ermittlung auch eingesetzt werden, um eine im Rahmen einer kriminellen oder terroristischen Vereinigung oder einer kriminellen Organisation geplante Straftat zu verhindern. Hierfür müsste das Verhindern ohne die qualifizierte verdeckte Ermittlung wesentlich erschwert sein.⁹³⁹ Herstellung und Einsatz von **Urkunden**, die über die Identität des qualifizierten verdeckten Ermittlers täuschen, sind nur dann gestattet, wenn dies für die Aufklärung oder Verhinderung unerlässlich ist.

Um eine **Wohnung** oder einen anderen vom Hausrecht geschützten Raum **betreten** zu dürfen, bedarf der verdeckte Ermittler das Einverständnis des Inhabers der Wohnung oder des Raumes. Dieses Einverständnis darf nicht durch Täuschung über eine Zutrittsberechtigung herbeigeführt werden.⁹⁴⁰

7.2.2. Sicherheitspolizeigesetz

Den **Sicherheitspolizeibehörden** ist es gestattet, Auskünfte ohne Hinweis auf den amtlichen Charakter und auf die Freiwilligkeit der Mitwirkung einzuholen, wenn anderenfalls die **Abwehr gefährlicher Angriffe oder krimineller Verbindungen gefährdet oder erheblich erschwert** wäre.⁹⁴¹ Dient die verdeckte Ermittlung der Abwehr einer **kriminellen Verbindung**, so muss die Begehung von Straftaten zu erwarten sein, die mit einer **Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr** bedroht sind.⁹⁴²

Unter den **gleichen Voraussetzungen** ist auch das Ermitteln personenbezogener Daten mit **Bild- und Tonaufzeichnungsgeräten** gestattet.⁹⁴³ Dabei ist besonders darauf zu achten, dass Eingriffe in die Privatsphäre verhältnismässig sind.⁹⁴⁴

Wie auch im Rahmen der verdeckten Ermittlung nach der Strafprozessordnung 1975⁹⁴⁵ darf ein verdeckter Ermittler eine **Wohnung** oder einen anderen vom Hausrecht geschützten Raum nur dann **betreten**, wenn er das Einverständnis des Inhabers dazu hat, wobei dieses nicht durch Täuschung über eine Zutrittsberechtigung herbeigeführt werden darf.⁹⁴⁶

7.3. Zuständige Behörden

Für eine verdeckte Ermittlung auf Grundlage der Strafprozessordnung 1975 ist in Österreich die **Kriminalpolizei** zuständig,⁹⁴⁷ für die verdeckte Ermittlung auf Grundlage des Sicherheitspolizeigesetzes hingegen die Sicherheitsbehörden.⁹⁴⁸ In der Praxis stützt sich diese Unterteilung jedoch nicht auf das jeweils einschlägige Gesetz, sondern auf den Zweck der verdeckten Ermittlung: Dient sie der Aufklärung

⁹³⁸ T. Zerbes, in H. Fuchs & E. Ratz (Hrsg.), Wiener Kommentar zur Strafprozessordnung (StPO), Wien 2017, § 131, Z 7.

⁹³⁹ § 131 Abs 2 S 1 Strafprozessordnung 1975 (StPO).

⁹⁴⁰ § 131 Abs 4 Strafprozessordnung 1975 (StPO).

⁹⁴¹ § 54 Abs 3 S 1 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

⁹⁴² § 54 Abs 4a S 1 in Verbindung mit § 17 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

⁹⁴³ § 54 Abs 4 S 1 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

⁹⁴⁴ § 54 Abs 4a S 2 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

⁹⁴⁵ Siehe hierzu unter Punkt 7.2.1.

⁹⁴⁶ § 54 Abs 3 S 2 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

⁹⁴⁷ T. Zerbes, in H. Fuchs & E. Ratz (Hrsg.), Wiener Kommentar zur Strafprozessordnung (StPO), Wien 2017, § 131, Z 12.

⁹⁴⁸ § 1 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

der Tat, so ist die Kriminalpolizei zuständig, dient sie der Verhinderung einer Tat, so sind die Sicherheitspolizeibehörden zuständig.⁹⁴⁹

7.4. Maximale Dauer und mögliche Verlängerung

Eine über einen längeren Zeitraum geführte verdeckte Ermittlung ist nur dann zulässig, wenn es um die **Aufklärung von Straftaten** geht, die **vorsätzlich** begangen wurden und darüber hinaus mit einer **Freiheitsstrafe von über einem Jahr** bedroht sind. Gleiches gilt, wenn es sich um Delikte handelt, die von **terroristischen Vereinigungen** oder anderen **kriminellen Organisation**⁹⁵⁰ begangen werden und die Aufklärung wesentlich erschwert wäre.⁹⁵¹ Eine Angabe, was unter einem „längeren Zeitraum“ zu verstehen ist, hat unsere Recherche nicht ergeben.

7.5. Minderjährige

Es scheint keine gesetzlichen Einschränkungen für Massnahmen gegenüber Minderjährigen zu geben.

7.6. Relevante praktische Erfahrungen

Unsere Recherche hat keine hier relevanten praktischen Erfahrungen ergeben.

8. Präventivhaft

Es scheint keine gesetzlichen Einschränkungen für Massnahmen gegenüber Minderjährigen zu geben.

8.1. Rechtliche Regelung und/oder Stand der Rechtsetzungsarbeiten

Das Recht auf den **Schutz der persönlichen Freiheit** ist in Österreich ein verfassungsgesetzlich gewährleistetes Recht.⁹⁵² Artikel 2 des Gesetzes zum Schutz der persönlichen Freiheit sieht Regelungen vor, **wann dieses Recht eingeschränkt werden darf**.⁹⁵³ In präventiver Hinsicht bestehen **keine spezifischen**

⁹⁴⁹ T. Zerbes, in H. Fuchs & E. Ratz (Hrsg.), Wiener Kommentar zur Strafprozessordnung (StPO), Wien 2017, § 131, Z 7.

⁹⁵⁰ §§ 278 – 278b Strafgesetzbuch (StGB).

⁹⁵¹ § 131 Abs 2 S 1 Strafgesetzbuch (StGB).

⁹⁵² Vgl. das Gesetz zum Schutz der persönlichen Freiheit (PersFrG), verfügbar unter <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000950> (01.03.2021).

⁹⁵³ Nach Art 2 Gesetz zum Schutz der persönlichen Freiheit (PersFrG) ist dies zulässig:

- „1. wenn auf Grund einer mit Strafe bedrohten Handlung auf Freiheitsentzug erkannt worden ist;
2. wenn er einer bestimmten, mit gerichtlicher oder finanzbehördlicher Strafe bedrohten Handlung verdächtig ist,
 - a) zum Zwecke der Beendigung des Angriffes oder zur sofortigen Feststellung des Sachverhalts, sofern der Verdacht im engen zeitlichen Zusammenhang mit der Tat oder dadurch entsteht, dass er einen bestimmten Gegenstand innehat,
 - b) um ihn daran zu hindern, sich dem Verfahren zu entziehen oder Beweismittel zu beeinträchtigen, oder
 - c) um ihn bei einer mit beträchtlicher Strafe bedrohten Handlung an der Begehung einer gleichartigen Handlung oder an der Ausführung zu hindern;
3. zum Zwecke seiner Vorführung vor die zuständige Behörde wegen des Verdachts einer Verwaltungsübertretung, bei der er auf frischer Tat betreten wird, sofern die Festnahme zur Sicherung der Strafverfolgung oder zur Verhinderung weiteren gleichartigen strafbaren Handelns erforderlich ist;

Vorschriften zur Terrorismusbekämpfung. Allerdings existieren Vorschriften zur **Durchsetzung der Meldeauflage** im Rahmen von **Sportgrossveranstaltungen** sowie zur Sicherung von **Auflagen im Rahmen des Fremdenrechts**.⁹⁵⁴ Mit diesen Massnahmen soll **eine vom Gesetz vorgeschriebene Verpflichtung erzwungen werden**, die eine zulässige Einschränkung des Artikel 2 des Gesetzes zum Schutz der persönlichen Freiheit darstellt.⁹⁵⁵

8.2. Voraussetzungen

Die **Vorführung** zum Zweck der **Erfüllung der Meldeauflage** im Rahmen von **Sportgrossveranstaltungen** ist zulässig, wenn die Person nicht durch Krankheit oder sonstige begründete Hindernisse vom Erscheinen abgehalten ist und er der **Verpflichtung nicht Folge geleistet hat** und dies **im Bescheid angedroht** wurde.⁹⁵⁶

Die **Festnahme eines Fremden** kann angeordnet werden, wenn dieser eine **Auflage nach § 56 Absatz 2 Fremdenpolizeigesetz**, also unter anderem **seine Meldeauflage**, verletzt.

Der **Europäische Gerichtshof für Menschenrechte** hat sich in seiner **Rechtsprechung vom März 2013**⁹⁵⁷ mit der Frage der Rechtmässigkeit von **präventivem Gewahrsam** auseinandergesetzt. Diese Rechtsprechung ist **für Österreich bindend**. Daraus geht hervor, dass **präventiver Gewahrsam**, der also nicht der Strafverfolgung dient, sondern dem Verhindern von Straftaten, grundsätzlich verboten sein soll. Präventivgewahrsam soll jedoch rechtmässig sein **zur „Erzwingung der Erfüllung einer gesetzlichen Verpflichtung“**, insbesondere damit die Person „eine ihr obliegende bestimmte und konkrete Verpflichtung [erfüllt], der sie bisher noch nicht nachgekommen ist.“ Diese Verpflichtung muss jedoch **ausreichend konkret und bestimmt** sein.⁹⁵⁸ Da es sich bei den zu erzwingenden Meldeauflagen um **gesetzliche Verpflichtungen des Betroffenen** handelt, dürften die Massnahmen auch unter Berücksichtigung der Rechtsprechung **rechtmässig** sein.

4. um die Befolgung einer rechtmässigen Gerichtsentscheidung oder die Erfüllung einer durch das Gesetz vorgeschriebenen Verpflichtung zu erzwingen;
5. wenn Grund zur Annahme besteht, dass er eine Gefahrenquelle für die Ausbreitung ansteckender Krankheiten sei oder wegen psychischer Erkrankungen sich oder andere gefährde;
6. zum Zwecke notwendiger Erziehungsmassnahmen bei einem Minderjährigen;
7. wenn dies notwendig ist, um eine beabsichtigte Ausweisung oder Auslieferung zu sichern.“

⁹⁵⁴ § 49c Abs 3 Sicherheitspolizeigesetz (SPG) und § 34 Abs 1 Z 1 Bundesgesetz, mit dem die allgemeinen Bestimmungen über das Verfahren vor dem Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl zur Gewährung von internationalem Schutz, Erteilung von Aufenthaltstiteln aus berücksichtigungswürdigen Gründen, Abschiebung, Duldung und Erlassung von aufenthaltsbeendenden Massnahmen sowie zur Ausstellung von österreichischen Dokumenten für Fremde geregelt werden (BFA-VG), verfügbar unter <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007944> (01.03.2021).

⁹⁵⁵ W. Szymanski, in A. Schrefler-König & W. Szymanski (Hrsg.), Fremdenpolizei- und Asylrecht, 1. Ergänzungslieferung, Wien 2015, § 34 BFA-VG.

⁹⁵⁶ § 49c Abs 3 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

⁹⁵⁷ Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), Urteil vom 07.03.2013 – 15598/08.

⁹⁵⁸ Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), Urteil vom 07.03.2013 – 15598/08.

8.3. Zuständige Behörden

Zuständig für die Anordnung der Massnahme nach dem **Sicherheitspolizeigesetz** sind die **Sicherheitsbehörden**.⁹⁵⁹ Zuständig für die Festnahmeanordnung zur Durchsetzung der **fremdenrechtlichen Meldeauflage** ist das **Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl**.⁹⁶⁰

8.4. Maximale Dauer und mögliche Verlängerung

Eine **Höchstdauer** für die Vorführung nach dem **Sicherheitspolizeigesetz** ist nicht festgelegt. Allerdings muss die **Massnahme verhältnismässig** sein.⁹⁶¹

Zur Erfüllung der **Meldeauflage im Fremdenrecht** darf die Anhaltung **72 Stunden** nicht überschreiten und ist nach Durchführung der erforderlichen Verfahrenshandlung zu beenden.⁹⁶²

8.5. Minderjährige

Es scheint keine gesetzlichen Einschränkungen für Massnahmen gegenüber Minderjährigen zu geben.

8.6. Relevante praktische Erfahrungen

Da die Festnahmeregelungen insbesondere zur **Vermeidung von Hooligankriminalität** beziehungsweise zur Sicherung der **Mitwirkungspflichten von Fremden** entworfen wurden, scheinen diese **zur präventiven Festnahme Terrorverdächtiger ungeeignet**. Allerdings wären solche speziellen Regelungen mit Blick auf die Rechtsprechung des **Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte**⁹⁶³ ohnehin fragwürdig.

9. Repressive Einzelhaft als ununterbrochene Trennung von anderen Gefangenen

9.1. Rechtliche Regelung und/oder Stand der Rechtsetzungsarbeiten

Grundsätzlich sollen Strafgefangene bei Tag so lange wie möglich in Gemeinschaft mit anderen untergebracht werden, während der Nachtruhe jedoch möglichst einzeln.⁹⁶⁴ Das **Strafvollzugsgesetz** regelt die **Einzelhaft** zwar in seinem **§ 125**, jedoch enthält dieser **keine Voraussetzungen**, wann ein Gefangener in Einzelhaft gehalten werden darf. Die in der Norm jedoch enthaltene Legaldefinition besagt lediglich, dass Einzelhaft dann vorliegt, wenn „ein Strafgefangener, aus welchem Grund immer, bei Tag

⁹⁵⁹ § 49c Abs 1 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

⁹⁶⁰ § 34 Abs 1 Bundesgesetz, mit dem die allgemeinen Bestimmungen über das Verfahren vor dem Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl zur Gewährung von internationalem Schutz, Erteilung von Aufenthaltstiteln aus berücksichtigungswürdigen Gründen, Abschiebung, Duldung und Erlassung von aufenthaltsbeendenden Massnahmen sowie zur Ausstellung von österreichischen Dokumenten für Fremde geregelt werden (BFA-VG).

⁹⁶¹ § 29 Abs 1 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

⁹⁶² § 34 Abs 5 Bundesgesetz, mit dem die allgemeinen Bestimmungen über das Verfahren vor dem Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl zur Gewährung von internationalem Schutz, Erteilung von Aufenthaltstiteln aus berücksichtigungswürdigen Gründen, Abschiebung, Duldung und Erlassung von aufenthaltsbeendenden Massnahmen sowie zur Ausstellung von österreichischen Dokumenten für Fremde geregelt werden (BFA-VG).

⁹⁶³ Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), Urteil vom 01.12.2011 – 8080/08 und 8577/08.

⁹⁶⁴ § 124 Abs 1 S 1 Strafvollzugsgesetz (StVG).

und bei Nacht einzeln untergebracht“ ist.⁹⁶⁵ Die **Voraussetzungen** für das Verbringen in Einzelhaft ergeben sich daher aus den **jeweiligen Vorschriften, die Einzelhaft als Folge vorsehen**. Dabei handelt es sich um **§ 103 Strafvollzugsgesetz über besondere Sicherheitsmassnahmen**, um **§ 114 Strafvollzugsgesetz über den Hausarrest** sowie um **§ 124 Absatz 3 Strafvollzugsgesetz über gesundheitliche und andere Gründe**. Gemäss der Kommentarliteratur soll von Einzelhaft jedoch möglichst abgesehen werden, da diese dem Zweck des Resozialisierungsvollzugs entgegensteht und zudem die Gefahr nachteiliger Persönlichkeitsveränderungen mit sich bringt und sogar als Folter empfunden werden kann.⁹⁶⁶ Der Gesetzgeber versucht, wem entgegen zu wirken, indem er bei Einzelhaft tägliche Besuche beim in Einzelhaft gehaltenen Gefangenen durch einen geeigneten Vollzugsbediensteten vorschreibt.⁹⁶⁷

Nach **§ 103 Strafvollzugsgesetz** kann ein Strafgefangener als **besondere Sicherheitsmassnahme** tagsüber in einem Einzelhaftraum untergebracht werden, sofern er mindestens zwei Stunden in Gemeinschaft verbringt, entweder während der täglichen Arbeit oder während der täglichen Freizeit.

§ 114 Strafvollzugsgesetz befasst sich sodann mit dem **Hausarrest**. Dieser stellt eine der abschliessend aufgezählten möglichen Strafen bei Begehen einer Ordnungswidrigkeit dar,⁹⁶⁸ wobei zwischen einfachem und strengem Hausarrest unterschieden wird.⁹⁶⁹

Schliesslich ist auch eine Unterbringung in Einzelhaft aus **gesundheitlichen Gründen** wie beispielsweise bei einer ansteckenden Krankheit⁹⁷⁰ oder wegen der **Gefahr von gewaltsamen Übergriffen** gegen oder durch den Strafgefangenen gemäss **§ 124 Absatz 3 Strafvollzugsgesetz** möglich.

9.2. Voraussetzungen

Voraussetzung für Einzelhaft als **besondere Sicherheitsmassnahme** auf Grundlage des **§ 103 Strafvollzugsgesetz** ist, dass beim Gefangenen Fluchtgefahr, die Gefahr von Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen oder die Gefahr eines Selbstmordes oder der Selbstbeschädigung vorliegt oder dass von ihm eine andere beträchtliche Gefahr für die Sicherheit oder Ordnung ausgeht.⁹⁷¹

Für das Verhängen von Einzelhaft in Form des **Hausarrestes** gemäss **§ 114 Strafvollzugsgesetz** als Strafe für eine Ordnungswidrigkeit setzt das Gesetz ausser dem Vorliegen einer Ordnungswidrigkeit⁹⁷²

⁹⁶⁵ § 125 Abs 1 Strafvollzugsgesetz (StVG).

⁹⁶⁶ E. Pieber, in F. Höpfel & E. Ratz (Hrsg.), Wiener Kommentar zum Strafgesetzbuch, 2. Aufl., Wien 2016, § 125 StVG, Z 2.

⁹⁶⁷ § 125 Abs 1 Strafvollzugsgesetz (StVG).

⁹⁶⁸ § 109 Z 5 Strafvollzugsgesetz (StVG).

⁹⁶⁹ § 114 Abs 1 S 1 Strafvollzugsgesetz (StVG).

⁹⁷⁰ E. Pieber, in F. Höpfel & E. Ratz (Hrsg.), Wiener Kommentar zum Strafgesetzbuch, 2. Aufl., Wien 2016, § 125 StVG, Z 3.

⁹⁷¹ § 103 Abs 1 in Verbindung mit Abs 2 Z 1a Strafvollzugsgesetz (StVG).

⁹⁷² § 107 Strafvollzugsgesetz (StVG):

„(1) Eine Ordnungswidrigkeit begeht der Strafgefangene, der entgegen den Bestimmungen dieses Bundesgesetzes vorsätzlich

1. die Anstalt verlässt oder sonst flüchtet;

2. mit einer Person außerhalb der Anstalt, einer im Strafvollzuge oder sonst für die Anstalt tätigen Person, einem Bediensteten der öffentlichen Verwaltung, einem Unternehmer, anderen privaten Auftraggeber (§ 45 Abs. 2) oder einem seiner Bediensteten, einem Besucher oder mit einem anderen Strafgefangenen verkehrt;

3. sich selbst am Körper verletzt oder an der Gesundheit schädigt oder durch einen anderen verletzen oder schädigen lässt, um sich zur Erfüllung seiner Pflichten untauglich zu machen, oder sich tätowiert oder tätowieren lässt;

lediglich voraus, dass erschwerende Umstände überwiegen.⁹⁷³ In diesem Fall muss sich der Strafgefangene in einem besonderen Einzelraum aufhalten, wobei in leichten Fällen angeordnet werden kann, dass es sich hierbei um seinen gewöhnlichen Haftraum handeln soll. Grundsätzlich stehen dem Strafgefangenen während der Zeit des Hausarrestes bestimmte Rechte⁹⁷⁴ und ihm gewährte Vergünstigungen nicht zu, jedoch können einzelne Rechte oder Vergünstigungen im Rahmen des einfachen Hausarrestes aus erzieherischen Gründen aufrechterhalten werden. Zudem muss der Gefangene beim Aufenthalt im Freien von den anderen getrennt bleiben und darf nur mit solchen Arbeiten beschäftigt werden, die er im Haftraum verrichten kann.⁹⁷⁵ Wird strenger Hausarrest verhängt, so wird zusätzlich entweder angeordnet, dass der Haftraum nur zu einer bestimmten, beschränkten Zeit künstlich beleuchtet wird, oder dass dem Strafgefangenen die Arbeit entzogen wird.⁹⁷⁶

Auch auf Grundlage des **§ 124 Absatz 3 Strafvollzugsgesetz** ist Einzelhaft möglich, sofern dies aus **gesundheitlichen Gründen** wie beispielsweise einer ansteckenden Krankheit nötig ist. Zudem ermöglicht die Vorschrift Einzelhaft auch dann, wenn dies **zum Erreichen der Zwecke des Strafvollzugs⁹⁷⁷ wegen des betroffenen Gefangenen selbst oder wegen seiner Mitgefangenen notwendig** ist.⁹⁷⁸ Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn ihm von Mitgefangenen Übergriffe drohen oder wenn er selbst ein besonderes Aggressionspotential aufweist und dadurch eine gravierende Gefahr für andere oder für die Sicherheit der Anstalt darstellt.⁹⁷⁹

4. Äußerungen macht, in denen zu gerichtlich oder disziplinar strafbaren Handlungen aufgefordert wird oder in denen solche Handlungen gutgeheißen werden, oder den Anstand gröblich verletzt;

5. Gegenstände in seiner Gewahrsam hat;

6. eine der im § 36 angeführten Meldungen unterlässt oder eine solche Meldung wider besseres Wissen erstattet;

7. trotz Abmahnung eine ihm zugewiesene Arbeit nicht verrichtet;

8. die Strafe nach einer Unterbrechung der Freiheitsstrafe oder nach einem Ausgang nicht unverzüglich wieder antritt;

9. sich einer im Strafvollzuge oder sonst für die Anstalt tätigen Person, einem Bediensteten der öffentlichen Verwaltung, einem Unternehmer, anderen privaten Auftraggeber (§ 45 Abs. 2) oder einem seiner Bediensteten oder einem Besucher gegenüber ungebührlich benimmt; oder

10. sonst den allgemeinen Pflichten der Strafgefangenen nach § 26 zuwiderhandelt.

(2) Eine Ordnungswidrigkeit begeht auch der Strafgefangene, der vorsätzlich oder grob fahrlässig einen Schaden am Anstaltsgut oder an den übrigen im § 35 genannten Gegenständen herbeiführt oder dieses Gut oder diese Gegenstände stark beschmutzt.

(3) Eine Ordnungswidrigkeit begeht ferner unbeschadet des § 118 Abs. 1 der Strafgefangene, der sich einer in die Zuständigkeit der Bezirksgerichte fallenden strafbaren Handlung gegen die körperliche Sicherheit, gegen die Ehre oder gegen das Vermögen einer der im Abs. 1 Z 9 genannten Personen oder eines Mitgefangenen oder einer in die Zuständigkeit der Bezirksgerichte fallenden strafbaren Handlung gegen das Anstaltsgut schuldig macht.

[...]"

⁹⁷³ § 114 Abs 1 S 1 Strafvollzugsgesetz (StVG).

⁹⁷⁴ Beschränkung oder Entziehung der Rechte auf Verfügung über das Hausgeld (§ 54 Strafvollzugsgesetz (StVG)), Fernsehempfang (§ 58 StVG), Briefverkehr (§ 87 StVG), Besuchsempfang (§ 93 StVG) oder Telefongespräche (§ 96a StVG); siehe § 109 Z 3 in Verbindung mit § 114 Abs 2 S 2 StVG.

⁹⁷⁵ § 114 Abs 2 S 3, 4 Strafvollzugsgesetz (StVG).

⁹⁷⁶ § 114 Abs 3 Z 1, 2 Strafvollzugsgesetz (StVG).

⁹⁷⁷ Die Zwecke des Strafvollzuges sind in § 20 Strafvollzugsgesetz (StVG) definiert:

„(1) Der Vollzug der Freiheitsstrafen soll den Verurteilten zu einer rechtschaffenen und den Erfordernissen des Gemeinschaftslebens angepassten Lebenseinstellung verhelfen und sie abhalten, schädlichen Neigungen nachzugehen. Der Vollzug soll ausserdem den Unwert der Verurteilung zugrunde liegenden Verhaltens aufzeigen. [...]"

⁹⁷⁸ § 124 Abs 3 Strafvollzugsgesetz (StVG).

⁹⁷⁹ E. Pieber, in F. Höpfel & E. Ratz (Hrsg.), Wiener Kommentar zum Strafgesetzbuch, 2. Aufl., Wien 2016, § 125 StVG, Z 3.

9.3. Zuständige Behörden

Über die Einzelhaft als besondere Sicherheitsmassnahme gemäss § 103 Strafvollzugsgesetz entscheidet der jeweils **aufsichtsführende Strafvollzugsbedienstete**. Er muss jede Anordnung der Einzelhaft unverzüglich dem **Anstaltsleiter** melden, welcher sodann ebenfalls unverzüglich darüber entscheidet, ob die Massnahme aufrechterhalten wird.⁹⁸⁰

Für die Anordnung von Hausarrest als Strafe für eine Ordnungswidrigkeit ist die **Vollzugsbehörde erster Instanz** zuständig. Eine Ausnahme besteht lediglich, wenn sich die Ordnungswidrigkeit gegen die Person des Anstaltsleiters gerichtet hat, in diesem Fall entscheidet das Bundesministerium für Justiz. Die genannten Zuständigkeiten bleiben auch dann bestehen, wenn der Strafgefangene während des Ordnungsstrafverfahrens in eine andere Anstalt überstellt wird.⁹⁸¹

Soll die Einzelhaft länger als vier Wochen am Stück dauern, so ist dies lediglich auf Anordnung des **Vollzugsgerichts** möglich, welches auf Antrag des Anstaltsleiters entscheidet.⁹⁸²

9.4. Maximale Dauer und mögliche Verlängerung

Grundsätzlich ist das Unterbringen des Strafgefangenen in Einzelhaft lediglich für **höchstens vier Wochen am Stück** gestattet. Auf Antrag des Anstaltsleiters kann das Vollzugsgericht die Einzelhaft jedoch verlängern, wobei es bei der Anordnung auch die Dauer der Einzelhaft festlegen muss. **Länger als sechs Monate** ununterbrochener Unterbringung in Einzelhaft sind allerdings nur erlaubt, wenn der **Anstaltsarzt** zustimmt und wenn der **Strafgefangene** dies von sich aus verlangt.⁹⁸³ Eine blosser Duldung, aber auch eine Zustimmung des Gefangenen reicht diesbezüglich nicht aus. Die Initiative zur Aufrechterhaltung muss also ausdrücklich vom Gefangenen ausgehen.⁹⁸⁴

Einzelhaft als besondere Sicherheitsmassnahme im Sinne des § 103 Strafvollzugsgesetz ist lediglich so lange möglich, wie dies das Ausmass und der Fortbestand der Gefahr unbedingt erfordern.⁹⁸⁵

In Form des Hausarrestes als Strafe für eine Ordnungswidrigkeit darf die Einzelhaft für höchstens vier Wochen angeordnet werden.⁹⁸⁶

9.5. Minderjährige

Der Strafvollzug für Minderjährige richtet sich nach dem Jugendgerichtsgesetz 1988⁹⁸⁷. Demnach sind Minderjährige **ab dem vollendeten 14. Lebensjahr strafmündig**⁹⁸⁸.

⁹⁸⁰ § 103 Abs 6 Strafvollzugsgesetz (StVG).

⁹⁸¹ § 116 Abs 1 S 1, 2, 3 Strafvollzugsgesetz (StVG).

⁹⁸² § 125 Abs 2 S 1 Strafvollzugsgesetz (StVG).

⁹⁸³ § 125 Abs 2 S 1, 2, 3 Strafvollzugsgesetz (StVG).

⁹⁸⁴ K. Drexler, StVG: Strafvollzugsgesetz, Wien 2003, § 125, Z 1.

⁹⁸⁵ § 103 Abs 5 Strafvollzugsgesetz (StVG).

⁹⁸⁶ § 114 Abs 1 S 1 Strafvollzugsgesetz (StVG).

⁹⁸⁷ Verfügbar unter <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10002825> (01.03.2021).

⁹⁸⁸ § 4 Abs 1 Jugendgerichtsgesetz 1988 (JGG).

Im Hinblick auf **Einzelhaft** sieht das Gesetz vor, dass von dieser bei Jugendlichen **abzusehen** ist, wenn dadurch ein **Nachteil für den Jugendlichen zu besorgen** wäre und wenn er **ohne Gefahr für die anderen Gefangenen mit diesen gemeinsam untergebracht werden kann**.⁹⁸⁹ Wird ein Jugendlicher dennoch in Einzelhaft verwahrt, so muss ihm **täglich mindestens zweimal Gelegenheit zu einem Gespräch** gegeben werden.⁹⁹⁰ Das Gesetz erwähnt abgesehen von den eingangs erwähnten negativen Voraussetzungen die Umstände der Einzelhaft nicht. Es enthält auch keine Angaben dazu, unter welchen Umständen eine Verwahrung in Einzelhaft bei Jugendlichen angeordnet werden kann. Daher ist davon auszugehen, dass die für Erwachsene bestehenden Voraussetzungen zusätzlich vorliegen müssen.

9.6. Relevante praktische Erfahrungen

Es wird debattiert, ob die **Einzelhaft** als taugliches, **präventives Mittel gegen die Radikalisierung von Mithäftlingen** in Betracht kommt. Die Idee ist dabei, dass die in Einzelhaft verbrachten Häftlinge ihre fundamentalistischen und radikalen Ideologien durch die isolierte Unterbringung unter anderen Insassen nicht verbreiten können. Dies ist in den Strafvollzugsanstalten kein von der Hand zu weisendes Problem. Nach einer Studie des Wiener Instituts für Rechts- und Kriminalsoziologie (IRKS) besteht eine grosse Herausforderung darin, in den Haftanstalten eine (weitere) Radikalisierung zu verhindern.⁹⁹¹

Allerdings ist das Problem durch eine getrennte Unterbringung nicht notwendigerweise gelöst. In Einzelhaft untergebrachte Häftlinge radikalieren sich häufig durch die **Isolation** immer weiter.⁹⁹² Die Gründe sind dabei verschieden und reichen von der Alternativlosigkeit zu anderen Beschäftigungen bis zum **Vereinsamen** des in Einzelhaft verbrachten Häftlings. Insbesondere wird in der Praxis die Einzelhaft oftmals als ungerecht empfunden. Dies kann zu einer noch stärkeren **Ablehnung des säkularen Staates** führen, verbunden mit dem Wunsch, diesen nach der Haftentlassung mit allen Mitteln weiter zu bekämpfen.⁹⁹³

Insoweit stehen sich zwei potenzielle Gefahren gegenüber: Einerseits die zunehmende Radikalisierung des Häftlings, die dazu führen kann, dass dieser die Haftanstalt noch überzeugter von den fundamentalistischen Ideologien verlässt als er sie möglicherweise betreten hat. Andererseits besteht die Gefahr, dass sich im Falle einer gemeinsamen Unterbringung mit anderen Häftlingen letztere vermehrt in Kontakt mit **menschenverachtenden Weltanschauungen** kommen und im Anschluss ebenfalls zu potenziellen Überzeugungstätern werden.

⁹⁸⁹ § 36 Abs 3 Satz 2 Jugendgerichtsgesetz 1988 (JGG).

⁹⁹⁰ § 58 Abs 8 Jugendgerichtsgesetz 1988 (JGG).

⁹⁹¹ V. Hofinger & T. Schmidinger, Endbericht zur Begleitforschung: Deradikalisierung im Gefängnis, Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie (IRKS), Wien 2017, verfügbar unter https://www.irks.at/assets/irks/Publikationen/Forschungsbericht/Endbericht_Begleitforschung_2017.pdf, S. 144 et seq., 46.

⁹⁹² V. Hofinger & T. Schmidinger, Endbericht zur Begleitforschung: Deradikalisierung im Gefängnis, Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie (IRKS), Wien 2017, verfügbar unter https://www.irks.at/assets/irks/Publikationen/Forschungsbericht/Endbericht_Begleitforschung_2017.pdf, S. 144 et seq.

⁹⁹³ V. Hofinger & T. Schmidinger, Endbericht zur Begleitforschung: Deradikalisierung im Gefängnis, Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie (IRKS), Wien 2017, verfügbar unter https://www.irks.at/assets/irks/Publikationen/Forschungsbericht/Endbericht_Begleitforschung_2017.pdf, S. 46 et seq.

10. Geplante oder bestehende andere Massnahmen zur Terrorismusprävention

Die österreichische Regierung hat für das Jahr 2021 ein neues **sogenanntes Anti-Terror-Paket angekündigt**, welches unter anderem das Terror-Bekämpfungsgesetz (TeBG)⁹⁹⁴ sowie ein Änderungsgesetz⁹⁹⁵ für das Islamgesetz 2015⁹⁹⁶ enthalten soll. Die Begutachtungsfrist für beide Ministerialentwürfe ist Anfang Februar 2021 abgelaufen. Nachdem zum Terror-Bekämpfungsgesetz 62 Stellungnahmen eingegangen sind, wird der Entwurf nun im Bundesministerium für Justiz beraten.⁹⁹⁷ Für das Änderungsgesetz zum Islamgesetz 2015 sind 34 Stellungnahmen eingegangen. Es wurde nun an das Bundeskanzleramt weitergeleitet.⁹⁹⁸

Nach den uns vorliegenden Informationen plant die Regierung unter anderem die folgenden Massnahmen:

Zur Prävention und Resozialisierung soll für verurteilte Täter terroristischer Taten **vor ihrer bedingten Entlassung** eine sogenannte **Entlassungskonferenz** stattfinden. An dieser sollen unter anderem Bewährungshilfe, die Koordinationsstelle für Extremismusprävention und Deradikalisierung sowie die zuständige Organisationseinheit des polizeilichen Staatsschutzes teilnehmen. Sie sollen dem Gericht relevante Informationen liefern, um **eventuell erforderliche Massnahmen** zu erteilen, um den Verurteilten von der Begehung weiterer strafbarer Handlungen abzuhalten.⁹⁹⁹ Bei mehr als fünf Jahren Haft soll auch die **Probezeit verlängert** werden können. Im Anschluss sollen **mindestens zwei Fallkonferenzen** stattfinden, bei welchen das Verhalten des Entlassenen beurteilt werden soll. Mit **Zustimmung des Betroffenen** kann das Gericht auch eine **elektronische Überwachung der Auflagen** anordnen. Dabei soll eine Überwachung in der eigenen Wohnung nicht erlaubt sein.¹⁰⁰⁰

⁹⁹⁴ Ministerialentwurf für das Bundesgesetz, mit dem das Strafgesetzbuch, die Strafprozessordnung 1975, das Strafvollzugsgesetz und das Gerichtsorganisationsgesetz zur Bekämpfung von Terror geändert werden (Terror-Bekämpfungsgesetz – TeBG) (83/ME), verfügbar unter https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/ME/ME_00083/index.shtml (01.03.2021).

⁹⁹⁵ Ministerialentwurf für das Bundesgesetz, mit dem das Bundesgesetz über die Rechtspersönlichkeit von religiösen Bekenntnisgemeinschaften und das Bundesgesetz über die äusseren Rechtsverhältnisse islamischer Religionsgesellschaften geändert werden [soll] (85/ME), verfügbar unter https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/ME/ME_00085/index.shtml (01.03.2021).

⁹⁹⁶ In seiner aktuellen Fassung verfügbar unter <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20009124> (01.03.2021).

⁹⁹⁷ Republik Österreich Parlament, Bundesgesetz, mit dem das Strafgesetzbuch, die Strafprozessordnung 1975, das Strafvollzugsgesetz und das Gerichtsorganisationsgesetz zur Bekämpfung von Terror geändert werden (Terror-Bekämpfungsgesetz – TeBG) (83/ME), verfügbar unter https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/ME/ME_00083/index.shtml (01.03.2021).

⁹⁹⁸ Republik Österreich Parlament, Bundesgesetz, mit dem das Bundesgesetz über die Rechtspersönlichkeit von religiösen Bekenntnisgemeinschaften und das Bundesgesetz über die äusseren Rechtsverhältnisse islamischer Religionsgesellschaften geändert werden (85/ME), verfügbar unter https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/ME/ME_00085/index.shtml (01.03.2021).

⁹⁹⁹ Art 3 Z 1, 2 Ministerialentwurf Terror-Bekämpfungsgesetz (ME TeBG), verfügbar unter https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/ME/ME_00083/index.shtml#tab-Uebersicht (01.03.2021).

¹⁰⁰⁰ Art 1 Z 5 Ministerialentwurf Terror-Bekämpfungsgesetz (ME TeBG), verfügbar unter https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/ME/ME_00083/index.shtml#tab-Uebersicht (01.03.2021).

Darüber hinaus sollen Personen, die wegen einer terroristischen Tat eine Haftstrafe verbüsst haben, in eine sogenanntes **Terrorregister** eingetragen werden. Dieses soll sowohl ein **lebenslanges Waffenverbot** implizieren als auch die **Beschäftigung in sicherheitskritischen Bereichen verhindern**. Auch die **Aberkennung von Doppelstaatsbürgerschaften** soll dadurch erleichtert werden.¹⁰⁰¹

Schliesslich soll auch ein **Verzeichnis aller Imame** bei der Islamischen Glaubensgemeinschaft in Österreich (IGGÖ) geführt werden.¹⁰⁰²

¹⁰⁰¹ Ein entsprechender Ministerialentwurf hierzu scheint noch nicht vorzuliegen. Die Informationen beziehen sich daher auf die Pressemitteilung des Bundeskanzleramts vom 11.11.2020, verfügbar unter <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/nachrichten-der-bundesregierung/2020/bundeskanzler-kurz-terrorismus-und-politischen-islam-mit-allen-mitteln-bekaempfen.html> (01.03.2021).

¹⁰⁰² Art 2 Z 3 Ministerialentwurf Islamgesetz, verfügbar unter https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/ME/ME_00085/index.shtml (01.03.2021).

G. VEREINIGTES KÖNIGREICH (ENGLAND)

In the United Kingdom (“UK”), administrative measures, known as *Terrorism Prevention and Investigation Measures* (“TPIMs”), may be imposed on individuals by the Secretary of State (in this case, the “Home Secretary”).¹⁰⁰³ Their purpose is said to be for **controlling the terrorist risk** presented by individuals still at liberty in the community where criminal prosecution is not an option.¹⁰⁰⁴ These are **usually based on some secret intelligence**. Their title is said to be something of a misnomer in that no measures are imposed specifically for the purpose of investigation.¹⁰⁰⁵ Instead, there is merely a duty to keep the question of prosecution for terrorism-related activity under review. The **Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011** (the “TPIM Act 2011”)¹⁰⁰⁶ originally listed 12 categories¹⁰⁰⁷ of TPIMs which could be issued. Two further categories¹⁰⁰⁸ of TPIMs were added by the **Counter-Terrorism and Security Act 2015 (“CTSA 2015”)**,¹⁰⁰⁹ brought into force in February 2015.

As seen below, although these measures differ in nature and scope, **each is subject to the same statutory provisions** (with some noted exceptions) with regard to the conditions for their application and their duration. It may also be noted that there is **no specified minimum age** for an individual to be subject to a TPIM. The age of criminal responsibility in England and Wales is 10 years, and so although a TPIM could be issued to a minor, a breach could not be criminally prosecuted if the minor was less than 10 years old.¹⁰¹⁰

TPIMs are used in only a small number of cases, and it is reported that, **as of 31st August 2020, there were only five TPIM notices in force.**¹⁰¹¹

¹⁰⁰³ “Home Secretary” or “Secretary of State” refers to the Government Minister responsible for the Home Office (or government department for the interior).

¹⁰⁰⁴ Jonathan Hall Q.C., Independent Reviewer of Terrorism Legislation, *The Terrorism Acts in 2018 – Report of the Independent Reviewer of Terrorism Legislation on the operation of the Terrorism Acts 2000 and 2006*, March 2020, available at <https://terrorismlegislationreviewer.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2020/03/Terrorism-Acts-in-2018-Report-1.pdf> (12.01.2021), pp. 152.

¹⁰⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁰⁶ Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011 (“TPIM Act 2011”), available at <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/23> (04.01.2021).

¹⁰⁰⁷ These are set out in Schedule 1 of the TPIM Act 2011 as follows: *Overnight residence measure, Travel measure, Exclusion measure, Movement directions measure, Financial services measure, Property measure, Electronic communication device measure, Association measure, Work or studies measure, Reporting measure, Photography measure, Monitoring measure.*

¹⁰⁰⁸ These are (TPIM Act 2011, Schedule 1, Part 1, paras. 6A and 10A): *Weapons and explosives measure, Appointments measure.*

¹⁰⁰⁹ Counter-Terrorism and Security Act 2015 (the “CTSA 2015”), available at <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/6/contents> (04.01.2021).

¹⁰¹⁰ See Gov.uk, *Age of criminal responsibility*, available at <https://www.gov.uk/age-of-criminal-responsibility> (24.12.2020). Note that in Scotland, where the age of criminal responsibility is 8 years, different rules with regard to criminal responsibility apply: see Mygov.scot, *If a young person gets in trouble with the police*, last updated 16th June 2020, available at <https://www.mygov.scot/young-people-police/> (24.12.2020).

¹⁰¹¹ UK Parliament, *Terrorism Prevention and Investigation Measures (1 June 2020 to 31 August 2020) – statement of Secretary of State for the Home Department, Priti Patel, 8th October 2020*, available at <https://questions-statements.parliament.uk/written-statements/detail/2020-10-08/hcws497> (05.01.2021).

Update: On 20th May 2020, the UK Government introduced draft legislation, the **Counter-Terrorism and Sentencing Bill (the “CTSB”)**,¹⁰¹² said to be aimed at better protecting the public from terrorism by strengthening the law which governs the sentencing, release and monitoring of terrorism offenders.¹⁰¹³ This has been approved by the UK Parliament’s lower chamber - the House of Commons - and is currently in its final stages before the upper chamber - the House of Lords. Among its draft provisions, **a number of amendments to the scheme for TPIMs are proposed, including new TPIMs**¹⁰¹⁴ and revisions to certain of those provisions common to each of the TPIMs.¹⁰¹⁵ In particular, the **standard of proof required for imposing a TPIM will be lowered**¹⁰¹⁶ and the current two-year duration of a TPIM’s application is set to be removed and replaced by a **one-year limit that may be indefinitely renewed**.¹⁰¹⁷

Other domestic measures and practices which correspond to the headings set out in this report are discussed below.

1. Preventive Obligation to Register with the Security Authority (with Obligation to Participate at Interview)

As referred to above, under draft clauses of the CTSB, the **standard of proof required for imposing a TPIM will be lowered**¹⁰¹⁸ and the current two-year duration of a TPIM’s application is set to be removed and replaced by a **one-year limit that may be indefinitely renewed**.¹⁰¹⁹ At the time of writing, the standard of proof with regard to the decision to apply a TPIM, and its duration, are those set out below.

1.1. Legal Basis or Reform Projects

Two TPIMs may be of relevance to a preventive obligation to register with the security authority. One such TPIM is for an **individual to be required to report to a particular police station at a time and in a manner notified to him in writing**, and to comply with directions given by a police constable in relation to that reporting.¹⁰²⁰ Another TPIM (one of those introduced in 2015) is that an individual may also be **required to attend meetings** with such persons as the Home Secretary may specify, at such locations and at such times as the Secretary of State may, by notice, require.¹⁰²¹

¹⁰¹² Counter-terrorism and Sentencing Bill (“CTSB”), currently available at <https://publications.parliament.uk/pa/bills/ibill/58-01/129/5801129.pdf> (05.01.2021).

¹⁰¹³ See Jacqueline Beard and Joanna Dawson of House of Commons Library, *Counter-Terrorism and Sentencing Bill 2019-21*, Briefing Paper no. 8771, 8th June 2020, available at <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8771/CBP-8771.pdf> (04.01.2021), p. 4. See section 10 of this country report, below, for more information on the wider proposals of the Bill.

¹⁰¹⁴ See section 10 of this country report below.

¹⁰¹⁵ See Gov.uk, *The Counter-terrorism and Sentencing Bill changes to the TPIM standard of proof and time limit - factsheet*, 20th May 2020, available at https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/931197/terrorism-prevention-and-investigation-measures-fact-sheet.pdf (05.01.2021).

¹⁰¹⁶ See section 1.2. of this country report, below.

¹⁰¹⁷ See section 1.4 of this country report, below.

¹⁰¹⁸ See also section 1.2. of this country report.

¹⁰¹⁹ See also section 1.4 of this country report.

¹⁰²⁰ TPIM Act 2011, Schedule 1, Part 1, para. 10.

¹⁰²¹ This is as a result of an amendment by the CTSA 2015 to the TPIM Act 2011, which added this additional TPIM to the list of potential TPIMs that the Secretary of State may issue (CTSA 2015, section 19, adding

The latter TPIM was added by the Government to the list of TPIMs following a recommendation made by the Independent Reviewer of Terrorism Legislation.¹⁰²² The wording of the provision setting out the TPIM **does not, however, impose any specific obligation on an individual to participate**, as such, at interview. The Explanatory Notes to the relevant legislative provision simply state that the Secretary of State may require the individual to attend such meetings and may specify the locations and times of those meetings.¹⁰²³

1.2. Conditions

A TPIM may be made by the Secretary of State if five conditions are satisfied (known as conditions “A, B, C, D and E”), as follows:¹⁰²⁴

- (a) The Secretary of State must believe, on the balance of probabilities,¹⁰²⁵ that the individual is or has been **involved in terrorism-related activity**,¹⁰²⁶ as very broadly defined (“Condition A”);
- (b) **Some or all of that activity must be “new”**, though in the case of a first TPIM to be imposed on a given subject, this condition adds nothing, since activity occurring at any time is deemed to be “new” (“Condition B”);
- (c) The Secretary of State must reasonably consider that it is **necessary, for purposes connected with protecting members of the public** (whether in the UK or overseas) from a risk of terrorism, for TPIMs to be imposed on the individual (“Condition C”);
- (d) The Secretary of State must reasonably consider that it is **necessary, for purposes connected with preventing or restricting the individual’s involvement** in terrorism-related activity, for the specified TPIMs to be imposed on the individual (“Condition D”);
- (e) The **High Court must give prior permission for the TPIM notice to be imposed**, such permission to be withheld when the decisions of the Secretary of State on conditions A to D are “*obviously flawed*”, save in urgent cases where permission may be obtained retrospectively (“Condition E”).

A further condition in the Act is the requirement on the Secretary of State, before applying or imposing a TPIM, to consult the chief officer of the appropriate police force (who must in turn consult the relevant prosecuting authority) about **whether there is evidence available that could realistically be used**

para. 10A “Appointments Measure”, to the list of TPIMs located in Schedule 1, Part 1 of the TPIM Act 2011).

¹⁰²² The Independent Reviewer of Terrorism Legislation is appointed under section 36(1) of the Terrorism Act 2006. His or her role is to inform the public and political debate on anti-terrorism law in the UK. Section 20 of the TPIM Act 2011 requires an annual review of its operation, but the CTSA 2015 permitted greater flexibility over the timing and content of reports. See website of the Independent Reviewer of Terrorism Legislation, available at <https://terrorismlegislationreviewer.independent.gov.uk/about-me/> (14.02.2018).

¹⁰²³ CTSA 2015, Explanatory Notes, para. 90: “*Section 19: TPIMs: appointments measure*”, available at <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/6/notes/division/6/2/4> (15.01.2021).

¹⁰²⁴ TPIM Act 2011, section 3(1).

¹⁰²⁵ This threshold was increased by the CTSA 2015 from what was previously a “*reasonable belief*” by the Secretary of State of involvement of an individual in terrorism-related activities. Under the changes proposed by the CTSA, however, this is set to return to a standard of proof based on reasonable grounds for a belief: see CTSA, clause 37 and comments further below in this section.

¹⁰²⁶ The definition of “terrorism-related activity” was narrowed by the CTSA 2015 by the removal of conduct which gives “*support or assistance*”; its revised definition extends to a more limited group of individuals who are known or believed to be involved in the “*encouragement or facilitation of acts of terrorism*”.

for the purposes of prosecuting the individual for an offence relating to terrorism.¹⁰²⁷ The chief officer has an **additional obligation to keep the individual’s conduct under review** with a view to prosecution for an offence relating to terrorism throughout the period the TPIM notice is in force.¹⁰²⁸

The CTSB 2015 introduced stricter TPIM measures in response to an increased threat from terrorism (from “substantial” to “severe” as determined by the Joint Terrorism Analysis Centre¹⁰²⁹ in August 2014) following a rise in the number of UK-linked extremists returning from Syria and Iraq. However, by way of a safeguard, the **threshold needed to be met for a TPIM to be imposed was also increased** and a **narrower definition of “terrorism-related activity”** was adopted.¹⁰³⁰

As mentioned above, it may be noted that this increased threshold is, **under the CTSB, due to return from a balance of probabilities test to a lower standard**, akin to the “reasonable belief” standard which previously applied: namely, that the Secretary of State has “**reasonable grounds for suspecting**” that the individual is or has been involved in terrorism-related activity. The courts, noted the then Independent Reviewer of Terrorism Legislation, have interpreted “reasonable grounds for suspecting” as “a belief not that the person is a terrorist, only that they *may* be a terrorist.” As a result, the Home Secretary would be able to impose TPIMs on a broader category of individuals: those she believed might, but might not be terrorists.¹⁰³¹

1.3. Competent Authority

Only the **Home Secretary** can issue a TPIM notice.¹⁰³²

1.4. Duration

At the time of writing, a TPIM notice is in force for an **initial period of one year**. The Secretary of State may, by notice, **extend it for a further period of one year**, so long as conditions A, C and D are met.¹⁰³³ Under the CTSB, this maximum two-year time limit for TPIMs will be removed and **replaced with a one-year TPIM notice capable of repeated renewal**, provided the conditions A, C and D continue to be met.¹⁰³⁴ This change is said by the government to address the threat from TPIM subjects “biding time”, by waiting for the current maximum of two years to expire, “*with no change to their mindset and an unwillingness to engage with rehabilitative measures.*”¹⁰³⁵ It also tackles the risk of a “cliff edge” being created by the obligation to remove the TPIM after two years when a risk to public safety remains.¹⁰³⁶

¹⁰²⁷ TPIM Act 2011, sections 10(1) and (2).

¹⁰²⁸ TPIM Act 2011, sections 10(4), (5) and (7).

¹⁰²⁹ The Joint Terrorism Analysis Centre is based at the headquarters of MI5. It comprises representatives of 16 government departments and agencies and analyses intelligence relating to international terrorism at home and overseas. It sets threat levels and issues warnings of threats and other terrorist-related subjects: see MI5 Security Service, *Joint Terrorism Analysis Centre*, available at <https://www.mi5.gov.uk/joint-terrorism-analysis-centre> (04.01.2021).

¹⁰³⁰ See footnote relating to (a) above. See Jacqueline Beard and Joanna Dawson of House of Commons Library, *Counter-Terrorism and Sentencing Bill 2019-21*, *op. cit.*, p. 18.

¹⁰³¹ See Jacqueline Beard and Joanna Dawson of House of Commons Library, *Counter-Terrorism and Sentencing Bill 2019-21*, *op. cit.*, para. 6.4, p.33.

¹⁰³² TPIM Act 2011, section 2(1).

¹⁰³³ TPIM Act 2011, section 5.

¹⁰³⁴ CTSB, clause 38.

¹⁰³⁵ See Gov.uk, *The Counter-terrorism and Sentencing Bill changes to the TPIM standard of proof and time limit - factsheet*, *op. cit.*, p.2.

¹⁰³⁶ See Gov.uk, *The Counter-terrorism and Sentencing Bill changes to the TPIM standard of proof and time limit - factsheet*, *op. cit.*, p.3.

1.5. Sanction in Case of Violation

Section 23 of the TPIM Act 2011 sets out the offence of contravening a TPIM notice (with regard to any TPIM, except that of travel measures)¹⁰³⁷ without reasonable excuse. The **maximum sentence** for an individual found guilty of such offence is **imprisonment for a term not exceeding 5 years**, or to a fine, or to both.¹⁰³⁸

1.6. Minors

There is **no specified minimum age** for an individual to be subject to a TPIM. The age of criminal responsibility in England and Wales is 10 years, and so although a TPIM could be issued to a minor, a breach could not be criminally prosecuted if the minor was less than 10 years old.¹⁰³⁹

1.7. Practical Experience

The TPIM system replaced that of *control orders*, previously introduced under the Prevention of Terrorism Act 2005. Between 2005 and 2011, a total of 52 *control orders* had been imposed upon men suspected of terrorism-related activity, 24 of whom had British citizenship.¹⁰⁴⁰ The men were not imprisoned, as had been the case under the detention regime previously introduced in 2001, but were required to reside in a place of the Home Secretary's choosing. **In 23 out of 52 cases, this meant involuntary relocation to another city**, away from their former associates. They were also often subject to further onerous restrictions on their movements, communications and association. The introduction of TPIMs and their replacement of the *control order* regime represented a relaxation of the restrictions, prompted by the Coalition Government's aim of:

*“mov[ing] to a system which will protect the public but will be less intrusive, more clearly and tightly defined and more comparable to restrictions imposed under other powers in the civil justice system.”*¹⁰⁴¹

In March 2015, it was reported that there had been a total of 10 TPIM subjects (subjected to any of the 12 possible types of TPIM, and not just the requirement to register), 9 of whom were transferred from *control orders* in early 2012, and one served with a TPIM notice in October 2012.¹⁰⁴² TPIM notices

¹⁰³⁷ See section 4 of this country report, below.

¹⁰³⁸ TPIM Act 2011, section 23(3).

¹⁰³⁹ See Gov.uk, *Age of criminal responsibility*, available at <https://www.gov.uk/age-of-criminal-responsibility> (24.12.2020). Note that in Scotland, where the age of criminal responsibility is 8 years, different rules with regard to criminal responsibility apply: see Mygov.scot, *If a young person gets in trouble with the police*, last updated 16th June 2020, available at <https://www.mygov.scot/young-people-police/> (24.12.2020).

¹⁰⁴⁰ As set out in David Anderson Q.C., *Terrorism Prevention and Investigation Measures in 2012, First report of the Independent Reviewer on the operation of the Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011*, March 2013, available at <https://terrorismlegislationreviewer.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2013/04/first-report-tpims.pdf> (19.01.2021), p.21

¹⁰⁴¹ HM Government, *Review of Counter-Terrorism and Security Powers: Review Findings and Recommendations*, Cm 8004, January 2011, available at https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/97972/review-findings-and-rec.pdf (19.01.2021), para. 23.

¹⁰⁴² As set out in David Anderson Q.C., *Terrorism Prevention and Investigation Measures in 2014, Third Report of the Independent Reviewer on the operation of the Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011*, March 2015, available at https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/411824/IRTL_TPIMs_2014_final_report_web_.pdf (19.01.2021), p.5.

on all but three of the subjects finally expired between January and February 2014. The three remaining notices had been revoked by March 2014.¹⁰⁴³

Each of the 10 TPIM notices contained a comprehensive range of restrictions (discussed below, where relevant), and in many respects is **less onerous than those which were imposed as part of control orders**. Involuntary relocation was the principal restriction under the *control order* regime, but this was brought to an end under the TPIM system.¹⁰⁴⁴ The **power nevertheless remains to require a TPIM subject to reside in premises provided by or on behalf of the Secretary of State** that are situated in what is known as, “an appropriate locality.”¹⁰⁴⁵

As to the reporting requirement, the obligation to report is said to have applied to all subjects. For all but two subjects, this meant **daily reporting to a police station**; for the other two subjects, they were instead **required to telephone a monitoring company**. It is reported from case law that this requirement aggravated some TPIM subjects (who, it seems, were also required – as a further TPIM – to wear a GPS monitoring tag) who could not understand why it should be considered necessary when a GPS tag is able to disclose their location.¹⁰⁴⁶

In his **2018 Review of Terrorism Acts**, published in 2020, the Independent Reviewer of Terrorism reported that four new TPIMs came into force, while five TPIMs came to an end due to the 2-year period ending.¹⁰⁴⁷ Two other TPIMs were revoked, one because the individual was subject to immigration action and the other because of imprisonment.¹⁰⁴⁸ The Review does not offer any specific information about particular types of TPIM in practice.

2. Preventive Restraining Order

As referred to at the outset of this country report, under draft clauses of the CTSB, the **standard of proof required for imposing a TPIM will be lowered**¹⁰⁴⁹ and the current two-year duration of a TPIM’s application is set to be removed and replaced by a **one-year limit that may be indefinitely renewed**.¹⁰⁵⁰ At the time of writing, the standard of proof with regard to the decision to apply a TPIM, and its duration, are those set out below.

¹⁰⁴³ *Ibid.*

¹⁰⁴⁴ David Anderson Q.C., *Terrorism Prevention and Investigation Measures in 2012, First report of the Independent Reviewer on the operation of the Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011*, *op. cit.*, p.48.

¹⁰⁴⁵ See TPIM Act 2011, *op. cit.*, Schedule 1, paras 1(3)(b) and 1(4).

¹⁰⁴⁶ See David Anderson Q.C., *Terrorism Prevention and Investigation Measures in 2012, First report of the Independent Reviewer on the operation of the Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011*, *op. cit.*, p.52, reporting on case *SSHD v CC and CF* [2012] England and Wales High Court 2837 (Admin), para. 73.

¹⁰⁴⁷ Jonathan Hall Q.C., Independent Reviewer of Terrorism Legislation, *The Terrorism Acts in 2018 – Report of the Independent Reviewer of Terrorism Legislation on the operation of the Terrorism Acts 2000 and 2006*, *op. cit.*, pp. 154-155.

¹⁰⁴⁸ *Ibid.*

¹⁰⁴⁹ See also section 1.2. of this country report.

¹⁰⁵⁰ See also section 1.4 of this country report.

2.1. Legal Basis or Reform Projects

Under the TPIM Act 2011, one of the measures included on the exhaustive list of TPIMs is an “**Association Measure**”.¹⁰⁵¹ This is defined as a measure under which restrictions are imposed on an individual’s association or communication with other persons.¹⁰⁵²

The requirement may be: **to not associate or communicate with specified persons, or specified descriptions of persons without permission** from the Secretary of State; to give notice to the Secretary of State before associating or communicating with other persons (whether at all or in specified circumstances); or to comply with other specified conditions in connection with associating or communicating with other persons.¹⁰⁵³

2.2. Conditions

The **conditions of such a TPIM are those which apply generally to the issuing of TPIMs**, set out above in section 1.2. of this country report.

2.3. Competent Authority

Only the **Home Secretary** can issue a TPIM notice.¹⁰⁵⁴

2.4. Duration

A TPIM notice is in force for an **initial period of one year**. The Secretary of State may, by notice, **extend it for a further period of one year**, so long as conditions A, C and D (see section 2.1. above of this country report) are met.¹⁰⁵⁵

2.5. Sanction in Case of Violation

Section 23 of the TPIM Act 2011 sets out the offence of contravening a TPIM notice (with regard to any TPIM, except that of travel measures)¹⁰⁵⁶ without reasonable excuse. The maximum sentence for an individual found guilty of such offence is **imprisonment for a term not exceeding 5 years**, or to a fine, or to both.¹⁰⁵⁷

2.6. Minors

As discussed above,¹⁰⁵⁸ there is **no specified minimum age** for an individual to be subject to a TPIM.

¹⁰⁵¹ TPIM Act 2011, *op. cit.*, Schedule 1, Part 1, para. 8.

¹⁰⁵² It should also be noted that the TPIM Act 2011 provides for a “*Movement directions measure*” (TPIM Act 2011, *op. cit.*, Schedule 1, Part 1, para. 4). This is also imposed by the Secretary of State but requires an individual to comply with the directions of a police constable in respect of the individual’s movements. This is restricted to the purpose of securing compliance with other specified measures or with a condition imposed under the Act requiring the individual to be escorted by the constable. Such directions should only remain in effect for the time period that the constable giving the directions considers necessary, and in no case more than 24 hours (TPIM Act 2011, *op. cit.*, Schedule 1, Part 1, para. 4(3)).

¹⁰⁵³ *Ibid*, para. 8(2).

¹⁰⁵⁴ TPIM Act 2011, *op. cit.*, section 2(1). See section 1.3. of this country report.

¹⁰⁵⁵ TPIM Act 2011, *op. cit.*, section 5.

¹⁰⁵⁶ See section 4 of this country report, below.

¹⁰⁵⁷ TPIM Act 2011, section 23(3).

¹⁰⁵⁸ See section 1.6. of this country report, above.

2.7. Practical Experience

There is **little evidence of the experience of Association TPIMs in practice**, although it should be noted that the requirements in connection with associations with specified persons or descriptions of persons replaced the practice under *control orders*, which had previously prohibited all pre-arranged meetings outside the home, save for specified categories of person or with prior agreement of the Home Office.¹⁰⁵⁹ It may be concluded that such practice under the *control order* regime was considered overly restrictive.

One reported case from 2014 in which the subject challenged the imposition of a TPIM as breach of his rights under Articles 3 and 8 of the European Convention on Human Rights included a TPIM restricting his use of electronic equipment and on his association with others.¹⁰⁶⁰ The subject argued that the effect of the TPIM on his mental health was such that it had breached Article 3, since it had amounted to inhuman or degrading treatment. Moreover, it was argued, alternatively, that maintaining the TPIM was disproportionate in relation to its effect on his family and private life, as well as that of his wife and children. The Court held that there was a breach of Articles 3 and 8 in connection with monitoring measures and an ongoing ban on the use of electronic equipment, but **did not find that the association measures were unlawful or disproportionate**.

3. Preventive Order to Stay at or away from a Place

As referred to at the outset of this country report, under draft clauses of the CTSB, the **standard of proof required for imposing a TPIM will be lowered**¹⁰⁶¹ and the current two-year duration of a TPIM's application is set to be removed and replaced by a **one-year limit that may be indefinitely renewed**.¹⁰⁶² At the time of writing, the standard of proof with regard to the decision to apply a TPIM, and its duration, are those set out below.

Under the CTSB, it is proposed that the existing *overnight residence measure* will be relabelled to "residence measure", and that the powers of the Secretary of State to require an individual to remain at a specified residence will be extended.¹⁰⁶³ In particular, the **Secretary of State will have the power to vary a residence measure so as to substitute a different specified residence**. This power may be exercised where the variation is considered necessary for reasons connected with the efficient and effective use of resources in relation to the individual and/or the relocation measure (as varied) remains necessary for purposes connected with preventing or restricting the individual's involvement in terrorism-related activity.¹⁰⁶⁴ This, in effect, **represents an extension to the power to relocate an individual**, as reflected by the wording proposed by the CTSB which refers to a "relocation measure".¹⁰⁶⁵

¹⁰⁵⁹ David Anderson Q.C., *Terrorism Prevention and Investigation Measures in 2012, First report of the Independent Reviewer on the operation of the Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011*, *op. cit.*, p.51.

¹⁰⁶⁰ *DD v Secretary of State for the Home Department* [2015] England and Wales High Court 1681 (Admin).

¹⁰⁶¹ See also section 1.2. of this country report.

¹⁰⁶² See also section 1.4 of this country report.

¹⁰⁶³ CTSB, clauses 39 and 40.

¹⁰⁶⁴ CTSB, clause 39(2).

¹⁰⁶⁵ CTSB, clause 39(2)(a), defining a "relocation measure" as a measure under paragraph 1(2) of Schedule 1 of the TPIM Act 2011, *op. cit.*

3.1. Legal Basis or Reform Projects

The principal TPIM requiring an individual to stay at a particular place is perhaps the “**overnight residence measure**”.¹⁰⁶⁶ This allows the Secretary of State to impose a requirement: (a) that an individual reside at a specific residence; (b) that he or she provide the identity of any other individuals who reside (or will reside) at the residence; and/or (c) that an individual remain at or within a specific residence during specified overnight hours.¹⁰⁶⁷ The specified residence may be the individual’s own residence or other premises situated in an agreed locality or in some other locality in the United Kingdom that the Secretary of State considers to be appropriate.¹⁰⁶⁸ Where the locality is more than 200 miles from the individual’s residence, they must be in a locality agreed with the individual.¹⁰⁶⁹

Another measure contained in the exhaustive list of TPIMs is an “**exclusion measure**”.¹⁰⁷⁰ This is defined as a measure under which **restrictions are imposed on an individual preventing him from entering a specified area or place**, or a place or area of a specified description. According to the legislation, any of the **following requirements may be imposed in respect of a specified area or place** or a specified description of an area or place: (a) not to enter without the permission of the Secretary of State; (b) to give notice to the Secretary of State before entering; (c) not to enter unless other specified conditions are met.¹⁰⁷¹

A further TPIM of potential relevance is that of the “**travel measure**”.¹⁰⁷² This allows the Secretary of State to impose restrictions on an individual leaving a specified area or travelling outside that area. This is discussed in more detail in section 4.1. of this country report, below.

3.2. Conditions

The **conditions of an exclusion TPIM are those which apply generally to the issuing of TPIMs**, set out above in section 1.2. of this country report.

3.3. Competent Authority

Only the **Home Secretary** can issue a TPIM notice.¹⁰⁷³

3.4. Duration

A TPIM notice is **in force for an initial period of one year**. The Secretary of State may, by notice, **extend it for a further period of one year**, so long as conditions A, C and D (see section 1.2. above of this country report) are met.¹⁰⁷⁴

¹⁰⁶⁶ TPIM Act 2011, *op. cit.*, Schedule 1, Part 1, para. 1.

¹⁰⁶⁷ TPIM Act 2011, *op. cit.*, Schedule 1, Part 1, para. 1(2).

¹⁰⁶⁸ TPIM Act 2011, *op. cit.*, Schedule 1, Part 1, para. 1(3)(b).

¹⁰⁶⁹ TPIM Act 2011, *op. cit.*, Schedule 1, Part 1, para. 1(3A).

¹⁰⁷⁰ TPIM Act 2011, *op. cit.*, Schedule 1, Part 1, para. 3.

¹⁰⁷¹ TPIM Act 2011, *op. cit.*, Schedule 1, Part 1, para. 3(2).

¹⁰⁷² TPIM Act 2011, *op. cit.*, Schedule 1, Part 1, para. 2.

¹⁰⁷³ TPIM Act 2011, *op. cit.*, section 2(1).

¹⁰⁷⁴ TPIM Act 2011, *op. cit.*, section 5. See section 1.4. of this country report above.

3.5. Sanction in Case of Violation

Section 23 of the TPIM Act 2011 sets out the offence of contravening a TPIM notice (with regard to any TPIM, except that of travel measures)¹⁰⁷⁵ without reasonable excuse. The maximum sentence for an individual found guilty of such offence is **imprisonment for a term not exceeding 5 years**, or to a fine, or to both.¹⁰⁷⁶

3.6. Minors

As discussed above,¹⁰⁷⁷ there is **no specified minimum age** for an individual to be subject to a TPIM.

3.7. Practical Experience

As mentioned in section 1.7. above of this country report, the ending of involuntary relocation under the former *control order* regime was perhaps the most significant change brought about by the TPIM system. The **power to relocate a controlled person was in effect substituted with the TPIM requiring a subject to reside in premises in a locality in which the subject has a residence or connection.**

It is understood that the *overnight residence measure* is often accompanied by the *exclusion measure*, restricting an individual from entering a specified area or place. A former *Independent Reviewer of Terrorism Legislation*, David Anderson Q.C., reported that although TPIM subjects can be subject under this measure to “*no-go areas*”, such as streets and estates lived in by known associates and, prior to and during the London 2012 Olympic Games, the Olympic Park and other venues, **they are no longer restricted to particular patches of territory as individuals under the control order regime could be.**¹⁰⁷⁸ Unlike controlled individuals, who could be forced to live in an unfamiliar town, hours from their home, and even confined to a particular area of that town, a TPIM subject instead lives at home or close to home and, within the constraints of his reporting requirement, may travel to any place that is not specifically prohibited.¹⁰⁷⁹

In the 2017 report of the Independent Reviewer of Terrorism, published in 2018, it was noted that the power to require physical **relocation** of up to 200 miles from the TPIMs subject’s ordinary home address **had been used in every TPIM** that he had reviewed. He recommended a review of the necessity to relocate the individual in every case from that point, questioning the effort and expense of relocation in every case.¹⁰⁸⁰ **By 2020, it was noted that individuals subject to a TPIM were relocated in fewer and fewer cases.** The Independent Reviewer of Terrorism states that this represents a new approach to TPIMs.¹⁰⁸¹

¹⁰⁷⁵ See section 4 of this country report, below.

¹⁰⁷⁶ TPIM Act 2011, section 23(3).

¹⁰⁷⁷ See section 1.6. of this country report, above.

¹⁰⁷⁸ David Anderson Q.C., Independent Reviewer of Terrorism Legislation, *Terrorism Prevention and Investigation Measures in 2012, First report of the Independent Reviewer on the operation of the Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011*, op. cit., p.51.

¹⁰⁷⁹ *Ibid.*

¹⁰⁸⁰ Max Hill Q.C., Independent Reviewer of Terrorism Legislation, *The Terrorism Acts in 2017 – Report of the Independent Reviewer of Terrorism Legislation on the operation of the Terrorism Acts 2000 and 2006, the Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011 and the Terrorist Asset Freezing etc. Act 2010*, October 2018, available at https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/747009/The_Terrorism_Acts_in_2017.pdf (14.01.2021), para. 5.17, p.63.

¹⁰⁸¹ Jonathan Hall Q.C., Independent Reviewer of Terrorism Legislation, *The Terrorism Acts in 2018 – Report of the Independent Reviewer of Terrorism Legislation on the operation of the Terrorism Acts 2000 and 2006*, op. cit., p. 155.

4. Preventive Travel Ban by Blocking the Passport (including Confiscation of the Passport)

There are no recent amendments to this measure. For the sake of completeness, the TPIM travel measure, which places restrictions on an individual from leaving or travelling outside of a specified area, is referred to here. Like other TPIMs, it should be noted that under draft clauses of the CTSB, the **standard of proof required for imposing a TPIM will be lowered**¹⁰⁸² and the current two-year duration of a TPIM's application is set to be removed and replaced by a **one-year limit that may be indefinitely renewed**.¹⁰⁸³ At the time of writing, the standard of proof with regard to the decision to apply a TPIM, and its duration, are those set out below.

4.1. Legal Basis or Reform Projects

Two measures available under UK law serve to restrict travel for those suspected of engaging or intending to engage in terrorist activity. First, the **CTSA 2015** introduced a **power for the seizure and retention of the passport** of a person suspected of intending to leave the UK in connection with terrorism-related activity.¹⁰⁸⁴ Secondly, a **TPIM known as a "travel measure"**¹⁰⁸⁵ allows the Secretary of State to impose restrictions on an individual leaving a specified area or travelling outside of that area. In particular, the Secretary of State may impose a **requirement not to leave a specified area without permission**, to give notice before leaving that area and a requirement not to possess or otherwise control, or seek to obtain any travel document, such as a passport or travel ticket, without permission of the Secretary of State.

There are **no known current projects for reform**.

4.2. Conditions

The power to seize a passport pursuant to the CTSA 2015 may be exercised where a police constable¹⁰⁸⁶ has **reasonable grounds to suspect that a person at a port in Great Britain intends to leave Great Britain** to become involved in **terrorism-related activity** outside the UK.¹⁰⁸⁷

A 'port' is defined as an airport, seaport, hover port, heliport, international railway station or any other place where one may get on or off any craft or other vessel or vehicle in connection with entering or leaving the UK.¹⁰⁸⁸

¹⁰⁸² See also section 1.2. of this country report.

¹⁰⁸³ See also section 1.4 of this country report.

¹⁰⁸⁴ CTSA 2015, *op. cit.*, section 1(1) and Schedule 1, para. 2(1). It should also be noted that the CTSA 2015 also introduced the "*Temporary Exclusion Order*" ("*TEO*"). This may be imposed on British citizens who are outside the UK, with the purpose of controlling the individual's return to the UK and to provide a limited measure of control over that individual thereafter. It is said to have particular relevance to British nationals who are believed to have left the UK to align themselves with terrorist groups and who have therefore engaged in terrorism-related activity abroad. : see Jonathan Hall Q.C., Independent Reviewer of Terrorism Legislation, *The Terrorism Acts in 2018 – Report of the Independent Reviewer of Terrorism Legislation on the operation of the Terrorism Acts 2000 and 2006, op. cit.*, p. 160.

¹⁰⁸⁵ TPIM Act 2011, Schedule 1, Part 1, para. 2.

¹⁰⁸⁶ In the UK, a "constable" refers to the lowest rank of police officer.

¹⁰⁸⁷ CTSA 2015, Schedule 1, para. 2(1).

¹⁰⁸⁸ CSA 2015, Schedule 1, para. 1(8).

The **conditions of a travel TPIM are those which apply generally to the issuing of TPIMs**, set out above in section 1.2. of this country report. Additionally, however, the CTSA 2015 introduced a further condition to imposing such a TPIM, namely, that the Secretary of State must publish the factors that he or she considers are appropriate to take into account when deciding whether to impose restrictions on an individual as part of a travel measure.¹⁰⁸⁹

4.3. Competent Authority

The competent authority for seizing a passport is a **police constable**, who may also direct that a **qualified immigration officer or customs official** exercises the search and seizure powers.¹⁰⁹⁰

The competent authority for issuing a TPIM is the Secretary of State.¹⁰⁹¹

4.4. Duration

A travel document, including a passport, **may not be retained beyond 14 days** beginning with the day after the day the document was seized, unless that period is extended by a judicial authority.¹⁰⁹² The **police may apply to a judicial authority to extend the retention period** of such travel documents beyond 14 days. An **extension** may be granted by a judicial authority for a period ending **no later than 30 days** from the day after the passport was seized.¹⁰⁹³

A TPIM notice for a travel measure is, like other TPIM notices, **in force for an initial period of one year**. The Secretary of State may, by notice, **extend it for a further period of one year**, so long as conditions A, C and D (see section 1.2. above of this country report) are met.¹⁰⁹⁴

4.5. Sanction in Case of Violation

A person who is **required to hand over all travel documents** in his or her possession commits an offence if he or she fails without reasonable excuse to do so. The maximum punishment for committing such an offence is a **term of imprisonment of up to 6 months**.¹⁰⁹⁵

The CTSA 2015 amended the penalty for breaching a **travel TPIM**, by **increasing the maximum penalty of a prison sentence from 5 years to 10 years**.¹⁰⁹⁶ Moreover, it removed the potential defence of “reasonable excuse” which applies to violations of other TPIMs.¹⁰⁹⁷

4.6. Minors

As discussed above,¹⁰⁹⁸ there is **no specified minimum age** for an individual to be subject to a TPIM.

¹⁰⁸⁹ *Ibid*, section 17(2), inserting a new section 2(4) into the TPIM Act 2011.

¹⁰⁹⁰ CTSA 2015, Schedule 1, para. 2(3).

¹⁰⁹¹ TPIM Act 2011, *op. cit.*, section 2(1).

¹⁰⁹² CTSA 2015, Schedule 1, para. 5(1).

¹⁰⁹³ CTSA 2015, Schedule 1, paras. 8(6) and 8(7).

¹⁰⁹⁴ TPIM Act 2011, *op. cit.*, section 5.

¹⁰⁹⁵ CTSA 2015, Schedule 1, paras. 15(1)-(3).

¹⁰⁹⁶ CTSA 2015, section 17(4) amending the TPIM Act 2011 by introducing section 23(3A).

¹⁰⁹⁷ *Ibid*, section 17(3), inserting section 23(1A) into the TPIM Act 2011.

¹⁰⁹⁸ See section 1.6. of this country report, above.

4.7. Practical Experience

It is reported that the power to seize travel documents, such as passports, was **exercised 24 times in 2015, 15 times in 2016, 14 times in 2017 and five times in 2018**. Few other statistics on the eventual outcome exist, nor are there any known reported cases.

5. Preventive House Detention

As referred to at the outset of this country report, under draft clauses of the CTSB, the **standard of proof required for imposing a TPIM will be lowered**¹⁰⁹⁹ and the current two-year duration of a TPIM's application is set to be removed and replaced by a **one-year limit that may be indefinitely renewed**.¹¹⁰⁰ At the time of writing, the standard of proof with regard to the decision to apply a TPIM, and its duration, are those set out below.

As referred to above, it is proposed under the CTSB that the **existing overnight residence measure, discussed below, will be relabelled to "residence measure"**, and that the powers of the Secretary of State to require an individual to remain at a specified residence will be extended.¹¹⁰¹

5.1. Legal Basis or Reform Projects

There is no legal measure aimed specifically at preventive house detention. One TPIM, known as the "*overnight residence*" measure, does however give power to the Secretary of State to require an individual to reside at a specified residence and to stay at that address during designated overnight hours.¹¹⁰²

The term "overnight" is not defined in the TPIM Act 2011, but as a matter of public law, the period would need to fall between hours which a reasonable person would consider "overnight".¹¹⁰³

5.2. Conditions

The **conditions of an overnight residence TPIM include those which apply generally to the issuing of TPIMs**, set out above in section 1.2. of this country report. Additional conditions do however apply, which are specific to this TPIM:

- The residence at which the individual is required to reside must either be his or her **own residence or a residence provided** by the Secretary of State,¹¹⁰⁴
- Where such a requirement to remain at the residence is imposed, provision must be made for the individual to seek **permission to be away from the residence** on occasion during that period.¹¹⁰⁵

There are no conditions concerning age limits.

¹⁰⁹⁹ See also section 1.2. of this country report.

¹¹⁰⁰ See also section 1.4 of this country report.

¹¹⁰¹ CTSB, clauses 39 and 40. See section 3 of this country report, above.

¹¹⁰² TPIM Act 2011, Schedule 1, Part 1, para. 1.

¹¹⁰³ This is said to contrast with the position under the previous system of control orders, which allowed for the imposition of a curfew of up to 16 hours' duration per day. See TPIM Act 2011, Explanatory Notes, para. 42.

¹¹⁰⁴ TPIM Act 2011, Schedule 1, Part 1, para. 1(2).

¹¹⁰⁵ TPIM Act 2011, Schedule 1, Part 1, paras. 1(7) and (8).

5.3. Competent Authority

Only the **Home Secretary** can issue a TPIM notice.¹¹⁰⁶

5.4. Duration

As with other TPIM notices, an overnight residence TPIM notice is **in force for an initial period of one year**. The Secretary of State may, by notice, **extend it for a further period of one year**, so long as conditions A, C and D (see section 1.2. above of this country report) are met.¹¹⁰⁷

5.5. Sanction in Case of Violation

Section 23 of the TPIM Act 2011 sets out the offence of contravening a TPIM notice (with regard to any TPIM, except that of travel measures)¹¹⁰⁸ without reasonable excuse. The maximum sentence for an individual found guilty of such offence is **imprisonment for a term not exceeding 5 years**, or to a fine, or to both.¹¹⁰⁹

5.6. Minors

As discussed above,¹¹¹⁰ there is **no specified minimum age** for an individual to be subject to a TPIM.

5.7. Practical Experience

There are no **known reported cases** of the use of this particular measure in practice.

6. Preventive Use of Technical Detectors and Mobile Radio Telephone Service Localisation

As referred to at the outset of this country report, under draft clauses of the CTSB, the **standard of proof required for imposing a TPIM will be lowered**¹¹¹¹ and the current two-year duration of a TPIM's application is set to be removed and replaced by a **one-year limit that may be indefinitely renewed**.¹¹¹² At the time of writing, the standard of proof with regard to the decision to apply a TPIM, and its duration, are those set out below.

6.1. Legal Basis or Reform Projects

One of the 14 TPIMs provided for by the TPIM Act 2011 is that known as the "**electronic communication device measure**". As part of this measure, the Home Secretary may impose either or both of the following:

- restrictions on an individual's **possession or use of electronic communication devices**;

¹¹⁰⁶ TPIM Act 2011, *op. cit.*, section 2(1). See section 1.3. of this country report.

¹¹⁰⁷ TPIM Act 2011, *op. cit.*, section 5. See section 1.4. of this country report above.

¹¹⁰⁸ See section 4 of this country report, below.

¹¹⁰⁹ TPIM Act 2011, section 23(3).

¹¹¹⁰ See section 1.6. of this country report, above.

¹¹¹¹ See also section 1.2. of this country report.

¹¹¹² See also section 1.4 of this country report.

- **requirements on an individual in relation to the possession or use** of electronic communication devices by other persons in that individual's residence.¹¹¹³

In particular, the legislation allows for the Secretary of State to impose a requirement not to possess or use any devices without his or her permission and, moreover, to require that any device possessed or used will be subject to specified conditions.

6.2. Conditions

The **conditions for imposing an electronic communication device TPIM are those which apply generally to the issuing of TPIMs**, set out above in section 1.2. of this country report. In order to impose such a measure, however, the Secretary of State must also allow the individual to possess and use (at least) one of each of the following types of device:

- a telephone operated by connection to a fixed line;
- a computer that provides access to the internet by connection to a fixed line;
- a mobile telephone that does not provide access to the internet.¹¹¹⁴

Where any device is permitted for use by the individual, **the Secretary of State may impose a number of conditions**, including: the type or make of the device; the manner in which or times at which such device may be used; the monitoring of that use; the granting to a designated person of access to the individual's premises for the purpose of inspection or modification of a device; and the surrendering to a designated person of that device on a temporary basis for the purpose of inspection or modification off site.¹¹¹⁵

6.3. Competent Authority

As with other TPIM notices, only the **Home Secretary** can issue this.¹¹¹⁶

6.4. Duration

As with most other TPIM notices, this TPIM notice is **in force for an initial period of one year**. The Secretary of State may, by notice, **extend it for a further period of one year**, so long as conditions A, C and D (see section 1.2. above of this country report) are met.¹¹¹⁷

6.5. Minors

As discussed above,¹¹¹⁸ there is **no specified minimum age** for an individual to be subject to a TPIM.

6.6. Practical Experience

There are no **known reported cases** of the use of this particular measure in practice.

¹¹¹³ TPIM Act 2011, Schedule 1, Part 1, para. 7(1).

¹¹¹⁴ TPIM Act 2011, Schedule 1, Part 1, para. 7(3).

¹¹¹⁵ TPIM Act 2011, Schedule 1, Part 1, para. 7(4).

¹¹¹⁶ TPIM Act 2011, *op. cit.*, section 2(1). See section 1.3. of this country report.

¹¹¹⁷ TPIM Act 2011, *op. cit.*, section 5. See section 1.4. of this country report above.

¹¹¹⁸ See section 1.6. of this country report, above.

7. Preventive Covert Tracing on the Internet and on Electronic Media

Update: the admissibility of evidence obtained by law enforcement officers using a fake online identity has recently been considered in the context of a terrorism case.¹¹¹⁹

7.1. Legal Basis or Reform Projects

There is **no known measure** specifically aimed at providing the legal means for law enforcement agencies to conduct covert searches of the internet or electronic media with the use of false identities.

Such a practice is **not known to be specifically prohibited or to require particular authorisation** for the purposes of law enforcement investigations. Its legitimacy as an investigatory technique, however, is, under English law, rather more **likely to be addressed in the context of admissibility of evidence**. Section 78(1) of the Police and Criminal Evidence Act 1984 (“PACE 1984”) allows a court to exclude evidence obtained unlawfully, improperly or unfairly.¹¹²⁰ In the context of undercover operations, where the **court considers that evidence has been obtained by entrapment**, this may amount to an **abuse of the court’s process** on account of it constituting police conduct which brings about state-related crime. Case law has provided some guidance on the circumstances in which a court may stay (in other words, to suspend or stop) criminal proceedings or exclude the evidence under section 78(1) of PACE 1984.¹¹²¹ Relevant factors in deciding whether to exclude such evidence include whether the undercover officer was acting as an *agent provocateur* by enticing the accused to commit an offence he would not have otherwise committed, the nature of any entrapment and how active the officer’s role was in obtaining the evidence.¹¹²²

It should also be noted that although the **Regulation of Investigatory Powers Act 2000 (“RIPA 2000”)**, as amended by the Investigatory Powers Act 2016,¹¹²³ is currently the primary statute by which telecommunications can be intercepted, and communications data obtained, there are **no specific provisions** contained within prohibiting or otherwise authorising the practice of law enforcement authorities **conducting covert operations with the use of false identities**.

7.2. Conditions

Not applicable.

7.3. Competent Authority

Not applicable.

¹¹¹⁹ See section 7.6. of this country report, below.

¹¹²⁰ Specifically, a court may, “*refuse to allow evidence on which the prosecution proposes to rely to be given, if it appears to the court that, having regard to all the circumstances, including the circumstances in which the evidence was obtained, the admission of the evidence would have an adverse effect on the fairness of the proceedings that the court ought not to admit it.*” (Police and Criminal Evidence Act 1984, section 78(1)).

¹¹²¹ See *Looseley* [2001] 4 All England Law Reports 897, as referred to in David Ormerod Q.C., David Perry Q.C. (eds.), *Blackstone’s Criminal Practice 2018*, 28th Edition, 2017, Oxford University Press, para. F2.17.

¹¹²² *Ibid*, para. F2.18, referring to *Smurthwaite* [1994] 1 All England Law Reports 898.

¹¹²³ Regulation of Investigatory Powers Act 2000, available at <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/23/contents> (19.01.2021). Key provisions include granting powers to ministers to issue warrants for intrusive surveillance, compelling internet and communications companies to retain customers’ browser history for up to a year and reinforcing powers of the Government Communications Headquarters (“GCHQ”) and MI5 to collect bulk communications data and to hack suspects’ electronic devices.

7.4. Duration

Not applicable.

7.5. Minors

Not applicable.

7.6. Practical Experience

In the 2018 case of *R. v. Syed*,¹¹²⁴ the Court of Appeal¹¹²⁵ examined the approach that ought to be taken when a criminal defendant applies to stay proceedings as an abuse of process on the basis that he was lured into committing criminal offences by agents of the State. In this case, security service officers posing as “Abu Yusuf” (a **fake identity**) communicated with the defendant, Haroon Ali Syed, via social media between April 2016 and his arrest on 8th September 2016.

The prosecution argued that during these online conversations, Mr Syed engaged in what he believed to be the purchase of weapons, a bomb, and target research for an attack in the UK. Mr Syed, who had already pleaded guilty to the preparation of terrorist acts, claimed that the legal proceedings should be stayed and/or evidence of his conversations with the security service officers excluded pursuant to section 78(1) of PACE 1984, on the grounds that the offence had been brought about by state agents and that he had therefore been **subject to entrapment**.

In **dismissing Mr Syed’s application for leave to appeal**, the Court of Appeal said that whether the security service operation, including the use of false online identities, amounted to entrapment or “state-created crime” meant considering whether law enforcement did **more than present the defendant with an “unexceptional” opportunity to commit a crime**.¹¹²⁶ In particular, it was legitimate for the police to provide an opportunity for the commission of an offence which is taken by someone to whom no suspicion previously attached. Applying established principles¹¹²⁷ on entrapment to the facts of the case, the Court of Appeal concluded that the online communication between Mr Syed and “Abu Yusuf” conveyed the “irresistible inference” that he already had it in mind to commit an offence before contact was ever made with the undercover officer.¹¹²⁸ Moreover, the Court found that the common law approach to entrapment was consistent with that taken by the European Court of Human Rights (“ECHR”) on the question of entrapment and the right to a fair trial. In particular, **the use of undercover techniques, it said, does not, of itself, violate Article 6(1) of the European Convention on Human Rights**.¹¹²⁹ One area in which there is a potential disparity between the English common law and ECHR jurisprudence, however, is with which party the burden of proof lies. That it lies with the state (to prove that there was no entrapment, provided the defendant’s allegations are not wholly improbable) is apparently not clear from ECHR case law. Since there was no entrapment in the present case, a definitive position by the ECHR would, indicated the Court of Appeal, have to await a case where the resolution of this question was necessary for the decision.¹¹³⁰

¹¹²⁴ *R. v. Syed* [2018] England and Wales Court of Appeal 2809, judgment available at <https://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Crim/2018/2809.html> (14.01.2021).

¹¹²⁵ The Court of Appeal is the highest court within the Senior Courts of England and Wales, and second in the legal system of England and Wales only to the Supreme Court of the United Kingdom.

¹¹²⁶ *R. v. Syed*, *op. cit.*, at para. 79, *per* Lord Gross, quoting Lord Nicholls in *Looseley*, *op. cit.*

¹¹²⁷ Namely, those derived from jurisprudence, as referred to in section 6.1. of this country report, above.

¹¹²⁸ *R. v. Syed*, *op. cit.*, at para. 118, *per* Lord Gross.

¹¹²⁹ *R. v. Syed*, *op. cit.*, at para. 108, *per* Lord Gross.

¹¹³⁰ *R. v. Syed*, *op. cit.*, at para. 112, *per* Lord Gross.

8. Preventive Detention

There are no known particular developments with regard to preventive detention. For the sake of completeness however, reference is made below to the pre-charge detention mechanism available under the Terrorism Act 2000.¹¹³¹

8.1. Legal Basis or Reform Projects

There is **no known measure designed to prevent a person from leaving the country by placing him or her in police custody**. Following the September 2001 New York terrorist attacks, the UK Government did introduce legislation providing for the indefinite detention of non-nationals who were suspected of terrorism but who were undeportable. After such detention was, in 2004, declared incompatible with the Human Rights Act 1998 by the UK's highest court, then known as the House of Lords, this was replaced under the *control orders* regime. This latter provided, instead, for an individual to be ordered to relocate.¹¹³²

It may be noted that an **extended period of detention without charge (of up to 14 days from the date of arrest)** of an individual is permitted under UK law where that person has been arrested following suspicions of involvement in acts of terrorism. However, the only ground available to a Judge to award such an extension of time is where he or she considers it necessary for the purposes of securing or preserving relevant evidence; **such detention cannot aimed at restricting the movements** of the individual.¹¹³³

8.2. Conditions

Not applicable.

8.3. Competent Authority

Not applicable.

8.4. Duration

Not applicable.

¹¹³¹ Terrorism Act 2000, available at <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/contents> (19.01.2021).

¹¹³² *A v SSHD* [2004] UK House of Lords 56.

¹¹³³ Section 41 of the Terrorism Act empowers a police officer to arrest without warrant a person whom he or she reasonably suspects to be a terrorist. A 'terrorist' is defined as a person who has committed specific terrorist offences or a person who "is or has been concerned in the commission, preparation or instigation of acts of terrorism." In other words, an arrest is permitted without suspicion of a particular offence. A person arrested under section 41 may be detained without charge for up to 48 hours without judicial intervention. If detention is to extend beyond 48 hours, it must be extended by a judge, who grants what is known as a Warrant of Further Detention ("WOFD"). The extension may be for up to but no more than a total of 14 days. It may also be noted that a 28-day detention is technically permissible by law, but it dependent on an order-making power vested in the Home Secretary, which when used permits longer detention in any terrorism detention case. This derives from the Draft Detention of Terrorist Suspects (Temporary Extension) Bill. This Bill has not to date been invoked, and is said to only be likely to be invoked in what the Prime Minister has described as "exceptional circumstances" in which the ordinary period of 14 days is said to be inadequate. See Max Hill Q.C., Independent Reviewer of Terrorism Legislation, *The Terrorism Acts in 2016 – Report of the Independent Reviewer of Terrorism Legislation on the Operation of the Terrorism Acts 2000 and 2006*, *op. cit.*, para. 6.14.

8.5. Minors

Not applicable.

8.6. Practical Experience

Not applicable.

9. Repressive Solitary Confinement as Uninterrupted Separation from Other Prisoners

There are no updates to this section.

9.1. Legal Basis or Reform Projects

The Ministry of Justice states that segregation is not the same as **solitary confinement, which is never used in prisons** in England and Wales.¹¹³⁴ Rules on the segregation of prisoners are contained in prison rules created pursuant to primary and secondary legislation, and are **not specific to individuals convicted of terror offences**. Segregated prisoners are usually able to associate with other prisoners on the segregation wing providing it is safe for them to do so, and are visited daily by Healthcare, Segregation Unit staff and Chaplaincy and by the Independent Monitoring Board, the Governor of the prison (in other words, the person in charge of the prison) and a doctor.¹¹³⁵

Prison and Young Offender Institution Rules are made under powers conferred upon the Home Secretary by the Prison Act 1952.¹¹³⁶ Rule 45 of secondary legislation, known as the Prison Rules 1999,¹¹³⁷ provides for the possibility of segregation of prisoners, referred to as “removal from association”.

9.2. Conditions

Rule 45(1) of the Prison Rules 1999 provides that the Governor of a prison may arrange for the **prisoner’s initial removal from association for up to 72 hours**:

*“.....where it appears desirable, for the maintenance of good order or discipline or in his own interests, that a prisoner should not associate with other prisoners, either generally or for particular purposes....”*¹¹³⁸

In September 2015, rule 45(2) was amended to clarify that further periods of **removal of up to 14 days**, and further renewals of periods of 14 days, may be authorised by the Governor of the prison. Supporting policy requires that this decision is made following a review by what is known as a Segregation

¹¹³⁴ See House of Lords, *Secondary Legislation Scrutiny Committee – 9th Report of Session 2015-16*, published 15th October 2015, available at <https://publications.parliament.uk/pa/ld201516/ldselect/ldse- cleg/38/38.pdf> (19.01.2021), p.5.

¹¹³⁵ *Ibid.*

¹¹³⁶ Prison Act 1952, available at <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo6and1Eliz2/15-16/52/contents> (20.01.2021), section 47.

¹¹³⁷ The Prison Rules 1999, Statutory Instrument no. 728 of 1999, (original version only) available at <http://www.legislation.gov.uk/uksi/1999/728/made> (20.01.2021).

¹¹³⁸ *Ibid.*, rule 45(1).

Review Board (see below).¹¹³⁹ However **for periods exceeding 42 days** starting with the date the prisoner was removed, **authorisation of the Secretary of State is required**.¹¹⁴⁰

Relevant policy and provision is contained in **Prison Service Order 1700; this is one of a number of rules, regulations and guidelines** in the form of long-term mandatory instructions.¹¹⁴¹

In considering **whether to extend segregation**, a range of procedures, set out in Prison Service Order 1700 must be followed by a Segregation Review Board, chaired by the Governor or an operational manager to whom this task has been delegated.¹¹⁴² The Segregation Review Board must determine whether or not the prisoner needs to remain segregated by considering the initial reason(s) for segregation, the behaviour and attitude of the prisoner since the last review, the risks the prisoner poses on normal location, the risks posed to the prisoner by others within the prison, his or her ability to cope with segregation; they must set out a strategy for the future management of the prisoner with the aim of achieving his or her safe return to normal location as soon as is practicable.¹¹⁴³

9.3. Competent Authority

The initial decision to authorise segregation is **initially taken by the Governor of the prison**. This may be delegated to a person within the prison who meets the description of “competent operational manager”.¹¹⁴⁴ **A Segregation Review Board must meet within 72 hours of initial segregation** and then at no more than 14 day intervals thereafter to consider the appropriateness of continued segregation. A Segregation Review Board must be composed of:

*“an appropriate group of people in order to provide the necessary range of knowledge and experience and a degree of impartiality and independence from the original decision to segregate.”*¹¹⁴⁵

Those present at the decision-making process must include: a chairperson who either the Governor of the prison or the competent operational manager (to whom this task has been delegated) a healthcare representative and/or member of the Mental Health In-Reach Team, an ACCT case manager and, unless specific safety concerns exist, the prisoner themselves.¹¹⁴⁶

¹¹³⁹ See *ibid*, rule 45(2B) and paras. 2.8 - 2.12 of National Offender Management Service, *Reviewing and Authorising Continuing Segregation & Temporary Confinement in Special Accommodation – Amendment to Policy set out in PSO 1700*, September 2015, available via <https://www.justice.gov.uk/offenders/psos> (20.01.2021).

¹¹⁴⁰ See revised Prison Rules 1999, sections 45(2)-(2B), as amended by the Prison and Young Offender Institution (Amendment) Rules 2015, No. 1638 of 2015, available at http://www.legislation.gov.uk/uksi/2015/1638/pdfs/uksi_20151638_en.pdf (20.01.2021), and *ibid*.

¹¹⁴¹ See *Segregation Prison Service Order 1700*, entitled “*Seg Review Policy Final 3.9.15*”, available via HM Prison & Probation Service, *Prison Service Orders (PSOs)*, <https://www.justice.gov.uk/offenders/psos> (20.01.2021).

¹¹⁴² *Ibid*, section 4.

¹¹⁴³ National Offender Management Service, *Reviewing and Authorising Continuing Segregation & Temporary Confinement in Special Accommodation – Amendment to Policy set out in PSO 1700*, *op. cit.*, para. 2.9.

¹¹⁴⁴ See para. 2.1 of National Offender Management Service, *Reviewing and Authorising Continuing Segregation & Temporary Confinement in Special Accommodation – Amendment to Policy set out in PSO 1700*, *op. cit.*

¹¹⁴⁵ *Ibid*, para. 2.3.

¹¹⁴⁶ *Ibid*, para. 2.4.

Authorisation by the Segregation Review Board of segregation beyond 42 days requires leave of the Deputy Director of Custody (“DDC”) for public sector prisons, the Deputy Director of Custodial Service for privately managed prisons or the Deputy Director of High Security Prisons. Such powers, vested in the Secretary of State, are effectively exercised by the DDC on behalf of the Secretary of State.¹¹⁴⁷

Where a prisoner has been in continuous segregation for a period of 6 months, a review must be carried out by the Director of Public Sector Prisons or Deputy Director of Public Sector Prisons (for Public Sector Prisons in England) before continued segregation may be authorised. This review cannot ultimately be delegated to another senior director other than where the Director is away from duties for an extended period of time.¹¹⁴⁸ The timing of a further director level review must be specified at this time, to take place within a maximum period of 6 months.

9.4. Duration

There is **no absolute maximum duration** applicable to a period of segregation.

The maximum duration of segregation which may be authorised by the Governor is 72 hours. The Governor (or the competent operational manager, to whom this task has been delegated) may **authorise segregation beyond this period at 14-day intervals**, up to a maximum of 42 days without leave of the Secretary of State. Beyond this period however, **only the Secretary of State may authorise further renewals of the period of segregation** through powers normally exercised by the relevant DDC; after 6 months of segregation, further solitary confinement is subject to authorisation by the relevant Director of Prisons. Director level reviews must take place thereafter at no greater than 6-monthly intervals. DDC reviews must still take place at least every 42 days.¹¹⁴⁹

9.5. Minors

Not applicable.

9.6. Practical Experience

In the 2015 case of *R (Bourgass and Hussain) v. Secretary of State for Justice*,¹¹⁵⁰ the UK’s highest court, the Supreme Court, ruled that the practice of **segregating prisoners for more than 72 hours** without authorisation by someone independent of the prison was unlawful.

The case concerned two convicted terrorists who had been held in solitary confinement in prison for unbroken periods of several months, after it had been alleged that they had tried to influence and dictate the beliefs of other prisoners. It was supposed that Rule 45(2) of the Prison Rules, as then drafted, permitted a prison official, acting on the delegated power of the Secretary of State, to authorise continued segregation beyond 72 hours. In practice, this authority had been provided by the Prison Governor, subject to the advice of a Segregation Review Board.

The Supreme Court held that although, in general, governmental officials for whose decisions the Secretary of State is constitutionally accountable, may exercise powers conferred by statute upon the

¹¹⁴⁷ *Ibid*, section 3.

¹¹⁴⁸ *Ibid*, paras. 3.11 - 3.18.

¹¹⁴⁹ See section 9.3. of this country report, above.

¹¹⁵⁰ *R (on the application of Bourgass and another) (Appellants) v. Secretary of State for Justice (Respondent)* [2015] UK Supreme Court 54, available at <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2013-0230-judgment.pdf> (21.02.2018).

Secretary of State,¹¹⁵¹ that power cannot be delegated further, such that it may be exercised by *prison*, as distinct from *departmental* officials. Moreover, the Court held, the need for involvement of the Secretary of State (or a departmental official) implies that such **external scrutiny is necessary in order to protect the prisoner from the risk of being segregated for unduly protracted periods.**

According to the court decision, application of the Prison Rules also demanded respect for the common-law standard of procedural fairness: something which had also been absent in this case due to the lack of information given to the prisoners about the reasons for their confinement, and the absence of a reasonable opportunity being provided to the prisoners to make representations before a decision was taken about continued segregation.

Following the judgment, the rule 45(2) of the Prison Rules was revised to explicitly allow the Governor or the competent operational manager (to whom this task has been delegated) **to authorise segregation for repeated periods of up to 14 days, subject to additional safeguards, up to a maximum of 42 days.**¹¹⁵²

10. Other planned or existing measures for preventing acts of terrorism

Two Acts of Parliament – one recent and one forthcoming – which contain provisions aimed at preventing or reducing the risk of acts of terrorism are: the **Terrorist Offenders (Restriction of Early Release) Act 2020 (the “TORER Act”)**,¹¹⁵³ introduced in February 2020; and the **Counter-Terrorism and Sentencing Bill** (referred here as the “CTSB”), which has not yet been brought into force, but is currently in its final stages before the upper chamber of the UK Parliament. These are discussed below.

The TORER Act was passed as emergency legislation, principally in response to two terrorist attacks in London in 2019 and 2020, carried out by individuals already convicted of terrorism offences and who had been released automatically from their prison sentences.¹¹⁵⁴ Many terrorist offenders previously received a standard determinate sentence, whereby they were automatically released from custody once they had served one half of their sentence. Thereafter, they continued to serve the remainder of their sentence on licence in the community, under probation supervision. Others received a sentence for what are known as offenders of particular concern (“SOPC”), under which the prisoners were referred for consideration for release on licence by the Parole Board¹¹⁵⁵ once they had served one half of their sentence. The TORER Act is **designed to ensure that terrorist offenders are not automatically released before the end of their prison sentence.** The first eligible release point for offenders who have committed a relevant terrorist offence or an offence with a terrorist connection has been fixed at the two-thirds point of their sentence, this being consistent with other release points for similar

¹¹⁵¹ The doctrine known as the *Carltona* principle expresses the idea that the acts of government departmental officials are synonymous with the actions of the minister in charge of that department: see *Carltona v Commissioner of Works* [1943] 2 All England Law Reports 560.

¹¹⁵² See House of Lords, *Secondary Legislation Scrutiny Committee – 9th Report of Session 2015-16*, *op. cit.*, pp.5-7.

¹¹⁵³ Terrorist Offenders (Restriction of Early Release) Act 2020, available at <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2020/3/contents> (20.01.2021).

¹¹⁵⁴ The first attack was perpetrated by Sudesh Amman at London Bridge in November 2019 and the other, by Usman Khan in Streatham in February 2020.

¹¹⁵⁵ The Parole Board is an independent body that carries out risk assessments on prisoners to determine whether they can be safely released into the community. It was established by statute in 1968 and became an independent executive non-departmental public body in 1996: see Gov.uk, *The Parole Board*, available at <https://www.gov.uk/government/organisations/parole-board/about> (21.01.2021).

types of offenders. Provisions of the Act also introduce a requirement for the release of all such offenders before the end of their sentence (or custodial term) to be decided by the Parole Board, based on an assessment of risk.¹¹⁵⁶

As discussed above, the **CTSB**, once enacted, will amend the scheme for imposing TPIMs by lowering the standard of proof required and removing the two-year time limit. However, in addition to introducing a number of changes to terrorist offences and sentences, it will also expand the range of TPIMs available. These are considered below.

Clause 41 of the CTSB introduces an entirely new TPIM which may be imposed on a TPIM subject, mandating regular polygraph testing. Presumably as an accompaniment to other TPIMs, this will **require an individual to participate in polygraph sessions** conducted with a view to monitoring his or her compliance with any other TPIM as well as assessing whether any variation of the specified measures is necessary for purposes connected with preventing or restricting the individual's involvement in terrorism-related activities. The Home Secretary would have a power to make regulations setting out the detail of how polygraph sessions should be conducted, but it is specified that information obtained as a result may not be used in criminal proceedings.

Clause 42 also introduces a new **TPIM requiring drug testing** for the purpose of ascertaining whether a person has any specified Class A drug or specified Class B drug¹¹⁵⁷ in their body. A government minister has explained that in light of operational experience showing that drug use can exacerbate the risk of a subject engaging in terrorism-related activity, such a measure will provide support to law enforcement and others to mitigate this risk by confirming suspected drug use through a mandatory drug test and, where necessary, mandating attendance at rehabilitation programmes.¹¹⁵⁸

Finally, clause 43 proposes to **expand the information that a TPIM subject could be required to provide in two key areas**. First, an amendment to the existing *electronic communication device measure*¹¹⁵⁹ will mean that the TPIM subject may be required to disclose to the Home Secretary details of any electronic communication device possessed or used by him or any other person in his residence;¹¹⁶⁰ secondly, a new "*provision of residence information measure*" is proposed, placing an obligation on an individual to reveal his or her address or, where the residence is occupied by multiple people, details of the TPIM subject's exact location in the residence.¹¹⁶¹

¹¹⁵⁶ See Gov.uk, *Terrorist Offenders (Restriction of Early Release) Bill – Factsheet*, 11th February 2020, available at https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/864907/to-bill-factsheet.pdf (20.01.2021)

¹¹⁵⁷ As classified by the Misuse of Drugs Act 1971, available at <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1971/38/contents> (17.02.2021). "Class A" drug refers to the drugs, the possession or supply of which attracts the most severe criminal penalties, such as crack cocaine, cocaine, ecstasy (MDMA), heroin, LSD, magic mushrooms, methadone, methamphetamine (crystal meth); "Class B" refers to drugs, the possession or supply of which attracts lower criminal penalties, such as amphetamines, barbiturates, cannabis, codeine, ketamine, methylphenidate (Ritalin), synthetic cannabinoids, synthetic cathinones (for example mephedrone, methoxetamine).

¹¹⁵⁸ See Lord Parkinson of Whitley Bay, *Amendment 30E – Part of Counter-terrorism and Sentencing Bill – Committee (2nd Day) – in the House of Lords at 9.30pm on 9th February 2021*, They Work for You, House of Lords debate, 9th February 2021, available at <https://www.theyworkforyou.com/lords/?id=2021-02-09a.298.3> (17.02.2021).

¹¹⁵⁹ See section 6.1. of this country report, above.

¹¹⁶⁰ CTSB, clause 43(2).

¹¹⁶¹ CTSB, clause 43(3).

IV. VERGLEICHENDE BEMERKUNGEN

1. Tabellarischer Vergleich

1.1. Präventive Meldepflicht (mit Pflicht zur Gesprächsteilnahme)

	Belgien	Deutschland	Frankreich	Italien	Niederlande	Österreich	Vereinigtes Königreich
Rechts- grund- lage	Meldepflicht existiert nicht in Kombination mit Pflicht zur Gesprächsteilnahme	Meldepflicht existiert nicht in Kombination mit Pflicht zur Gesprächsteilnahme	Meldepflicht existiert nicht in Kombination mit Pflicht zur Gesprächsteilnahme	Meldepflicht existiert nicht in Kombination mit Pflicht zur Gesprächsteilnahme	Meldepflicht existiert nicht in Kombination mit Pflicht zur Gesprächsteilnahme	Meldepflicht existiert nicht in Kombination mit Pflicht zur Gesprächsteilnahme	Meldepflicht existiert nicht in Kombination mit Pflicht zur Gesprächsteilnahme
	<p>Art. 3 LDP - Vorführung (<i>mandat d'amenner</i>): Pflicht, sich zu einem bestimmten Zeitpunkt bei der Behörde zu melden - nicht speziell für Terrorismus</p>	<p>Bsp.: § 12a POG Rheinland-Pfalz - wenige Bundesländer haben eigene Regelung für Meldeauflage - nicht speziell für Terrorismus</p> <p>Generalklausel in anderen Bundesländern Meldepflicht auf Grundlage der polizeirechtlichen Generalklausel möglich</p>	<p>Art. L. 225-2 CSI (CART) Meldepflicht für Personen, die aus Ausland zurückkehren und die verdächtigt werden, die öffentliche Sicherheit gefährden zu wollen</p> <p>Art. L. 228-2 CSI Meldepflicht für Personen, die verdächtigt werden, terroristische Taten begehen zu wollen</p>	<p>Art. 282 iCPP Pflicht, sich regelmässig bei der Polizei zu melden</p>	<p>Art. 2 (2) (a) LT - Pflicht, sich zu bestimmtem Zeitpunkt bei Polizei/ bestimmter Institution zu melden - speziell für Terrorismus</p>	<p>§ 49c SPG Präventive Meldeauflage im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen</p> <p>§ 15a AsylG, § 56 FPG Meldepflicht, um Anwesenheit von Asylbewerbern zu kontrollieren, die voraussichtlich abgeschoben werden</p>	<p>Teil 1, Abs. 10 TPIMA - Pflicht, sich regelmässig bei bestimmter Polizeistelle zu melden - ausserdem möglich, Pflicht aufzuerlegen, an Treffen mit bestimmter Person an bestimmtem Ort und zu bestimmter Zeit teilzunehmen</p>

§ 56 AufenthG

wöchentliche Meldepflicht für Ausländer, gegen die aus Gründen der inneren Sicherheit Abschiebeanordnung besteht, teilweise auch bei anders begründeter Ausweisung möglich

Generalklausel

wohl nicht einschlägig

Voraussetzungen	Ernste Hinweise auf Schuld an einer Straftat - Person steht den Behörden nicht bereits zur Verfügung	<i>Bsp. Rheinland-Pfalz</i> - Tatsachen müssen Annahme rechtfertigen, Person werde Straftat begehen - Erforderlichkeit - für Verlängerung der Massnahme ist richterliche Entscheidung nötig <i>Generalklausel</i> - bestehende/ künftige Gefahr für öffentliche Sicherheit und Ordnung	<i>Art. L. 225-2 CSI (CART)</i> - Person hatte Staatsgebiet verlassen - wichtige Gründe zur Annahme, dass die Person ausgereist ist, um terroristische Gruppierung aufzusuchen, um bei Rückkehr die öffentliche Sicherheit Frankreichs zu beeinträchtigen - max. 3 Meldungen pro Woche - muss innerhalb von 1 Monat ab	<i>Meldepflicht nach iCPP</i> - ernste Hinweise auf ein Verschulden oder Gefahr von Flucht/ Beweisvernichtung/ Wiederholungstat - es dürfen keine Zweifel an Verschulden bestehen - verfolgte Tat muss mit min. 3 Jahren Freiheitsstrafe bedroht sein - Verhältnismässigkeit - nicht anwendbar auf Minderjährige	Massnahme ist notwendig für nationale Sicherheit - Person kann durch ihr Verhalten terroristischen Taten oder deren Unterstützung zugeordnet werden - sofern kein besonderes Eilbedürfnis: Konsultation des zuständigen Bürgermeisters	<i>Sicherheitspolizeigesetz</i> - Zusammenhang mit einer nicht länger als zwei Jahre zurückliegenden Sportveranstaltung - Person hat damals gefährlichen Angriff gegen Leben, Gesundheit, Eigentum unter Anwendung von Gewalt begangen/ gegen Betretungsverbot verstossen - Tatsachen rechtfertigen Annahme, Person werde im	<i>TPIMA</i> - (A) für wahrscheinlicher halten, die Person sei in terroristische Aktivitäten involviert - (B) „neue“ Aktivität im Vergleich zu vorheriger Massnahme (bei erstmaligem Ergreifen einer solchen Massnahme ist die Aktivität immer „neu“) - (C) angemessene Annahme, die Massnahme sei zum Schutz der
------------------------	--	---	---	--	---	--	---

- Ermessensaus- übung	Rückkehr der Per- son angeordnet werden
- Geeignetheit, Er- forderlichkeit, Ver- hältnismässigkeit	- schriftliche und begründete An- ordnung
<i>Aufenthaltsgesetz</i>	
- Ausländer	<i>Art. L. 228-2 CSI</i>
- bestehende Ab- schiebungsanord- nung aus Gründen der inneren Si- cherheit	- wichtige Gründe für die Annahme, dass Verhalten der Person beson- dere Bedrohung für öffentliche Si- cherheit darstellt
- wenn Auswei- sung aus anderen Gründen, dann vollziehbare An- ordnung der Mel- depflicht nötig, welche zur Ab- wehr einer Gefahr für öffentliche Si- cherheit und Ord- nung erforderlich sein muss	- entweder: Per- son hat regelmä- sig Kontakt mit Personen/ Organi- sationen, die zu terroristischen Ta- ten aufrufen, diese erleichtern oder daran teilnehmen - oder: Person un- terstützt/ verbrei- tet (die Ideologie befürwortend)/ stimmt zu Aussa- gen, die zum Bege- hen terroristischer Taten aufrufen/ die terroristische

Zusammenhang mit Sportveran- staltung gefährli- chen Angriff bege- hen	Öffentlichkeit in UK oder im Aus- land vor einer ter- roristischen Ge- fahr erforderlich sowie
- Meldebehörden ermächtigt, mittels Bescheid aufzuer- legen, zu bestimm- tem Zeitpunkt in unmittelbarem Zu- sammenhang mit Sportgrossveran- staltung bei Si- cherheitsbehörde/ Polizeikommando persönlich zu er- scheinen	- (D) um Beteili- gung der Person an terroristischen Aktivitäten zu ver- hindern - (E) vorherige Zu- stimmung des Obersten Ge- richtshofs, wobei Zustimmung nur bei offensichtli- chen Fehlern vor- enthalten werden kann
<i>Asyl-/ Fremdenpo- lizeigesetz</i>	
- fremde Person	<i>Eilfall</i>
- im Zulassungs- verfahren	Zustimmung des Obersten Ge- richtshofs kann auch nachträglich eingeholt werden
- entweder Mittei- lung, dass Zurück-/ Abweisung des An- trags auf internati- onalen Schutz be- absichtigt ist	
- oder Aufhebung des faktischen Ab- schiebeschutzes	

Taten verherrlichen
 - max. 1 Meldung pro Tag
 - mobile elektronische Überwachung anstatt Meldepflicht möglich (Art. 228-3 CSI)
 - schriftliche und begründete Anordnung

- Rechtsfolge: periodische Meldepflicht, Intervalle von min. 48 Stunden
 - bei Fremden in Versorgungseinrichtungen des Bundes: Betreuungseinrichtung dokumentiert Anwesenheit, Verletzung der Meldepflicht bei Abwesenheit von min. 48 Stunden
 - bei Fristsetzung zu freiwilliger Ausreise: Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung/ Sicherheit oder Vermeidung von Fluchtgefahr

Zuständigkeit	Polizeibeamte, auf Anordnung des Haftgerichts	Polizei- und Ordnungsbehörden im Bsp. Rheinland-Pfalz für Verlängerung ausserdem richterliche Entscheidung durch Amtsgericht nötig	<i>Art. L. 225-2 CSI (CART), Art. L. 228-2 CSI</i> - Innenminister - informiert ausserdem Staatsanwalt für Terrorismusbekämpfung	<i>Meldepflicht nach iCPP</i> - Gericht - vor Beginn des Strafverfahrens: Ermittlungsgericht	Minister für Justiz und Sicherheit Für Widerspruch gegen/ Änderung/ Verlängerung/ Rücknahme der Massnahme: Gericht	<i>Sicherheitspolizeigesetz</i> Sicherheitsbehörden: Bundesinnenministerium, Landespolizeidirektionen, Bezirksverwaltungsbehörden	<i>TPIMA</i> - Innenminister trifft Massnahme - Oberster Gerichtshof muss Massnahme zustimmen
----------------------	--	--	---	---	--	---	--

Aufenthaltsgesetz
 - Meldepflicht bei Ausweisung aus Gründen der inneren Sicherheit tritt **kraft Gesetzes** ein
 - bei Ausweisung aus anderen Gründen entscheidet **Ausländerbehörde** und örtlich zuständige Staatsanwaltschaft

Asylgesetz
Polizeiinspektion, wird vom Bundesasylamt bestimmt
Fremdenpolizeigesetz
 - Meldung muss bei Landespolizeidirektion erfolgen
 - **Bundesasylamt** bestimmt, welche Landespolizeidirektion, und entscheidet über Meldeauflage
 - Innenminister muss Meinung des Leiters der zuständigen Polizeistelle einholen, ob genug Beweise für strafrechtliche Verfolgung vorliegen
 - Leiter der zuständigen Polizeistelle muss hierfür Meinung der Staatsanwaltschaft einholen

Dauer	Max. 48 Stunden - nicht verlängerbar - max. 24 Stunden, wenn Person lediglich Zeuge ist	<i>Bsp. Rheinland-Pfalz</i> - max. 1 Monat - Verlängerung um jeweils 1 Monat mit richterlicher Entscheidung möglich <i>Generalklausel</i> Angemessenheit <i>Aufenthaltsgesetz</i> Verhältnismässigkeit	<i>Art. L. 225-2 CSI (CART)</i> - max. 1 Monat - max. 2 Mal verlängerbar durch begründete Anordnung - Anordnung wird aufgehoben, wenn Voraussetzungen nicht mehr vorliegen	<i>Meldepflicht nach iCPP</i> - Verhältnismässigkeit - max. doppelt so lang wie Hausarrest oder Haft	Max. 6 Monate - verlängerbar um weitere 6 Monate	<i>Sicherheitspolizeigesetz</i> kein konkreter Zeitrahmen, aber Ort/ Dauer der Sportveranstaltung, Wohnsitz, Verhältnismässigkeit zu beachten <i>Asyl-/ Fremdenpolizeigesetz</i> Max. bis zur Ausreise	<i>TPIMA</i> - 1 Jahr - verlängerbar um 1 Jahr, sofern Voraussetzungen weiterhin vorliegen, jedoch keine neue Zustimmung des Obersten Gerichtshofs erforderlich
--------------	--	---	--	---	--	---	--

Art. L. 228-2 CSI
 - **max. 3 Monate**
 - um 3 weitere Monate verlängerbar durch begründete Anordnung, sofern Voraussetzungen weiterhin vorliegen
 - danach Verlängerung nur möglich, wenn neue/ zusätzliche Tatsachen vorliegen
 - max. insgesamt 12 Monate

Sanktion	Zwangshaft (contrainte judiciaire)	<p>Bsp. Rheinland-Pfalz Ordnungswidrigkeit: Geldbusse bis zu 5'000 EUR</p> <p>Generalklausel Keine Sanktion, lediglich verwaltungsrechtliche Zwangsmittel zur Durchsetzung der Anordnung</p>	<p>Art. L. 225-2 CSI (CART), Art. L. 228-2 CSI 3 Jahre Freiheitsstrafe und/ oder 45'000 EUR Geldstrafe</p>	<p>Meldepflicht nach iCPP - Gericht kann zusätzlich/ stattdessen strengere Massnahme anordnen - Zwangsmassnahme möglich, z.B. Beugehaft bis max. 3 Monate/ Zwangsgeld bis max. 206 EUR</p>	<p>Straftat - Max. 1 Jahr Freiheitsstrafe oder max. 8'700 EUR - zur Durchsetzung der Sanktion neue Massnahmen möglich, z.B. Präventivhaft</p>	<p>Sicherheitspolizeigesetz Vorführung, wenn dies in Bescheid angedroht wurde Asylgesetz - Ausschaffungshaft bei mehrmaliger Meldepflichtverletzung - Verwaltungsstrafe - Abmeldung von Grundversorgung</p>	<p>TPIMA bei Verstoss ohne zulangliche Entschuldigung 5 Jahre Freiheitsstrafe und/ oder Geldstrafe</p>
-----------------	---	--	--	---	--	--	--

Aufenthaltsgesetz
 - Ordnungswidrigkeit: **Geldbusse bis zu 1'000 EUR**
 - wiederholter Verstoss ist Straftat: Freiheitsstrafe bis zu 1 Jahr oder Geldstrafe

bei unentschuldigter Abwesenheit aus Betreuungsstelle

Fremdenpolizeigesetz
Ausschaffungshaft bei Nichterfüllung/ Verletzung der Meldepflicht, wenn kein milderes Mittel zur Verfügung steht

Minderjährige	Keine Altersbeschränkung	Keine Altersbeschränkung	Keine Altersbeschränkung	Nicht anwendbar auf Minderjährige	Grundsätzlich keine Altersbeschränkung, in der Praxis jedoch wohl erst ab 16 Jahre möglich	Keine Altersbeschränkung	Keine Altersbeschränkung
Praxis	In der Praxis steht der Durchführung einer solchen Vorführung oft die Unantastbarkeit der Wohnung entgegen, sofern die betroffene Person sich nicht von sich aus bei den Behörden meldet	Rechtsgrundlage Nutzung der polizeirechtlichen Generalklausel für Meldeauflage wird in Literatur kritisiert, da Meldeauflagen in vergangenen Jahren zugezogen haben und sich dadurch	Meldepflicht bei Verdacht, terroristische Taten begehen zu wollen Geht weniger weit als Regelung während Notstand (1 Mal täglich statt bis zu 3 Mal täglich)	<i>Meldepflicht nach iCPP</i> - Gericht muss bei Erlass der Massnahme die Bedürfnisse der betroffenen Person berücksichtigen, insbesondere berufliche Umstände	Praxisrelevant Am häufigsten verwendete Massnahme unter den vorläufigen Massnahmen zur Terrorismusprävention	Relevanz - Sportgrossveranstaltungen: setzt voraus, schon mindestens einmal bei Sportveranstaltung auffällig geworden zu sein, für Terrorismus daher wohl geringe Relevanz	Hintergrund Massnahmen nach TPIMA wurden 2011 eingeführt, um im Gegensatz zu den strengeren Massnahmen nach dem PTA von 2005 weniger in-

zur Standardmassnahme entwickeln, für die eigene Rechtsgrundlage erforderlich sein soll

Art. L. 228-2 CSI nach Kritik geändert

- Widerspruchsfrist von ursprünglich einem Monat verlängert auf 3 Monate
 - Zuständigkeit geändert vom ursprünglich zuständigen Gericht für einstweiligen Rechtsschutz zu in der Hauptsache zuständigem Gericht

- Massnahmenkatalog wird in der Literatur viel kritisiert, da er eher repressiven als präventiven Charakter hat

- Asyl-/ Fremdenpolizeirecht: regelmässig genutztes Mittel, um Anwesenheit zu kontrollieren, jedoch keine spezielle Massnahme zur Terrorismusprävention

vasiv zu sein, klarer definiert und besser vergleichbar mit Regelungen anderer Staaten

Statistik

- in 2018 4 neue TPIMA-Massnahmen erlassen
 - in 2018 endeten 5 TPIMA-Massnahmen wegen zeitlicher Befristung auf 2 Jahre
 - in 2018 wurden 2 TPIMA-Massnahmen aufgehoben

Verhältnismässigkeit

Pflicht, sich bei Überwachungs-firma zu melden wurde als unverhältnismässig kritisiert, da Betroffene gleichzeitig auch GPS-Überwachungsgerät trugen

1.2. Präventives Kontaktverbot

	Belgien	Deutschland	Frankreich	Italien	Niederlande	Österreich	Vereinigtes Königreich
Rechts- grund- lage	<p>Keine entsprechende Rechtsgrundlage</p> <p>Lediglich Art. 20 LDP sieht Kontaktverbote im Zusammenhang mit der Vorführung einer Person vor</p>	<p>§ 55 BKAG Präventives Kontaktverbot zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus oder zur Verhütung terroristischer Straftaten</p> <p>Bsp. § 17b NPOG Präventives Kontaktverbot zur Verhütung terroristischer Straftaten</p> <p>Generalklausel In anderen Bundesländern Kontaktverbot auf Grundlage der polizeirechtlichen Generalklausel möglich</p>	<p>Art. L. 225-2 CSI (CART) Präventives Verbot, direkten/ indirekten Kontakt mit bestimmten Personen zu haben für Personen, die aus Ausland zurückkehren und die verdächtigt werden, die öffentliche Sicherheit gefährden zu wollen</p> <p>Art. L. 228-2 CSI Präventives Verbot, direkten/ indirekten Kontakt mit bestimmten Personen zu haben für Personen, die verdächtigt werden, terroristische Taten begehen zu wollen</p>	<p>Art. 8-4 CAM Präventives Kontaktverbot zu Personen, die wegen eines Verbrechens verurteilt wurden/ Präventivmassnahmen unterliegen</p>	<p>Art. 2 (2) (c) LT - präventives Kontaktverbot zu bestimmten Personen - speziell für Terrorismus</p>	<p>§ 382g EO - umfassendes Kontaktverbot - ausschliesslich auf Antrag der betroffenen Person - eigentlich für Stalking konzipiert - zivilrechtliche Vorschrift, kann nicht zur öffentlich-rechtlichen Gefahrenabwehr herangezogen werden</p> <p>§ 50 öStGB - Kontaktverbot als sanktionsergänzende Massnahme - spezialpräventiv - nicht speziell für Terrorismus</p>	<p>Teil 1, Abs. 8 TPIMA Massnahme zum Umgang mit anderen Personen, kann beinhalten: - Verbot, mit bestimmter Person/ Art von Personen zu kommunizieren oder Umgang zu haben - Pflicht, Innenminister vor Kontakt oder Umgang mit anderen Personen (insgesamt oder unter bestimmten Umständen) zu informieren - Pflicht, bestimmte Voraussetzungen im Zusammenhang mit Kontakt oder Umgang mit anderen Personen zu erfüllen</p>

§ 56 AufenthG

Kontakt-/Kommunikationsverbot für Ausländer möglich, gegen die aus Gründen der inneren Sicherheit Abschiebeanordnung besteht, um Fortführen dieser Bestrebungen zu erschweren/unterbinden

Voraussetzungen	-Massnahme existiert nicht-	<i>BKAG</i> - muss Abwehr einer Gefahr des internationalen Terrorismus oder Verhütung einer terroristischen Straftat dienen - zu verhütende Straftat muss dazu bestimmt sein, Bevölkerung auf erhebliche Weise einzuschüchtern oder Behörde/ internationale Organisation rechtswidrig	<i>Art. L. 225-2 CSI (CART)</i> - Person hatte Staatsgebiet verlassen - wichtige Gründe zur Annahme, dass die Person ausgereist ist, um terroristische Gruppierung aufzusuchen, um bei Rückkehr die öffentliche Sicherheit Frankreichs zu beeinträchtigen	Ernste Hinweise auf ein Verschulden oder Gefahr von Flucht/ Beweisvernichtung/ Wiederholungstat - verfolgte Tat muss mit min. 3 Jahren Freiheitsstrafe bedroht sein - Verhältnismässigkeit - nicht anwendbar auf Minderjährige	Massnahme ist notwendig für nationale Sicherheit - Person kann durch ihr Verhalten terroristischen Taten oder deren Unterstützung zugeordnet werden - sofern kein besonderes Eilbedürfnis: Konsultation des zuständigen Bürgermeisters - keine Einschränkung bei der Ent-	Sanktionsergänzende Massnahme - verurteilter Person wird Strafe/ mit Freiheitsentziehung verbundene vorbeugende Massnahme nachgesehen/ Person wird aus mit bedingt entlassen - Notwendigkeit/ Zweckmässigkeit, um Person von weiteren mit Strafe bedrohten	<i>TPIMA</i> - (A) für wahrscheinlicher halten, die Person sei in terroristische Aktivitäten involviert - (B) „neue“ Aktivität im Vergleich zu vorheriger Massnahme (bei erstmaligem Ergreifen einer solchen Massnahme ist die Aktivität immer „neu“) - (C) angemessene Annahme, die
------------------------	-----------------------------	--	--	--	---	---	---

mit Gewalt/ durch Drohung zu nötigen oder politische, verfassungsrechtliche, wirtschaftliche oder soziale Grundstrukturen des Staates/ einer internationalen Organisation zu beeinträchtigen/ erheblich zu beeinträchtigen
- zu verhütende Straftat muss durch Art ihrer Begehung/ durch ihre Auswirkungen einen Staat/ internationale Organisation erheblich schädigen können

Bsp. NPOG

- wie BKAG
- aber: darf nur Verhütung der genannten terroristischen Straftaten dienen, nicht le-

- wichtige Gründe für Annahme, dass Verhalten der Person, mit welcher Kontakt verboten wird, Bedrohung für öffentliche Sicherheit darstellt
- schriftliche und begründete Anordnung
- Anordnung innerhalb 1 Jahres ab Rückkehr ins Staatsgebiet

Art. L. 228-2 CSI
- **wichtige Gründe für die Annahme, dass Verhalten der Person besondere Bedrohung für öffentliche Sicherheit darstellt**

- entweder: Person hat regelmäßig Kontakt mit Personen/ Organisationen, die zu terroristischen Taten aufrufen,

scheidung, zu welchen Personen der Kontakt verboten werden kann

Handlungen abzuhalten
- unzulässig, wenn Massnahmen unzumutbaren Eingriff in Persönlichkeitsrechte/ Lebensführung darstellt

Massnahme sei zum Schutz der Öffentlichkeit in UK oder im Ausland vor einer terroristischen Gefahr erforderlich sowie
- (D) um Beteiligung der Person an terroristischen Aktivitäten zu verhindern
- (E) vorherige Zustimmung des Obersten Gerichtshofs, wobei Zustimmung nur bei offensichtlichen Fehlern vorzuenthalten werden kann

Eilfall

Zustimmung des Obersten Gerichtshofs kann auch **nachträglich** eingeholt werden

diglich Abwehr einer terroristischen Gefahr	diese erleichtern oder daran teilnehmen
- Annahme/ konkrete Wahrscheinlichkeit des Begehens einer terroristischen Tat in bereits konkreter Weise	- oder: Person unterstützt/ verbreitet (die Ideologie befürwortend)/ stimmt zu Aussagen, die zum Begehen terroristischer Taten aufrufen/ die terroristische Taten verherrlichen
<i>Generalklausel</i>	
- bestehende/ künftige Gefahr für öffentliche Sicherheit und Ordnung	- wichtige Gründe für Annahme, dass Verhalten der Person, mit welcher Kontakt verboten wird, Bedrohung für öffentliche Sicherheit darstellt
- Ermessensausübung	- schriftliche und begründete Anordnung
- Geeignetheit, Erforderlichkeit, Verhältnismässigkeit	
<i>AufenthG</i>	
- Ausländer	
- bestehende Abschiebungsanordnung aus Gründen der inneren Sicherheit	

- Kontaktverbot muss dazu dienen, Fortführen derjenigen Bestrebungen zu erschweren/verhindern, die zu Ausweisung geführt haben
- der Person müssen weiterhin Kommunikationsmittel zur Verfügung stehen
- Beschränkung muss notwendig sein, um erhebliche Gefahr für innere Sicherheit/Leib und Leben Dritter abzuwehren oder um wiederholtes Begehen einer vorsätzlich begangenen Straftat (Verurteilung zu min. 2 Jahren Freiheitsstrafe, führte zu Ausweisung) zu verhindern

Zuständigkeit	-Massnahme existiert nicht-	<p><i>BKAG</i> Gericht auf Antrag der Abteilungsleitung/ Vertretung</p> <p><i>Bsp. NPOG</i> Amtsgericht auf Antrag der Polizei</p> <p><i>Generalklausel</i> Polizei- und Ordnungsbehörden</p> <p><i>AufenthG</i> Ausländerbehörde</p>	<p><i>Art. L. 225-2 CSI (CART), Art. L. 228-2 CSI</i> - Innenminister - informiert ausserdem Staatsanwalt für Terrorismusbekämpfung und örtlich zuständige Staatsanwaltschaft</p>	Gericht	<p>Minister für Justiz und Sicherheit Für Widerspruch gegen/ Änderung/ Verlängerung/ Rücknahme der Massnahme: Gericht</p>	<p>Sanktionsergänzende Massnahme erkennendes Gericht</p>	<p><i>TPIMA</i> - Innenminister trifft Massnahme - Oberster Gerichtshof muss Massnahme zustimmen - Innenminister muss Meinung des Leiters der zuständigen Polizeistelle einholen, ob genug Beweise für strafrechtliche Verfolgung vorliegen - Leiter der zuständigen Polizeistelle muss hierfür Meinung der Staatsanwaltschaft einholen</p>
Dauer	-Massnahme existiert nicht-	<p><i>BKAG, Bsp. NPOG</i> Max. 3 Monate, verlängerbar um jeweils max. 3 Monate</p> <p><i>Generalklausel</i> Angemessenheit</p>	<p><i>Art. L. 225-2 CSI (CART)</i> - max. 3 Monate - max. 1 Mal verlängerbar durch begründete Anordnung</p>	<p>Verhältnismässigkeit - max. doppelt so lang wie Hausarrest oder Haft</p>	<p>Max. 6 Monate - verlängerbar um weitere 6 Monate</p>	<p>Sanktionsergänzende Massnahme Max. bis Ende der Probezeit nach Entlassen aus der Haft</p>	<p><i>TPIMA</i> - 1 Jahr - verlängerbar um 1 Jahr, sofern Voraussetzungen weiterhin vorliegen, jedoch keine neue Zustimmung</p>

des Obersten Gerichtshofs erforderlich

Sanktion	-Massnahme existiert nicht-	<p><i>AufenthG</i> Verhältnismässigkeit, liegt nur in sehr engen Grenzen vor</p>	<p><i>Art. L. 228-2 CSI</i> - max. 6 Monate - max. 6 Monate verlängerbar, wenn neue/ zusätzliche Tatsachen vorliegen</p>	<p>Gericht kann zusätzlich/ stattdessen strengere Massnahme anordnen - Zwangsmassnahme möglich, z.B. Beugehaft</p>	<p><i>Straftat</i> - Max. 1 Jahr Freiheitsstrafe oder max. 8'700 EUR - zur Durchsetzung der Sanktion neue Massnahmen möglich, z.B. Präventivhaft</p>	<p>Exekutionsordnung Keine Sanktion, nur Durchsetzung durch Sicherheitsbehörden</p> <p>Sanktionsergänzende Massnahme - Kontaktverbot kann aufgehoben werden, soweit es sich als zwecklos/ ungeeignet erweist, insbesondere wenn sie mutwillig nicht befolgt wird - Folge der Aufhebung: eigentliche Strafe/ Strafrest wird vollzogen - förmliche Mahnung erforderlich</p>	<p><i>TPIMA bei Verstoss ohne zurechnung</i> 5 Jahre Freiheitsstrafe und/ oder Geldstrafe</p>
		<p><i>Bsp. NPOG</i> Straftat: Freiheitsstrafe bis zu 2 Jahre oder Geldstrafe</p>	<p><i>Art. L. 225-2 CSI (CART), Art. L. 228-2 CSI</i> 3 Jahre Freiheitsstrafe und/ oder 45'000 EUR Geldstrafe</p>				
		<p><i>Generalklausel</i> Keine Sanktion, lediglich verwaltungsrechtliche Zwangsmittel zur Durchsetzung der Anordnung</p>					
		<p><i>AufenthG</i> Trotz wiederholten Hinweises auf rechtliche Folgen Verstoss gegen</p>					

Kommunikationsmittel-/ Kontaktverbot: Straftat: **Freiheitsstrafe bis zu 1 Jahr** oder Geldstrafe

Minderjährige	-Massnahme existiert nicht-	Keine Altersbeschränkung	Keine Altersbeschränkung	Nicht anwendbar auf Minderjährige	Grundsätzlich keine Altersbeschränkung, in der Praxis jedoch wohl erst ab 16 Jahre möglich Wahrscheinlicher wäre ein an die Eltern gerichtetes Kontaktverbot zu ihrem Kind, um das Kind vor dem schädigenden Einfluss der Eltern zu schützen	Keine Altersbeschränkung	Keine Altersbeschränkung
Praxis	-Massnahme existiert nicht-	Keine Angaben	Problem - in manchen Fällen nicht alle Voraussetzungen erfüllt - neue Gesetzgebung ermöglicht teilweise, dennoch Massnahmen zu ergreifen	Unklare Rechtsprechung zur Frage, ab wann ein Verstoß gegen das Kontaktverbot vorliegt	Schwierigkeiten bei Überwachung Insbesondere im Hinblick auf Kontakte per Internet	Keine Angaben	EMRK Urteil von 2014: Einschränkung des Gebrauchs elektronischer Geräte als Verletzung von Art. 3 / 8 beurteilt

1.3. Präventive Ein- und Ausgrenzung

	Belgien	Deutschland	Frankreich	Italien	Niederlande	Österreich	Vereinigtes Königreich
Rechts- grund- lage	<p>Art. 134sexies NLC - Verbot, einen bestimmten öffentlichen Ort zu betreten - nicht speziell für Terrorismus</p>	<p>§ 55 BKAG Aufenthaltsvorgabe zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus oder zur Verhütung terroristischer Straftaten</p> <p>Bsp. § 36a SOG LSA Aufenthaltsvorgabe zur Verhütung terroristischer Straftaten</p> <p>Bsp. § 29 ASOG Bln Platzverweis und Aufenthaltsverbot sind Standardmassnahmen im Polizeirecht der Länder</p>	<p>Art. L. 228-2 CSI: Eingrenzung Eingrenzung auf bestimmten Bereich für Personen unter Verdacht, terroristische Taten begehen zu wollen</p> <p>Art. L. 228-4 CSI: Ausgrenzung Ausgrenzung aus bestimmtem Bereich für Personen unter Verdacht, terroristische Taten begehen zu wollen</p> <p>Art. L. 228-4 CSI: Anzeigen von Ortswechseln Pflicht, Ortswechsel ausserhalb eines bestimmten Bereiches anzuzeigen</p>	<p>Art. 283 iCPP Gebot oder Verbot, an einem bestimmten Ort zu verweilen</p> <p>Art. 2 CAM (<i>rim-patrio con foglio di via obbligatorio</i>) Gebot, sich direkt nach Hause zu begeben und von bestimmtem Ort fernzubleiben</p> <p>Art. 6 CAM (<i>sorveglianza speciale di pubblica sicurezza</i>) - Art. 6-2: Verbot bestimmte Bezirke/ Regionen aufzusuchen - Art. 6-3: Gebot, eigenen Bezirk nicht zu verlassen</p>	<p>Art. 2 (2) (b) LT - Verbot, sich an bestimmten Ort/ in dessen Nähe/ in bestimmter Region der Niederlande aufzuhalten - speziell für Terrorismusprävention</p>	<p>§ 36 SPG Platzverweis</p> <p>§ 38 SPG Wegweisung</p> <p>§ 38a SPG Betretungsverbot</p>	<p>Teil 1, Abs. 3 TPIMA Massnahme für den Aufenthalt über Nacht - kann verpflichten, an einem bestimmten Ort zu übernachten - kann verpflichten, die Identität der Personen anzugeben, die am gleichen Ort übernachten - kann verpflichten, in der eigenen Wohnung oder anderswo zu übernachten, bei Entfernung über 200 Miles mit Zustimmung der betroffenen Person</p>

**Teil 1, Abs. 3
TPIMA**

Massnahme für Ortsverbote
 - kann verbieten, bestimmten Ort oder bestimmte Arten von Orten ohne Zustimmung durch den Innenminister aufzusuchen
 - kann verpflichten, Innenminister vor Betreten des Ortes zu informieren
 - kann verbieten, Ort aufzusuchen, solange nicht bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind

Voraussetzungen	Störung der öffentlichen Ordnung durch das Verhalten einzelner oder von Gruppen - oder: wiederholte Verstöße am gleichen Ort	<i>BKAG</i> - muss Abwehr einer Gefahr des internationalen Terrorismus oder Verhütung einer terroristischen Straftat dienen	Eingrenzung, Ausgrenzung, Anzeigen von Ortswechseln nach CSI - wichtige Gründe für die Annahme, dass Verhalten	<i>Massnahmen nach iCPP</i> - ernste Hinweise auf ein Verschulden oder Gefahr von Flucht/ Beweisvernichtung/Wiederholungstat	Massnahme ist notwendig für nationale Sicherheit - Person kann durch ihr Verhalten terroristischen Taten oder deren Unterstützung zugeordnet werden	<i>Platzverweis</i> - auf Tatsachen gegründeter Verdacht - bestimmtem Ort - allgemeine Gefahr für Leben/Gesundheit mehrerer Menschen/	<i>TPIMA</i> - (A) für wahrscheinlicher halten, die Person sei in terroristische Aktivitäten involviert - (B) „neue“ Aktivität im Vergleich
------------------------	--	--	--	---	---	--	---

<p>gegen Vorschriften der Stadtverwaltung (<i>Conseil communal</i>)</p> <p>- oder: in vergleichbaren Fällen, wenn dies Störung der öffentlichen Ordnung oder Ungehorsam beinhaltet</p> <p>- zunächst schriftliche Ermahnung erforderlich, ausser wenn Massnahme nötig ist, um die öffentliche Ordnung aufrecht zu erhalten</p> <p>- Person/ ihr rechtlicher Bestand steht vor Bestätigung der Massnahme rechtliches Gehör zu</p>	<p>- zu verhütende Straftat dazu bestimmt, Bevölkerung auf erhebliche Weise einzuschüchtern/ Behörde/ internationale Organisation rechtswidrig mit Gewalt/ durch Drohung zu nötigen/ politische, verfassungsrechtliche, wirtschaftliche/ soziale Grundstrukturen des Staates/ einer internationalen Organisation zu beseitigen/ erheblich zu beeinträchtigen</p> <p>- zu verhütende Straftat muss durch Art ihrer Begehung/ durch ihre Auswirkungen einen Staat/ internationale Organisation erheblich schädigen können</p>	<p>der Person besondere Bedrohung für öffentliche Sicherheit darstellt</p> <p>- entweder: Person hat regelmässig Kontakt mit Personen/ Organisationen, die zu terroristischen Taten aufrufen, diese erleichtern oder daran teilnehmen</p> <p>- oder: Person unterstützt/ verbreitet (die Ideologie befürwortend) Aussagen, die zum Begehen terroristischer Taten aufrufen/ die terroristische Taten verherrlichen</p> <p>- eingegrenzter Bereich und Bereich ausserhalb dessen Ortswechsel angezeigt werden müssen, dürfen nicht kleiner als Gemeinde sein und Person muss</p>	<p>- verfolgte Tat muss mit min. 3 Jahren Freiheitsstrafe bedroht sein</p> <p>- Verhältnismässigkeit</p> <p>- nicht anwendbar auf Minderjährige</p> <p><i>Art. 2 CAM (rimpatrio con foglio di via obbligatorio)</i></p> <p>Kann verhängt werden gegenüber Personen, die der Polizei als Straftäter bekannt sind</p>	<p>- sofern kein besonderes Eilbedürfnis: Konsultation des zuständigen Bürgermeisters</p>	<p>Eigentum/ Umwelt in grossem Ausmass</p> <p><i>Wegweisung</i></p> <p>- Unbeteiligte, die durch Anwesenheit am Vorfallort Erfüllung der allgemeinen Hilfeleistungspflicht/ nach gefährlichem Angriff gebotene Klärung der Umstände behindern</p> <p>- ebenso, wenn Voraussetzungen für Platzverweis vorliegen</p> <p><i>Betretungsverbot</i></p> <p>- Spezialvorschrift zur Wegweisung</p> <p>- Verbot, Wohnung/ unmittelbare Umgebung zu betreten</p> <p>- bei gefährdeter Minderjähriger Person auch Betretungsverbot</p>	<p>zu vorheriger Massnahme (bei erstmaligem Ergreifen einer solchen Massnahme ist die Aktivität immer „neu“)</p> <p>- (C) angemessene Annahme, die Massnahme sei zum Schutz der Öffentlichkeit in UK oder im Ausland vor einer terroristischen Gefahr erforderlich sowie</p> <p>- (D) um Beteiligung der Person an terroristischen Aktivitäten zu verhindern</p> <p>- (E) vorherige Zustimmung des Obersten Gerichtshofs, wobei Zustimmung nur bei offensichtlichen Fehlern vorzuenthalten werden kann</p>
--	---	--	--	---	--	--

Bsp. SOG LSA
 - **wie BKAG**
 - Annahme/ konkrete Wahrscheinlichkeit des Begehens einer terroristischen Tat in bereits konkreter Weise
 - aber: darf nur Abwehr einer Gefahr für Bestand/ Sicherheit von Bund/ Land oder Leib/ Leben/ Freiheit einer Person dienen

weiterhin familiäres und berufliches Leben weiterführen können
 - ausgegrenzter Bereich darf nicht Wohnort der Person sein

Bsp. ASOG Bln für Platzverweis
Gefahr

Bsp. ASOG Bln für Ortsverbot wegen geplanter Straftat
 - **auf Tatsachen gegründeter Verdacht, Person werde an Ort Straftat begehen**

der Schule/ Kinderbetreuungs- einrichtung möglich
 - dient Schutz der Person, die in Wohnung wohnt
 - wenn anzunehmen ist, dass Angriff auf Leben/ Gesundheit/ Freiheit bevorsteht, insbesondere bei vorangegangenen gefährlichem Angriff

Eilfall
Zustimmung des Obersten Gerichtshofs kann auch **nachträglich** eingeholt werden

- kann Verbot für Ort/ Gebiet innerhalb Berlins erlassen werden
- Umfang muss erforderlich sein
- berechtigtes Betreten der eigenen Wohnung/ Ausüben des Versammlungsrechts müssen möglich sein

Zuständigkeit	Bürgermeister Entscheidung des Bürgermeisters muss durch Bürgermeister- und Schöffenkollegium bestätigt werden	<i>BKAG</i> Gericht auf Antrag der Abteilungsleitung/ Vertretung <i>Bsp. SOG LSA</i> Landeskriminalamt auf Anordnung des Amtsgerichts <i>Bsp. ASOG Bln</i> Polizei- und Ordnungsbehörden	Eingrenzung, Ausgrenzung, Anzeigen von Ortswechseln nach CSI - Innenminister - informiert ausserdem Staatsanwalt für Terrorismusbekämpfung und örtlich zuständige Staatsanwaltschaft	<i>Massnahmen nach iCPP</i> Gericht <i>Art. 2 CAM (rimpatrio con foglio di via obbligatorio)</i> Polizeidirektor (Questore)	Minister für Justiz und Sicherheit Für Widerspruch gegen/ Änderung/ Verlängerung/ Rücknahme der Massnahme: Gericht	<i>Platzverbot</i> Sicherheitsbehörden <i>Wegweisung, Betretungsverbot</i> - Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes - bei Gefährdung grossen Ausmasses: über Eilzuständigkeit ebenfalls, wenn Sicherheitsbehörde nicht selbst handeln kann	<i>TPIMA</i> - Innenminister trifft Massnahme - Oberster Gerichtshof muss zustimmen - Innenminister muss Meinung des Leiters der Polizei einholen, ob genug Beweise für strafrechtliche Verfolgung vorliegen - Leiter der Polizei muss hierfür Meinung der Staatsanwaltschaft einholen
----------------------	--	--	---	--	--	---	---

Dauer	Max. 1 Monat, zweimal verlängerbar	BKAG, Bsp. SOG LSA Max. 3 Monate, verlängerbar um jeweils max. 3 Monate <i>Bsp. ASOG Bln für Platzverweis</i> Nur vorübergehend <i>Bsp. ASOG Bln für Ortsverbot wegen geplanter Straftat</i> Erforderlicher Umfang	<i>Eingrenzung nach CSI</i> - max. 3 Monate - max. 3 Monate verlängerbar - danach nur verlängerbar, wenn neue/ zusätzliche Tatsachen vorliegen - insgesamt max. 12 Monate <i>Ausgrenzung, Anzeigen von Ortswechseln nach CSI</i> - max. 6 Monate - max. 6 Monate verlängerbar - danach nur um max. 6 Monate verlängerbar, wenn neue/ zusätzliche Tatsachen vorliegen	Massnahmen nach iCPP - Verhältnismässigkeit - max. doppelt so lang wie Hausarrest oder Haft Art. 2 CAM (<i>rimpatro con foglio di via obbligatorio</i>) Max. 3 Jahre	Max. 6 Monate - verlängerbar um weitere 6 Monate	<i>Platzverbot</i> - längerfristig: nach Wegfall der Gefährdung, max. 3 Monate, verlängerbar - kurzfristig: Verhältnismässigkeit <i>Wegweisung</i> Verhältnismässigkeit <i>Betretungsverbot</i> - max. 10 Tage - verlängerbar auf 20 Tage, wenn innerhalb der ersten 10 Tage Antrag auf Erlass einer einstweiligen Verfügung eingeht	<i>TPIMA</i> - 1 Jahr - verlängerbar um 1 Jahr, sofern Voraussetzungen weiterhin vorliegen, jedoch keine neue Zustimmung des Obersten Gerichtshofs erforderlich <i>TPIMA bei Verstoss ohne zulangliche Entschuldigung</i> 5 Jahre Freiheitsstrafe und/ oder Geldstrafe
Sanktion	Geldbusse	<i>BKAG</i> Straftat: Freiheitsstrafe bis zu 3 Jahren oder Geldstrafe	<i>Eingrenzung, Ausgrenzung, Anzeigen von Ortswechseln nach CSI</i> 3 Jahre Freiheitsstrafe und/ oder	<i>Massnahme nach iCPP</i> - Gericht kann zusätzlich/ stattdessen strengere Massnahme anordnen	<i>Straftat</i> - Max. 1 Jahr Freiheitsstrafe oder max. 8'700 EUR - zur Durchsetzung der Sanktion	<i>Platzverweis, Wegweisung</i> - Keine Sanktion, jedoch Durchsetzung mit unmittelbarem Zwang	

Bsp. SOG LSA
Ordnungswidrigkeit: **Geldbusse bis zu 5'000 EUR**

Bsp. ASOG Bln
Keine Sanktion, lediglich **verwaltungsrechtliche Zwangsmittel** zur Durchsetzung der Anordnung

45'000 EUR Geldstrafe

- Zwangsmassnahme möglich, z.B. Beugehaft

Art. 2 CAM (rimpatrio con foglio di via obbligatorio)
2 bis 5 Jahre Freiheitsstrafe

neue Massnahmen möglich, z.B. Präventivhaft
- Einhalten der Massnahme möglich durch elektronische Überwachung

- unmittelbarer Zwang muss notwendig und verhältnismässig sein und zuvor ange droht und angekündigt werden

Betretungsverbot
Keine Durchsetzung mittels unmittelbaren Zwangs möglich

Minderjährige

Bei Minderjährigen nur ab 14 Jahre möglich

Grundsätzlich keine Altersbeschränkung

Anhaltspunkte, wann Gefährdung für Minderjährige besteht

- Einflüssen ausgesetzt, die Wohl derart beeinträchtigen, dass Abgleiten in Kriminalität droht
- rechtswidrige Taten werden bandenmässig/serienmässig/ mit

Keine Altersbeschränkung

Nicht anwendbar auf Minderjährige

Grundsätzlich keine Altersbeschränkung, in der Praxis jedoch wohl erst ab 16 Jahre möglich

Keine Altersbeschränkung

Keine Altersbeschränkung

hoher krimineller
Energie begangen
- befinden sich an
Ort, an dem Straftaten vorbereitet/
verübt werden/
sich Straftäter
aufhalten/ jugendgefährdende
Schriften/ Bildträger werden zugänglich gemacht

Schutzmassnahmen

- zum Verlassen des Ortes anhalten/ von Erziehungsberechtigten abholen lassen/ ihnen zuführen/ subsidiär in Obhut des Jugendamts bringen
- Jugendamt unterrichten, sofern Massnahmen des Jugendamts erforderlich erscheinen
- zuständige Behörden unterrichten

Praxis	Rechtsnatur der Massnahme - Rechtsnatur der Massnahme war streitig und führte zu Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs (<i>Cour constitutionnelle</i>) - demnach muss die Massnahmen präventiven und nicht sanktionierenden Charakter haben	Keine Angaben	Art. L. 228-2 CSI nach Kritik modifiziert - Widerspruchsfrist von ursprünglich einem Monat verlängert auf 3 Monate - Zuständigkeit geändert vom ursprünglich zuständigen Gericht für einstweiligen Rechtsschutz zu in der Hauptsache zuständigem Gericht	<i>Massnahme nach iCPP</i> - viel Kritik in der Literatur, da eher repressiv als präventiv - in der Praxis viel verwendet	Überwachung des Einhaltens der Massnahme - In einem Fall wurde Aufenthaltsverbot durch elektronische Fussfessel überwacht, wodurch Verstoss gegen Massnahme festgestellt werden konnte - Person kam daraufhin in Präventivhaft	Keine Angaben	Hintergrund Möglichkeit, Ortsverbote zu erlassen, löst vorheriges Massnahmensystem ab, nach welchem Personen angewiesen werden konnten, in anderen Städten zu wohnen und sich dort nur in bestimmten Ortsteilen aufhalten zu dürfen
---------------	---	---------------	---	--	---	---------------	---

1.4. Präventives Ausreiseverbot (samt Beschlagnahme des Passes)

	Belgien	Deutschland	Frankreich	Italien	Niederlande	Österreich	Vereinigtes Königreich
Rechtsgrundlage	<p>Art. 65 CConsul - Entzug oder Annullierung des Reisepasses oder anderen Reisedokuments - nicht spezifisch für Terrorismus</p> <p>Art. 63 § 2, § 3 CConsul - Versagen eines Reisepasses oder anderen Reisedokuments - nicht spezifisch für Terrorismus</p> <p>Art. 39/2, 39/3 CConsul - Versagen eines Personalausweises - nicht spezifisch für Terrorismus</p>	<p>§ 6a PAuswG für Personalausweis</p> <p>§§ 7, 8 dPassG für Reisepass</p> <p>§ 36a SOG LSA Aufenthaltsverbot für Verkehrsmittel, die der Ausreise dienen, wenn Reisepass/ Personalausweis versagt/ entzogen wurden</p>	<p>Art. L. 224-1 CSI - Ausreiseverbot - Beförderungsunternehmen muss Beförderung verweigern - enthält auch Ermächtigung, Reisepass zu konfiszieren</p>	<p>Art. 9-2-bis CAM Reisepassentzug durch Polizeidirektor bei Verdacht auf terroristische Tat/ Beteiligung an auswärtigem Konflikt durch Unterstützung einer terroristischen Organisation</p> <p>Art. 281 iCPP - Ausreiseverbot für Privatpersonen möglich - hierfür kann Benutzung von Reisepass oder anderem Personalausweis durch Gericht gesperrt werden</p>	<p>Art. 3 LT - Verbot, Schengenraum zu verlassen - speziell für Terrorismusprävention</p>	<p>§§ 14, 15 öPassG für Reisepass</p> <p>§ 19 öPassG öPassG auch auf Personalausweis anwendbar</p> <p>§§ 92-94 FPG für Fremde = Staatenlose mit und ohne Asylberechtigung</p> <p>§ 67 FPG Aufenthaltsverbot für Bürger der EWR-Staaten, der Schweiz, bestimmter begünstigter Drittstaaten</p>	<p>Abs. 2(1) CTSA Beschlagnahme und Einbehalten des Passes, wenn Person verdächtigt wird, UK zu terroristischen Zwecken zu verlassen</p> <p>Teil 1, Abs. 2 TPIMA Massnahme für Reisen Innenminister kann für einzelne Person erlassen: - Verbot, ein bestimmtes Gebiet ohne Genehmigung zu verlassen - Gebot, vor Verlassen eines bestimmten Gebietes darüber zu informieren - Verbot, Reisedokument wie z.B.</p>

				<p>Art. 120 CDS Kein Führerschein für Personen unter besonderer Beobachtung durch die Polizei</p>			Reisepass/ Reiseticket ohne Erlaubnis des Innenministers zu besitzen
Voraussetzungen	<p><i>Entzug/ Annullierung/ Versagen von Reisepass/ anderes Reisedokument/ Personalausweis</i> - Person stellt substanzielle Gefahr/ Bedrohung für öffentliche Ordnung/ öffentliche Sicherheit dar - oder: gegen Person wird wegen Passfälschung/ anderer bestimmter Straftaten ermittelt - oder: Person unterliegt Ausreiseverbot/ Haftbefehl</p>	<p><i>Reisepass</i> - deutscher Staatsbürger - entweder innere/ äussere Sicherheit oder andere erhebliche Belange der BRD gefährden oder - schwere staatsgefährdende Gewalttat vornehmen - wenn ausreichend, dann lediglich Geltungsbereich oder Gültigkeit des Passes beschränken</p> <p><i>Personalausweis</i> - wie bei Reisepass - aber: Gefährdung muss darin</p>	<p><i>Französischer Ausreisender</i> - Ausreise zu terroristischen Zwecken oder an Ort mit terroristischer Aktivität - wahrscheinlich Gefährdung der öffentlichen Sicherheit nach Rückkehr - Person muss sodann Reisepass und Personalausweis abgeben, welche für ungültig erklärt werden</p>	<p><i>Reisepassentzug nach Art. 9-2-bis CAM</i> - Verdacht, eine terroristische Tat begehen zu wollen/ begangen zu haben oder an auswärtigem Konflikt teilnehmen zu wollen zur Unterstützung einer terroristischen Organisation</p> <p><i>Reisepassentzug nach iCPP</i> - ernste Hinweise auf ein Verschulden oder Gefahr von Flucht/ Beweisvernichtung/ Wiederholungstat</p>	<p>Notwendig, um die nationale Sicherheit zu gewährleisten - begründeter Verdacht, die Person werde sich ausser Landes begeben mit dem Ziel, Mitglied einer der aufgelisteten Terrororganisationen zu werden</p>	<p><i>Reisepass und Personalausweis</i> - innere/ äussere Sicherheit Österreichs durch Auslandsaufenthalt der Person gefährdet - Annahme beruht auf Tatsachen - Variante: Gefährdung durch Auslandsaufenthalt beruht auf Mitgliedschaft der Person in einer terroristischen Vereinigung - bei Entzug des Ausweises: Reisepass darf seit nicht mehr als 5 Jahren abgelaufen sein, Personalausweis muss noch gültig sein</p>	<p><i>Beschlagnahme nach CTSA</i> - Hinreichender Verdacht: - dass Person an Hafen in UK Absicht hat, UK zu verlassen - um im Ausland an terroristischen Handlungen teilzunehmen - „Hafen“: Flughafen, Seehafen, Hoverport, Heliport, internationaler Bahnhof, anderer Ort, an dem man ein Beförderungsmittel nutzen kann, um UK zu verlassen</p>

bestehen, entweder terroristische Vereinigung mit Bezug zur BRD anzugehören/ zu unterstützen oder rechtswidrig Gewalt gegen Leib oder Leben als Mittel zur Durchsetzung international ausgerichteter politischer oder religiöser Belange anzuwenden/ zu unterstützen/ vorsätzlich hervorzurufen

Aufenthaltsverbot in Verkehrsmittel zur Ausreise gemäss SOG LSA
 - Reisepass/ Personalausweis wurde aus genannten Gründen versagt/ entzogen
 - **Verkehrsmittel, in denen Ausreise aus Deutschland möglich ist**

- verfolgte Tat muss mit min. 3 Jahren Freiheitsstrafe bedroht sein
 - Verhältnismässigkeit
 - nicht anwendbar auf Minderjährige

Kein Führerschein nach CDS

- **Person ist unter besonderer Beobachtung durch die Polizei**
 - noch keine entsprechende Rehabilitation
 - Verbot ist keine automatische Folge der besonderen Beobachtung

- Behörde hat kein Ermessen bei der Entscheidung

Fremdenpass

- **wie bei Reisepass/ Personalausweis**
 - Prognoseentscheidung auf Grundlage des bisherigen Gesamtverhaltens
 - alternativ: Versagung/ Entzug auch möglich bei unentschuldigtem Nichtbefolgen einer Ladung zur erkennungsdienstlichen Behandlung

Aufenthaltsverbot

- **Bürger aus EWR-Staat, Schweiz, begünstigtem Drittstaat**
 - persönliches Verhalten gefährdet öffentliche Sicherheit/ Ordnung

Reisemassnahme nach TPIMA

- **Innenminister veröffentlicht Aspekte, welche bei Entscheidung über Reisemassnahme berücksichtigt werden**
 - ausserdem:
 - (A) für wahrscheinlicher halten, die Person sei in terroristische Aktivitäten involviert
 - (B) „neue“ Aktivität im Vergleich zu vorheriger Massnahme (bei erstmaligem Ergreifen einer solchen Massnahme ist die Aktivität immer „neu“)
 - (C) angemessene Annahme, die Massnahme sei zum Schutz der Öffentlichkeit in UK oder im Ausland vor einer ter-

- konkrete Tatsachen rechtfertigen Annahme, dass Person Ausreiseverbot missachten wird
 - zusätzlich: muss Abwehr einer Gefahr für Bestand/ Sicherheit von Bund/ Land oder für Leib/ Leben/ Freiheit einer Person dienen
 - Annahme/ konkrete Wahrscheinlichkeit des Begehens einer terroristischen Tat in bereits konkretisierter Weise

- tatsächliche, gegenwärtige, erhebliche Gefahr, die Grundinteresse der Gesellschaft betrifft
 - bei Aufenthalt seit über 10 Jahren: ausserdem nachhaltige und massgebliche Gefährdung nötig

roristischen Gefahr erforderlich sowie
 - (D) um Beteiligung der Person an terroristischen Aktivitäten zu verhindern
 - (E) vorherige Zustimmung des Obersten Gerichtshofs, wobei Zustimmung nur bei offensichtlichen Fehlern vorzuenthalten werden kann

Eilfall

Zustimmung des Obersten Gerichtshofs kann auch **nachträglich** eingeholt werden

Zuständigkeit	Minister oder Beamte des Auswärtigen Dienstes/ Aussenwirtschaft und Entwicklungszusammenarbeit/ Verteidigung/ de-	Passbehörde bzw. Personalausweisbehörde Grenzüberschreitender Verkehr Zuständige Behörden können im	Innenminister	<i>Reisepassentzug nach Art. 9-2-bis CAM</i> - Polizeipräsident (Questore) - Bestätigung durch Gerichts-	Minister für Justiz und Sicherheit Für Widerspruch gegen/ Änderung/ Verlängerung/ Rücknahme der Massnahme: Gericht	Passbehörde Bezirksverwaltungsbehörde, Bürgermeister oder Vertretungsbehörde	<i>Beschlagnahme nach CTSA</i> Polizeibeamter auf Weisung der Polizei auch qualifizierter Beamter
----------------------	--	--	----------------------	---	--	--	--

	signierte dezentralisierte Behörden/ Berufskonsuln im Ausland	Einzelfall Ausreise verbieten <i>Aufenthaltsverbot in Verkehrsmittel zur Ausreise gemäss SOG LSA</i> Landeskriminalamt auf Anordnung des Amtsgerichts		präsidenten, hierfür zunächst Meldung durch <i>Questore</i> an Staatsanwaltschaft <i>Reisepassenzug nach iCPP</i> Gericht		Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes - zur Vollstreckung - für Aufenthaltsverbot, dann auf Antrag des Bundesamtes für Fremdenwesen und Asyl	für Immigrations-sachen oder Zollbeamter <i>Reisemassnahme nach TPIMA</i> Innenminister
Dauer	Bis zum Entfallen der Voraussetzungen	<i>Personalausweis</i> - max. 3 Monate - keine Verlängerung <i>Neuer Reisepass oder Personalausweis</i> - auf Antrag - wenn Voraussetzungen nicht mehr vorliegen <i>Aufenthaltsverbot in Verkehrsmittel zur Ausreise gemäss SOG LSA</i> - max. 3 Monate - verlängerbar um jeweils 3 Monate	<i>Grundsatz</i> - max. 6 Monate - verlängerbar, seit 2016 keine Höchstgrenze für Gesamtdauer mehr - aufzuheben, wenn Voraussetzungen nicht mehr vorliegen	<i>Reisepassenzug nach Art. 9-2-bis CAM</i> - min. 1 Jahr - max. 5 Jahre <i>Reisepassenzug nach iCPP</i> - Verhältnismässigkeit - max. doppelt so lang wie Hausarrest oder Haft	Max. 6 Monate - verlängerbar um weitere 6 Monate	<i>Reisepass, Personal-/ Fremdenausweis</i> - keine Angabe in Gesetz oder Rechtsprechung - jedenfalls bei Wegfall der Voraussetzungen <i>Aufenthaltsverbot</i> - max. 10 Jahre - unbefristet, wenn Person öffentlich/ in einer Versammlung/ durch Verbreiten von Schriften terroristische Taten, die mit Völker-	<i>Beschlagnahme nach CTSA</i> - max. 14 Tage ab Tag nach Beschlagnahme des Ausweises - auf Antrag der Polizei durch gerichtliche Verfügung verlängerbar auf max. 30 Tage ab Tag nach Beschlagnahme <i>Reisemassnahme nach TPIMA</i> - 1 Jahr - verlängerbar um 1 Jahr, sofern Voraussetzungen weiterhin vorliegen, jedoch keine

						straftaten vergleichbar sind, billigt/ dafür wirbt	neue Zustimmung des Obersten Gerichtshofs erforderlich
Sanktion	Keine Sanktion, da Verstoss gegen Entzug/ Annullierung/ Versagung der Dokumente nicht möglich	<i>Vorsätzliche Ausreise trotz versagtem/ entzogenem Reisepass</i> oder nicht zur Ausreise berechtigendem Personalausweis ist Straftat: Freiheitsstrafe bis zu 1 Jahr oder Geldstrafe <i>Fahrlässige Begehung der genannten Taten ist Ordnungswidrigkeit: Geldbusse bis zu 30'000 EUR</i> <i>Ausstellung eines Passes im In-/ Ausland durch vorsätzlich unrichtige Angaben</i> bewirken ist Ordnungswidrigkeit: Geldbusse bis zu 5'000 EUR	<i>Verstoss oder Versuch des Verstosses gegen Ausreiseverbot</i> 3 Jahre Freiheitsstrafe und/ oder 45'000 EUR Geldstrafe <i>Verstoss gegen Pflicht, Reisepass/ Personalausweis abzugeben</i> 2 Jahre Freiheitsstrafe und/ oder 4'500 EUR Geldstrafe <i>Beförderungsunternehmen nimmt mit Ausreiseverbot belegte Person trotz Kenntnis des Verbots mit</i> - Mahnung - Geldstrafe	<i>Reisepassentzug nach Art. 9-2-bis CAM</i> - min. 1 Jahr - max. 5 Jahre <i>Reisepassentzug nach iCPP</i> - Gericht kann zusätzlich/ stattdessen strengere Massnahme anordnen - Zwangsmassnahme möglich, z.B. Beugehaft	<i>Straftat</i> - max. 1 Jahr Freiheitsstrafe oder max. 8'700 EUR - zur Durchsetzung der Sanktion neue Massnahmen möglich, z.B. Präventivhaft	<i>Verwaltungsübertretung</i> - rechtswidriges Ein- oder Ausreisen - Verwenden des als verloren/ entfremdet gemeldeten Reisepasses beim Grenzübertritt - Freiheitsstrafe bis zu 6 Wochen oder Geldstrafe bis zu 2'180 EUR, im Wiederholungsfall beides nebeneinander möglich	<i>Verstoss gegen Herausgabepflicht nach CTSA ohne zulängliche Entschuldigung</i> 6 Monate Freiheitsstrafe <i>Verstoss gegen Reisemassnahme nach TPIMA</i> - 10 Jahre Freiheitsstrafe - Strafe höher als bei anderen Massnahmen nach TPIMA - im Unterschied zu anderen Massnahmen nach TPIMA kann Verstoss nicht zulänglich entschuldigt (<i>reasonable excuse</i>) werden

*Entziehen der polizeilichen Kontrolle an Staatsgrenze/ Überschreiten des deutschen Staatsgebietes ausserhalb der zugelassenen Grenzübergangsstellen ist Ordnungswidrigkeit: **Geldbusse bis zu 5'000 EUR***

*Aufenthaltsverbot in Verkehrsmittel zur Ausreise gemäss SOG LSA
Ordnungswidrigkeit: **Geldbusse bis zu 5'000 EUR***

Minderjährige	Keine Altersbeschränkung	Keine Altersbeschränkung	Ausreise von unbegleiteten Minderjährigen - nur mit schriftlicher Erlaubnis eines Erziehungsberechtigten - Staatsanwaltschaft darf Ausreise dennoch	Nicht anwendbar auf Minderjährige	Grundsätzlich keine Altersbeschränkung, in der Praxis jedoch wohl erst ab 16 Jahre möglich	Keine Altersbeschränkung	Keine Altersbeschränkung
----------------------	---------------------------------	---------------------------------	--	--	---	---------------------------------	---------------------------------

verbieten, wenn trotz dieser Erlaubnis Grund zur Sorge besteht, der Minderjährige sei in Gefahr und der Erziehungsbeauftragte schütze ihn davor nicht

Praxis	Häufig gefälschte Reisepässe zu finden	Relevanz für Reisen innerhalb Europas Reisepass kaum noch erforderlich, Personalausweis genügt	<p>Sperrung Ausweis wird gesperrt, auch wenn er nicht abgeben werden muss</p> <p>Reisetickets Innenminister wird bei Buchung eines Reisetickets informiert</p> <p>Beförderungsunternehmen Beförderung der Person wird verboten</p>	<p>Anwendung des Reisepassentzugs nach CAM - Reform von 1992 sah vor, den Reisepassentzug stets mit einer anderen Massnahme zu verknüpfen - 1994 wurde entschieden, dass dieser Automatismus nicht verfassungskonform ist</p> <p>Reisepassentzug nach iCPP - Gericht muss bei Erlass der Massnahme die Bedürfnisse der betroffenen Person</p>	<p>Praktische Umsetzung - Reisepass wird entzogen - Ersatz-Ausweis wird ausgehändigt</p> <p>Massnahme in der Praxis kaum relevant</p>	<p>Relevanz - eher gering, da keine Personalausweispflicht besteht - Reisepassentzug insbesondere bei Suchtmittelkriminalität relevant</p> <p>Einschneidende Massnahme - Versagung/ Entzug: Berufliche/ persönliche Belange bleiben unberücksichtigt - Aufenthaltsverbot: nur bei schwerer Kriminalität und wenn kein milderes Mittel besteht</p>	<p>Statistiken zur Beschlagnahme nach CTSA - 24 Mal in 2015 verhängt - 15 Mal in 2016 verhängt - 14 Mal in 2017 verhängt - 5 Mal in 2018 verhängt</p>
---------------	---	--	---	---	---	---	--

<p>Conseil constitutionnel Hält Massnahmen hinsichtlich Schutz der öffentlichen Ordnung/ Bewegungsfreiheit für verhältnismässig</p>	<p>berücksichtigen, insbesondere berufliche Umstände - Massnahmenkatalog wird in der Literatur viel kritisiert, da er eher repressiven als präventiven Charakter hat</p>
<p>Präventivmassnahme - richtet sich an Familien, die in Konfliktgebiet reisen möchten - Vater/ Mutter weist Anzeichen von Radikalisierung auf und will mit Kindern reisen - Zusammenarbeit zwischen Strafrechts-, Verwaltungs-, Kinderschutzbehörden - psychologische Begleitung der Kinder/ Familie möglich - Ziel: verhindern, dass Familie (insb. Kinder) Staatsgebiet verlassen</p>	

1.5. Präventiver Hausarrest

	Belgien	Deutschland	Frankreich	Italien	Niederlande	Österreich	Vereinigtes Königreich
Rechts- grund- lage	Keine Regelungen zum präventiven Hausarrest	Keine Regelungen zum präventiven Hausarrest	Art. L. 225-2 CSI (CART) Hausarrest für Personen, die aus Ausland zurück- kehren und die verdächtig wer- den, die öffentli- che Sicherheit ge- fährden zu wollen	Art. 284 iCPP - präventiver Hausarrest - kann mit Kon- taktverbot ver- bunden werden Art. 285 iCPP - präventiver Hausarrest in auf elterliche Für- sorge angepasste Unterbringung - kann mit Kon- taktverbot ver- bunden werden Art. 286 iCPP - präventiver Hausarrest in Krankenhaus/ therapeutischer Einrichtung - kann mit Kon- taktverbot ver- bunden werden	Keine Regelungen zum präventiven Hausarrest	§ 173a öStPO - Elektronisch überwachter Hausarrest als Fortsetzung der Untersuchungs- haft - nicht speziell für Terrorismus	Teil 1, Abs. 1 TPIMA Massnahme zum Übernachtungsort

Voraussetzungen	-Massnahme existiert nicht-	-Massnahme existiert nicht-	<p>Person hatte Staatsgebiet verlassen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Annahme, dass Person ausgereist ist, um terroristische Gruppierung aufzusuchen, um bei Rückkehr öffentliche Sicherheit zu beeinträchtigen - normales familiäres und berufliches Leben muss möglich sein - nur innerhalb bestimmten Zeitraums, max. 8/ 24 Stunden - bei Minderjährigen: Informationspflicht an Staatsanwaltschaft beim örtlich zuständigen Gericht (<i>tribunal judiciaire</i>) - muss innerhalb von 1 Monat ab Rückkehr der Person angeordnet werden 	<p>Ernste Hinweise auf ein Verschulden oder Gefahr von Flucht/ Beweisvernichtung/ Wiederholungstat</p> <ul style="list-style-type: none"> - verfolgte Tat muss mit min. 3 Jahren Freiheitsstrafe bedroht sein - Verhältnismässigkeit - nicht anwendbar auf Minderjährige 	-Massnahme existiert nicht-	<p>Fortsetzung der Untersuchungshaft</p> <ul style="list-style-type: none"> - Strafmündigkeit (14 Jahre) - Antrag durch Staatsanwaltschaft oder Beschuldigten - kein gelinderes Mittel (z.B. Gelöbnis, Weisung, Sicherheitsleistung) - geordnete Lebensverhältnisse - Wohnsitz im Inland - Zustimmung des Beschuldigten 	<p><i>Massnahme zum Übernachtungsort nach TPIMA</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - festgelegter Übernachtungsort muss eigene Wohnung/ von Innenminister zur Verfügung gestellter Wohnung - Anordnung muss Möglichkeit vorsehen, um Erlaubnis für zeitweiliges Verlassen des festgelegten Übernachtungsortes bitten zu können - ausserdem: <ul style="list-style-type: none"> - (A) für wahrscheinlicher halten, die Person sei in terroristische Aktivitäten involviert - (B) „neue“ Aktivität im Vergleich zu vorheriger Massnahme (bei erstmaligem Ergreifen einer solchen Massnahme
------------------------	-----------------------------	-----------------------------	--	--	-----------------------------	--	---

ist die Aktivität immer „neu“)

- (C) angemessene Annahme, die Massnahme sei zum Schutz der Öffentlichkeit in UK oder im Ausland vor einer terroristischen Gefahr erforderlich sowie
- (D) um Beteiligung der Person an terroristischen Aktivitäten zu verhindern
- (E) vorherige Zustimmung des Obersten Gerichtshofs, wobei Zustimmung nur bei offensichtlichen Fehlern vor-enthalten werden kann

Eilfall

Zustimmung des Obersten Gerichtshofs kann auch **nachträglich** eingeholt werden

Zuständigkeit	-Massnahme existiert nicht-	-Massnahme existiert nicht-	Innenminister Nach Information durch den Staatsanwalt für Terrorismusbekämpfung	Gericht Weitere sanktionierende Massnahmen wie z.B. Kontaktverbot nur bei Antrag der Staatsanwaltschaft	-Massnahme existiert nicht-	Gericht	Innenminister
Dauer	-Massnahme existiert nicht-	-Massnahme existiert nicht-	Max. 1 Monat - max. 2 Mal verlängerbär	Dauer stets verhältnismässig zur verfolgten Straftat - max. Dauer hängt von Phase des Ermittlungs-/Strafverfahrens ab (4 Phasen mit je unterschiedlicher Höchstdauer) - insgesamt max. 2 Jahre für Straftaten, die max. mit Freiheitsstrafe von 6 Jahren bestraft werden - insgesamt max. 4 Jahre für Straftaten, die max. mit Freiheitsstrafe von 20 Jahren bestraft werden	-Massnahme existiert nicht-	<i>Bis Beginn der Hauptverhandlung</i> - bei Verdunklungsgefahr: max. 2 Monate - bei anderem Haftgrund: max. 6 Monate <i>Nach Beginn der Hauptverhandlung</i> Verhältnismässigkeit <i>Jugendliche</i> - Untersuchungshaft ist aufzuheben, wenn Hauptverhandlung nach 3 Monaten noch nicht begonnen hat	<i>TPIMA</i> - 1 Jahr - verlängerbär um 1 Jahr, sofern Voraussetzungen weiterhin vorliegen, jedoch keine neue Zustimmung des Obersten Gerichtshofs erforderlich

- insgesamt max. 6 Jahre für Straftaten, die max. mit Freiheitsstrafe von über 20 Jahren oder lebenslang bestraft werden

- bei Vorwurf eines Verbrechens ist Untersuchungshaft nach **6 Monaten** aufzuheben bzw. bei besonderer Schwierigkeit/ besonderem Umfang nach 1 Jahr

Sanktion	-Massnahme existiert nicht-	-Massnahme existiert nicht-	3 Jahre Freiheitsstrafe und/ oder 45'000 EUR Geldstrafe	<i>Straftat</i> - evtl. Neuberechnung der Dauer des Hausarrests - evtl. Untersuchungshaft - Gericht kann zusätzlich/ stattdessen strengere Massnahme anordnen - Zwangsmassnahme möglich, z.B. Beugehaft - unbedeutende Verstösse werden nicht geahndet	-Massnahme existiert nicht-	Elektronisch überwachter Hausarrest statt normaler Untersuchungshaft wird widerrufen, wenn - notwendige Voraussetzungen fallen weg - vereinbarte Regeln werden trotz Mahnung nicht eingehalten - erneut werden Straftaten begangen - Fluchtgefahr	<i>TPIMA bei Verstoss ohne zulangliche Entschuldigung</i> 5 Jahre Freiheitsstrafe und/ oder Geldstrafe
Minderjährige	-Massnahme existiert nicht-	-Massnahme existiert nicht-	Keine Altersbeschränkung	Vergleichbare Vorschrift für Minderjährige	-Massnahme existiert nicht-	Ab 14 Jahre	Keine Altersbeschränkung

Praxis	-Massnahme existiert nicht-	-Massnahme existiert nicht-	<p>Gesetz 2017-1510 zur Verstärkung der inneren Sicherheit und zur Terrorismusbekämpfung (<i>loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hausarrest wurde während des zweijährigen Notstandes viel genutzt - nicht durch Gesetz von Oktober 2017 eingeführt - Verhängen von Hausarrest zur Terrorismusbekämpfung stark kritisiert, da weitgehender Eingriff in Grundrechte ohne vorherige Verurteilung und Zweifel an Wirksamkeit 	<p>Kritik</p> <p>Massnahmenkatalog wird in der Literatur viel kritisiert, da eher repressiv als präventiv</p>	-Massnahme existiert nicht-	<p>Ende 2010-2015</p> <ul style="list-style-type: none"> - 3'200 Personen - verhältnismässig oft Frauen - nur selten angewendet 	Keine Angabe
---------------	-----------------------------	-----------------------------	--	--	-----------------------------	---	--------------

1.6. Präventive Verwendung von technischen Ortungsgeräten und von Mobilfunklokalisierung

	Belgien	Deutschland	Frankreich	Italien	Niederlande	Österreich	Vereinigtes Königreich
Rechtsgrundlage	<p>Art. 16/2, § 1^{er} LOSRS - Informationen von Anbieter/ Netzbetreiber von elektronischen Kommunikationsdienstleistungen über Identifikation von Abonennten/ von Kommunikationsmitteln, die bestimmte Person benutzt - speziell für Radikalisation</p> <p>Art. 16/2, § 2 LOSRS - Informationen von Bank/ Finanzinstitut über Identifikation von Endnutzer einer Prepaid-Karte - speziell für Radikalisation</p>	<p>§ 53 BKAG Mobilfunklokalisierung zur Terrorismusprävention</p> <p>§ 36b SOG LSA - Mobilfunklokalisierung - lediglich für Überwachung von Aufenthaltsanordnungen/ Kontaktverboten zur Terrorismusprävention</p> <p>Bsp. § 34c PAG Th - Allgemeine präventive Mobilfunklokalisierung - nicht speziell für Terrorismus</p> <p>§ 56 BKAG Elektronische Aufenthaltsüberwa-</p>	<p>Art. 230-32 fCPP Jede Form der technischen Lokalisierung von Person/ Fahrzeug/ Sache im Rahmen der Terrorismusbekämpfung erlaubt</p>	<p>Keine eigenständige Massnahme, sondern elektronische Überwachung dient der Überprüfung des Hausarrests</p> <p>Art. 275-bis iCPP Einsatz elektronischer Ortungsgeräte (elektronische Fussfessel), um angeordneten Hausarrest zu überwachen</p> <p>Art. 6 CAM Einsatz elektronischer Ortungsgeräte, um Aufenthaltsanordnung zu überwachen</p>	<p>Art. 126nb nICPP Identifizierung von Telefonnummer einer Person bei automatisierter Kommunikationsüberprüfung/ Anfragen an Telekommunikationsunternehmen über Inhaber einer Telefonnummer</p> <p>Art. 126zpa nICPP Identifizierung von Inhaber einer Telefonnummer bei terroristischen Taten</p>	<p>§ 53 Abs. 3b SPG - ermächtigt Sicherheitsbehörden, von Betreibern öffentlicher Telekommunikationsdienste Auskünfte über Standortdaten einzuholen - erfasst auch IMSI-Catcher - ausserdem Rechtsgrundlage für Einsatz technischer Mittel zur eigenständigen Lokalisierung von Mobilfunkgeräten</p> <p>§ 98 TKG 2003 Polizei kann als Betreiber von Notrufdiensten Auskünfte über Standortdaten von Betreibern öf-</p>	<p>Teil 1, Abs. 7(1) TPIMA - Massnahme zu elektronischen Kommunikationsmitteln - ermächtigt dazu, bei betroffener Person Besitz oder Nutzung elektronischer Kommunikationsmittel zu beschränken - gleiche Ermächtigung im Hinblick auf Personen, die in derselben Wohnung wohnen wie die betroffene Person</p>

chung zur Verhütung terroristischer Straftaten

**Bsp. § 32 PolG
BW**

Elektronische Aufenthaltsüberwachung zur Verhütung terroristischer Straftaten

**Bsp. § 36c SOG
LSA**

- Elektronische Aufenthaltsüberwachung
- lediglich für Überwachung von Aufenthaltsanordnung/ Kontaktverbot zur Terrorismusprävention

fentlicher Kommunikationsdienste erhalten

**§ 135 Abs. 2
öStPO**

Rechtsgrundlage für Auskünfte über Daten einer Nachrichtenübermittlung

**§ 11 Abs. 1 Nr. 7
PStSG**

Sicherheitspolizei kann Auskünfte über Standortdaten einholen, um verfassungsgemäher Angriff vorzubeugen

Voraussetzungen

Informationen von Anbietern/ Netzbetreibern sowie Banken/ Finanzinstituten
Keine Angaben

Mobilfunklokalisierung nach BKAG
- Abwehr der Gefahr/ Verhütung der Straftat auf andere Weise

Entweder Ermittlung i.V.m. Tat, die mit min. 3 Jahren Freiheitsstrafe bedroht ist
- oder Suche nach Ursache des To-

Elektronische Überwachung nach iCPP
- Voraussetzungen wie für Hausarrest
- ernste Hinweise auf ein Verschulden oder Gefahr

Identifizierung bei automatischer Kommunikationsüberwachung/ Anfrage
- Verdacht, bestimmte Straftat begangen zu haben, welche

Sicherheitspolizeigesetz
Auf Tatsachen beruhender Verdacht einer gegenwärtigen Gefahr für Leben/

Massnahme zur elektronischen Kommunikation nach TPIMA
- Innenminister muss Person erlauben, min. eines dieser Kom-

Persönliche Informationen durch Kameraüberwachung
Keine Angaben

Observation durch elektronische Mittel

Übliche Mittel zur Datenbeschaffung nicht ausreichend, um für Erfolg der nachrichtendienstlichen Mission nötige Informationen zu beschaffen

aussichtslos/ wesentlich erschwert

- Var. 1: Abwehr dringender Gefahr für Bestand/ Sicherheit von Bund/ Land oder für Leib/ Leben/ Freiheit einer Person/ Sachen von bedeutendem Wert, deren Erhalt im öffentlichen Interesse liegt
- Var. 2, 3: Annahme/ konkrete Wahrscheinlichkeit des Begehens einer terroristischen Tat in bereits konkretisierter Weise
- Var. 4: Tatsachen rechtfertigen Annahme, dass Person Mitteilungen für/ an Person aus Var. 1 entgegennimmt/ weitergibt

des oder Verschwindens eines Opfers
- oder Fahndung nach geflohener Person bei Haftbefehl, Verurteilung zu Freiheitsstrafe oder Eintragung in Register für terroristische Taten und Unterlassen der Mitteilung seiner Adresse und Ausreise
- oder schwere Gefahr für Personen oder Güter im Verzug

von Flucht/ Beweisvernichtung/ Wiederholungstat
- verfolgte Tat muss mit min. 3 Jahren Freiheitsstrafe bedroht sein
- Verhältnismäßigkeit
- nicht anwendbar auf Minderjährige

Elektronische Überwachung nach CAM

- **dient Überwachung der Aufenthaltсанordnung**
- Zustimmung der Person erforderlich

schweren Verstoß gegen öffentliche Ordnung mitsich bringt

- dringendes Erfordernis der Information für Ermittlungen

Identifizierung bei Terrorismusverdacht

Verdacht, Person habe terroristische Tat begangen

Gesundheit/ Freiheit eines Menschen

Telekommunikationsgesetz

- **Notruf eingegangen**

- Notfall kann nur durch Erlangen dieser Daten verhindert werden
- kann sowohl Daten der Person betreffen, die Notruf getätigt hat/ die in Gefahr schwebt, als auch Begleitperson

Strafprozessordnung

- **Zustimmung des Inhabers der technischen Einrichtung**

- Aufklärung einer Straftat kann gefördert werden
- Straftat lässt Freiheitsstrafe von min. 6 Monaten erwarten

Kommunikationsmittel zu benutzen:

Festnetztelefon/ mittels Festnetz internetfähiger Computer/ Mobiltelefon ohne Internetzugang

- Nutzung kann mit Auflagen verbunden sein
- ausserdem:
- (A) für wahrscheinlicher halten, die Person sei in terroristische Aktivitäten involviert
- (B) „neue“ Aktivität im Vergleich zu vorheriger Massnahme (bei erstmaligem Ergreifen einer solchen Massnahme ist die Aktivität immer „neu“)
- (C) angemessene Annahme, die Massnahme sei zum Schutz der Öffentlichkeit in

- Var. 5: Tatsachen rechtfertigen Annahme, dass Person als Var. 1 Telekommunikationsanschluss/ Endgerät der Person benutzen wird

Mobilfunklokalisierung nach PAG Th

- Standort des Mobilfunkgerätes der für die Gefahr verantwortlichen Person kann durch technische Mittel ermittelt werden

- zwingend erforderlich, um Gefahr für Bestand/ Sicherheit von Staat/ Land abzuwehren oder
- aussichtslos oder wesentlich schwieriger, Gefahr für Leben/ Gesundheit/ Freiheit einer Person

- hinreichender Tatverdacht ausreichend
- Verhältnismäßigkeit
- wenn Inhaber der technischen Einrichtung nicht zustimmt: Daten für Aufklärung der Tat erforderlich, Straftat sieht Freiheitsstrafe von min. 1 Jahr vor
- alternativ: Geiselnahme, dringender Tatverdacht
- alternativ: Suche eines flüchtigen/ abwesenden Beschuldigten, wenn er einer mit min. 1 Jahr Freiheitsstrafe bedrohten Tat verdächtig ist, dringender Tatverdacht

UK oder im Ausland vor einer terroristischen Gefahr erforderlich sowie
- (D) um Beteiligung der Person an terroristischen Aktivitäten zu verhindern
- (E) vorherige Zustimmung des Obersten Gerichtshofs, wobei Zustimmung nur bei offensichtlichen Fehlern vorzuenthalten werden kann

Eilfall
Zustimmung des Obersten Gerichtshofs kann auch **nachträglich** eingeholt werden

oder gemeine Gefahr für Sachen auf andere Weise abzuwehren

Mobilfunklokalisierung/ Elektronische Aufenthaltsüberwachung für Überwachung von Aufenthaltsanordnung/ Kontaktverbot nach SOG LSA

- vollzieh-/ vollstreckbare Aufenthaltsanordnung/ Kontaktverbot, dessen Einhaltung überwacht werden soll

- Anhaltspunkte rechtfertigen Annahme, dass Person Anordnungen ohne Überwachung missachten wird

Elektronische Aufenthaltsüberwachung nach BKAG, PolG BW

Polizeiliches Staatsschutzgesetz

- Ermitteln erfolgt zur erweiterten Gefahrenerforschung und zum vorbeugenden Schutz vor verfassungsrechtlichen Angriffen

- Gefahrenerforschung
- Verhältnismäßigkeit

- **Pflicht zum Tragen elektronischer Fussfessel, um Person davon abzuhalten, bestimmte Straftat zu begehen**

- Annahme/ konkrete Wahrscheinlichkeit des Begehens einer terroristischen Tat in bereits konkretisierter Weise

Zuständigkeit

Leiter/ dessen Vertreter des Nachrichtendienstes (*Service de Sureté de l'État*)

Mobilfunklokalisierung nach BKAG
Gericht, auf Antrag durch Präsidenten des Bundeskriminalamts/ Vertreters

Mobilfunklokalisierung nach PAG Th
Gericht, auf Antrag des Leiters der Landespolizeidirektion/ Landeskriminalamts/ be-

Durchführung
Beamte der **Kriminalpolizei**

Zunächst Zustimmung und Kontrolle durch
Staatsanwaltschaft erforderlich
- bei beschleunigtem Verfahren
- bei vorläufiger Untersuchung
- bei Untersuchung zu terroristischer Straftat

Elektronische Überwachung nach iCPP
Gericht

Justizbeamter

Sicherheitspolizeigesetz, Telekommunikationsgesetz
Sicherheitsbehörden

Polizeiliches Staatsschutzgesetz
- **Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung**
- Landesämter Verfassungsschutz

Innenminister

sonders beauftragten Beamten des höheren Polizeivollzugsdienstes	<i>Bei längerer Dauer Zustimmung und Kontrolle durch Haftgericht erforderlich</i>
<i>Mobilfunklokalisierung/ Elektronische Aufenthaltsüberwachung für Überwachung von Aufenthaltsanordnung/ Kontaktverbot nach SOG LSA</i>	Auf Antrag der Staatsanwaltschaft
Landeskriminalamt auf Anordnung durch das Amtsgericht	<i>Bei schwerer Gefahr für Personen oder Güter im Verzug</i> - Durchführung durch Beamten der Kriminalpolizei - sofortige Information an Staatsanwaltschaft und Haftgericht, welche Aufhebung anordnen können
<i>Elektronische Aufenthaltsüberwachung nach BKAG</i>	
Gericht , auf Antrag der Abteilungsleitung/ Vertretung	

Elektronische Aufenthaltsüberwachung nach PolG BW

Amtsgericht, auf Antrag der Leitung eines regionalen Polizeipräsidiums/ Polizeipräsidiums Einsatz/Landeskriminalamts

Dauer	Bis Wegfall der Voraussetzungen	<p><i>Mobilfunklokalisierung nach BKAG</i></p> <p>Max. 6 Monate, verlängerbar um jeweils max. 6 weitere Monate</p> <p><i>Mobilfunklokalisierung nach PAG Th</i></p> <p>Max. 3 Monate, verlängerbar um jeweils max. 3 weitere Monate</p>	<p>Zunächst max. 15 Tage</p> <ul style="list-style-type: none"> - Anordnung durch Staatsanwaltschaft - bei beschleunigtem Verfahren, vorläufiger Untersuchung oder Untersuchung wegen terroristischer Straftat <p>Verlängerung um 1 Monat</p> <ul style="list-style-type: none"> - Anordnung durch Haftgericht - verlängerbar bis max. 1 Jahr bzw. 2 	<p><i>Elektronische Überwachung nach iCPP</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Wie bei Hausarrest - Dauer stets verhältnismässig zur verfolgten Straftat - max. 2 Jahre für Straftaten, die max. mit Freiheitsstrafe von 6 Jahren bestraft werden - max. 4 Jahre für Straftaten, die max. mit Freiheitsstrafe von 20 	<p><i>Identifizierung bei automatischer Kommunikationsüberwachung/Anfrage</i></p> <p>Max. 1 Woche, nicht verlängerbar</p> <p><i>Identifizierung bei Terrorismusverdacht</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - max. 4 Wochen - verlängerbar um jeweils 4 weitere Wochen 	<p>Keine Spezialvorschriften</p> <p>Nur solange Tatbestandsvoraussetzungen vorliegen</p>	<p><i>TPIMA</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - 1 Jahr - verlängerbar um 1 Jahr, sofern Voraussetzungen weiterhin vorliegen, jedoch keine neue Zustimmung des Obersten Gerichtshofs erforderlich
--------------	--	---	--	---	---	---	--

Mobilfunklokalisierung/ Elektronische Aufenthaltsüberwachung für Überwachung von Aufenthaltsanordnung/ Kontaktverbot nach SOG LSA
Max. 3 Monate, verlängerbar um jeweils max. 3 weitere Monate

Jahren bei Untersuchung wegen terroristischer Tat
Schwere Gefahr für Personen oder Güter im Verzug
 Keine Angabe

Jahren bestraft werden
 - max. 6 Jahre für Straftaten, die max. mit Freiheitsstrafe von über 20 Jahren oder lebenslang bestraft werden

Elektronische Aufenthaltsüberwachung nach BKAG, PolG BW
Max. 3 Monate, verlängerbar um jeweils max. 3 weitere Monate

Minderjährige	Keine Altersbeschränkung	Keine Altersbeschränkung	Keine Altersbeschränkung Verfahren hängt jedoch von Alter des Minderjährigen ab	Nicht anwendbar auf Minderjährige	Anwendbar erst ab 12 Jahre	Keine Altersbeschränkung	Keine Altersbeschränkung
----------------------	---------------------------------	---------------------------------	---	--	-----------------------------------	---------------------------------	---------------------------------

Praxis	Keine Angabe	Keine Angabe	Keine Angabe	Entscheidung des Obersten Ge- richtshofs (Cassazione pe- nale) Gericht kann al- leine über Anord- nung einer elekt- ronischen Fussfes- sel entscheiden und benötigt kei- nen Antrag der Staatsanwalt- schaft, da es nicht um Massnahme (Hausarrest) an- sich geht, sondern lediglich um Mo- dalität der Aus- führung der Mass- nahme	Keine Angabe	Keine Angabe	Keine Angabe
---------------	--------------	--------------	--------------	---	--------------	--------------	--------------

1.7. Verdeckte Fahndung im Internet und in elektronischen Medien

	Belgien	Deutschland	Frankreich	Italien	Niederlande	Österreich	Vereinigtes Königreich
Rechtsgrundlage	<p>Art. 13/2 LO du 30.11.1998</p> <ul style="list-style-type: none"> - Passives Ermitteln unter falscher Identität im Internet zum Schutz der eigenen Person/ Dritter - erlaubt Anlegen eines falschen Profils zum Observieren in sozialen Medien, aber keine Interaktion - nicht zum reinen Sammeln von Informationen <p>Art. 47octies CIC</p> <ul style="list-style-type: none"> - verdeckt ermittelnder Polizeibeamter, auch im Internet - für Terrorismus nur im Rahmen der organisierten Kriminalität anwendbar 	<p>Keine eigene Rechtsgrundlage für verdeckte Ermittlung im Internet</p> <p>§ 110a dStPO</p> <ul style="list-style-type: none"> - verdeckter Ermittler - nicht speziell für Terrorismus <p>§§ 161, 163 dStPO (Ermittlungsgeneralklausel)</p> <ul style="list-style-type: none"> - nicht offen ermittelnder Polizeibeamter - nicht speziell für Terrorismus <p>§§ 161, 163 dStPO (Ermittlungsgeneralklausel)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vertrauensperson - nicht speziell für Terrorismus 	<p>Art. 230-46 fCPP</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verwenden eines Pseudonyms für elektronische Kommunikation - Verwenden eines Pseudonyms beim Kontaktieren verdächtiger Personen auf elektronischem Wege - Polizei kann Beweise und Daten der verdächtigen Person sammeln - Polizei kann illegale Inhalte herausfiltern, auf ausdrückliche Anfrage versenden, sich verschaffen, speichern 	<p>Art. 9 Gesetz 146/2006</p> <ul style="list-style-type: none"> - ursprünglich zur Verfolgung von Kinderpornographie geschaffen, Anwendungsbereich inzwischen u.a. auf Terrorismusbekämpfung erweitert - entweder zum Sammeln von Informationen (<i>agente infiltrato</i>) oder um Zeuge einer Straftat zu werden (<i>agente provocatore</i>) 	<p>Keine eigene Rechtsgrundlage für verdeckte Ermittlung im Internet</p> <p>Art. 126h (1) nlCPP</p> <ul style="list-style-type: none"> - verdeckt ermittelnder Polizeibeamter, auch im Internet - Vertrauensperson - bei Verdacht auf geplante/ begangene terroristische Taten Teilnahme/ Kooperation durch Justizbeamte mit betroffener Gruppe möglich 	<p>Keine eigene Rechtsgrundlage für verdeckte Ermittlung im Internet</p> <p>§ 131 Abs. 1 öStPO</p> <p>Einfache verdeckte Ermittlung</p> <p>§ 131 Abs. 2 öStPO</p> <ul style="list-style-type: none"> - qualifizierte verdeckte Ermittlung - erfolgt systematisch und über längere Zeit - dient Aufklärung von Verbrechen/ Abwehr von Taten durch kriminelle/ terroristische Vereinigungen 	<p>Keine eigene Rechtsgrundlage für verdeckte Ermittlung (im Internet), da eher prozessrechtliche Frage, ob durch verdeckte Ermittlung gefundene Beweise verwertbar sind (Sec. 78(1) PACE 1984)</p>

**Art. 47novies/1
CIC**
Vertrauensperson

**Art. 126zd (1)
nICPP**
- heimliche Beobachtung
- auch im Internet
- keine Kontaktaufnahme unter Pseudonym möglich
- speziell für Terrorismus

§ 54 Abs. 3 SPG
Verdeckte Ermittlung, um gefährliche Angriffe/ kriminelle Verbindungen abzuwehren

Voraussetzungen

Passives Ermitteln unter falscher Identität im Internet
- **Schutz der eigenen Person oder eines Dritten**
- nicht zum reinen Sammeln von Daten

Verdeckt ermittelnder Polizeibeamter
- **ernste Hinweise, Person begehe/ werde begehen bestimmte Straftat**

Verdeckte Ermittler
- **Anfangsverdacht durch konkrete Tatsachen**
- schwerwiegende Straftat, z.B. terroristische Straftat
- Ermittlungen nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen auf andere Weise möglich

Nicht offen ermittelnder Polizeibeamter
- **wie verdeckter Ermittler**

Straftat, die mit Freiheitsstrafe bedroht ist und die auf elektronischem Wege begangen wird
- **Massnahme muss für die Ermittlung erforderlich sein**
- darf nicht zu Anstiftung zur Tat führen

Ziel: Beweise beschaffen
- Zweck: Bekämpfung bestimmter Straftaten, u.a. terroristische Taten
- Folge: Polizisten können für in diesem Rahmen begangene Straftaten nicht strafrechtlich verfolgt werden

Verdeckte Ermittlung/ Vertrauensperson
- **hinreichend Grund zur Annahme, betroffene Gruppe plane/ begehe Straftaten**
- bei Anhaltspunkten für geplante/ begangene terroristische Tat innerhalb bestimmter Gruppe: dringend notwendig für Ermittlung

Einfache verdeckte Ermittlung nach Strafprozessordnung
Erscheint erforderlich für Aufklärung einer Straftat
Qualifizierte verdeckte Ermittlung nach Strafprozessordnung
- systematisch
- über längere Zeit
- Anordnung der Staatsanwaltschaft
- **aufzuklärende Tat: vorsätzliches**

-Massnahme existiert nicht-

- für terroristische Taten nur im Rahmen der organisierten Kriminalität möglich

Vertrauensperson

- **ernste Hinweise, Person begehe/ werde begehen bestimmte Straftat im Rahmen der organisierten Kriminalität**
 - möglich bei terroristischen Taten
 - muss für Ermittlung erforderlich sein (andere Ermittlungsmethoden reichen nicht aus, inkl. verdeckter Ermittlung durch Polizeibeamte)

- keine auf Dauer angelegte Verwendung einer Legende, sondern einzelne Operation

Vertrauensperson

- **Anfangsverdacht durch konkrete Tatsachen**
 - sachlicher Grund, weshalb Einsatz einer Vertrauensperson einem verdeckten Ermittler vorgezogen wird

Heimliche Beobachtung
Erforderlich für Ermittlungen

Delikt mit Freiheitsstrafe von min. 1 Jahr

- alternativ: zu verhindernde Tat: im Rahmen einer kriminellen/ terroristischen Vereinigung/ kriminellen Organisation geplante Straftat
 - bei letzterer Variante: Verhinderung der Tat sonst wesentlich erschwert
 - Herstellung/ Einsatz von Urkunden zum Verdecken der Identität: für Aufklärung/ Verhinderung unerlässlich

Verdeckte Ermittlung nach Sicherheitspolizeigesetz

- **Abwehr gefährlicher Angriffe/ krimineller Verbindungen wäre gefährdet/ erheblich erschwert**

- für Abwehr einer kriminellen Verbindung: Begehung von Straftaten mit Freiheitsstrafe von min. 1 Jahr zu erwarten
- Ermitteln personenbezogener Daten mit Bild-/Tonaufzeichnungsgeräten: Eingriff in Privatsphäre verhältnismässig

Zutritt zu Wohnungen/ anderen vom Hausrecht geschützten Räumen durch verdeckte Ermittler
- nur mit Einverständnis des Inhabers des Raumes

- Einverständnis darf nicht durch Täuschung über Zutrittsberechtigung herbeigeführt werden

Zuständigkeit	<p><i>Passives Ermitteln unter falscher Identität im Internet</i></p> <p>Nachrichtendienst (<i>Service de Sécurité d'État</i>)</p> <p><i>Verdeckt ermittelnder Polizeibeamter</i></p> <p>Polizeibeamte</p> <p><i>Vertrauensperson</i></p> <p>Anordnung durch Staatsanwaltschaft mit vorheriger Zustimmung des Bundesstaatsanwalts</p>	<p>Ermittlungsbehörden, also Staatsanwaltschaft und Polizei, in der Regel ist Zustimmung der Staatsanwaltschaft erforderlich</p> <p>Zustimmung des Gerichts bei Betreten einer Wohnung durch verdeckten Ermittler oder nicht offen ermittelnde Polizeibeamte nötig</p>	<p>Kriminalpolizei</p> <p>- im Rahmen einer Ermittlung/ aufgrund Rechtshilfersuchens</p> <p>- Sondereinheit</p> <p><i>Vorherige Zustimmung</i></p> <p>- durch Staatsanwaltschaft oder Haftgericht</p> <p>- erforderlich für Ankauf oder Zurverfügungstellen unrechtmässiger Inhalte</p> <p>Kontrolle durch Staatsanwaltschaft oder Haftgericht</p>	<p>Polizei, unter Aufsicht des Gerichts</p> <p>Solange die Voraussetzungen gegeben sind</p>	<p>Anordnung durch Justizbeamten</p> <p><i>Verdeckte Ermittlung/ Vertrauensperson</i></p> <p>Keine Grenze</p> <p><i>Heimliche Beobachtung</i></p> <p>- max. 3 Monate</p> <p>- verlängerbar um max. 3 Monate</p>	<p><i>Verdeckte Ermittlung zum Zwecke der Aufklärung einer Straftat</i></p> <p>Kriminalpolizei</p> <p><i>Verdeckte Ermittlung zum Zwecke der Verhinderung einer Straftat</i></p> <p>Sicherheitsbehörden</p>	<p>-Massnahme existiert nicht-</p> <p>-Massnahme existiert nicht-</p>
Dauer	<p><i>Passives Ermitteln unter falscher Identität im Internet</i></p> <p>Keine Angabe</p> <p><i>Verdeckt ermittelnder Polizeibeamter</i></p> <p>Keine Angabe</p>	<p>Solange die Voraussetzungen gegeben sind</p>	<p>Solange die Voraussetzungen gegeben sind</p>	<p>Solange die Voraussetzungen gegeben sind</p>	<p><i>Verdeckte Ermittlung/ Vertrauensperson</i></p> <p>Keine Grenze</p> <p><i>Heimliche Beobachtung</i></p> <p>- max. 3 Monate</p> <p>- verlängerbar um max. 3 Monate</p>	<p>Solange die Voraussetzungen gegeben sind</p>	<p>-Massnahme existiert nicht-</p>

Vertrauensperson
Max. 3 Monate,
 verlängerbar

Minderjährige	Minderjährige dürfen nicht als Vertrauensperson eingesetzt werden	Minderjährige dürfen nicht als Vertrauensperson eingesetzt werden	Keine Altersbeschränkung	Nicht anwendbar auf Minderjährige	Erst ab 12 Jahre anwendbar	Keine Altersbeschränkung	-Massnahme existiert nicht-
	Ansonsten keine Altersbeschränkung	Ansonsten keine Altersbeschränkung					
Praxis	Keine Angabe	2009-2011 wurden nur in 6 Ermittlungsverfahren des Bundeskriminalamts verdeckte Ermittler eingesetzt; aktuellere Zahlen werden aus Geheimhaltungsgründen nicht der Öffentlichkeit kommuniziert	Verwendung Gutes, da flexibles Vorgehen für Ermittlungen Empfehlungen Arbeitsgruppe hat Empfehlungen für verbesserte Prozedur herausgegeben, jedoch nicht in Verbindung mit Terrorismusprävention	Bisher in erster Linie Erfahrungen im Bereich der Kinderpornographie	Keine Angabe	Keine Angabe	Gerichtssentscheid von 2018 - Regeln zum Agent Provocateur (<i>Entrapment</i>) finden Anwendung - Beweislast liegt bei Beschuldigtem; unklar, ob vereinbar mit Rechtsprechung des EGMR vereinbar

1.8. Präventivhaft

	Belgien	Deutschland	Frankreich	Italien	Niederlande	Österreich	Vereinigtes Königreich
Rechtsgrundlage	<p>Art. 1, 2 LDP - Präventivgewahrsam - nicht speziell für Terrorismus</p> <p>Art. 16, 1^{er} LDP - Haftbefehl - nicht speziell für Terrorismus</p>	<p>§ 28d BbgPolG Präventivgewahrsam zur Terrorismusprävention</p> <p>Bsp. § 18 NSOG - Standardmassnahme im Polizeirecht der Länder: Gewahrsam - oft ist auch Präventivgewahrsam geregelt</p>	-Massnahme existiert nicht-	<p>Art. 285 iCPP Präventiver Gewahrsam im Gefängnis</p> <p>Art. 286 iCPP Präventiver Gewahrsam in Krankenhaus oder ähnlichem</p>	<p>Art. 53 nICPP Präventive Festnahme</p> <p>Art. 58 nICPP Gewahrsam auf Polizeistation</p> <p>Art. 67 nICPP Präventivhaft in Haftanstalt</p>	<p>§ 49c SPG Vorführung durch Polizei möglich, wenn Person Meldeauflage im Zusammenhang mit Sportveranstaltung nicht nachkommt</p> <p>§ 34 BFA-VG Festnahme zur Sicherung von Auflagen im Rahmen des Fremdenrechts</p>	Anscheinend keine Rechtsgrundlage für präventiven Polizeigewahrsam vorhanden, allerdings stellen Verstösse gegen Massnahmen nach TPIMA Straftaten dar, die mit Freiheitsstrafe von bis zu 5 Jahren bestraft werden können
Voraussetzungen	<p><i>Präventivgewahrsam auf frischer Tat</i> - Verdacht, Person habe an gerade begangener Tat teilgenommen - festhalten, bevor Person flieht</p>	<p><i>Präventivgewahrsam zur Terrorismusprävention nach BbgPolG</i> - unmittelbar bevorstehendes Begehen/ Fortsetzen einer terroristischen Straftat</p>	-Massnahme existiert nicht-	<p>Ernste Hinweise auf ein Verschulden oder Gefahrvon Flucht/ Beweisvernichtung/ Wiederholungstat - verfolgte Tat muss mit min. 5 Jahren Freiheitsstrafe bedroht</p>	<p><i>Präventive Festnahme</i> - Person wird durch Polizei-/ Justizbeamten/ Privatperson auf frischer Tat angegriffen - oder: auf Grundlage eines Haftbefehls</p>	<p><i>Sportgrossveranstaltung</i> - Vorführung zum Zweck der Erfüllung der Meldeauflage im Rahmen von Sportgrossveranstaltungen - Person nicht durch Krankheit/</p>	-Massnahme existiert nicht-

Präventivgewahrsam bei Fluchtgefahr

Haftbefehl wird Person sofort in Verfahrenssprache mündlich mitgeteilt

Haftbefehl

- **absolut notwendig für die öffentliche Sicherheit**

- Tat wird voraussichtlich zu einer Freiheitsstrafe von min. 1 Jahr führen

- für terroristische Taten keine weiteren Voraussetzungen

- darf nicht der direkten Bestrafung dienen

- Person muss zunächst Haftgericht vorgeführt werden, ausser bei Flucht

- Ingewahrsamnahme zum Abwenden der Tat unerlässlich
- Gesetz nennt als Bsp.: Person missachtet zur Terrorismusprävention angeordnete Aufenthaltsvorgabe/
Kontaktverbot, gefährdet dadurch Ziel der Anordnung

Bsp. NSOG

- **unerlässlich, um unmittelbar bevorstehende Begehung/Fortsetzung einer Straftat/Ordnungswidrigkeit von erheblicher Gefahr für Allgemeinheit zu verhindern**

- alternativ: unerlässlich, um entsprechenden Platzverweis durchzusetzen

sein, sofern nicht schon Verstoss gegen Präventivmassnahme besteht

- Verhältnismässigkeit
- nicht anwendbar auf Minderjährige
- besondere Begründung durch Gericht erforderlich, insb. warum Hausarrest nicht ausreichend wäre
- möglich, wenn Person unter Hausarrest steht und Tragen einer elektronischen Fussfessel verweigert

Ausschlussgründe

- Gefahr für Gesundheit der Person/ ihrer Kinder
- andere Massnahme reicht aus
- Verurteilung wird unter 3 Jahren Freiheitsstrafe

Gewahrsam auf Polizeistation

- **nur, wenn Voraussetzung für Präventivhaft in Haftanstalt erfüllt sind**

- Gewahrsam auch an anderem Ort möglich, sofern dies im Interesse der Ermittlungen ist
- mögliche Auflagen bei absoluter Notwendigkeit für Ermittlungen/ öffentliche Ordnung: Begrenzung von Besuchsrechten/ Telefonkontakten/ Briefverkehr/ Zugang zu Zeitungen

Präventivhaft in Haftanstalt

- **nur bei bestimmten Straftaten, u.a. terroristischen Taten**

sonstiges begründetes Hindernis von Erscheinen abgehalten

- Person kommt Meldepflicht nicht nach

- Vorführung wurde im Bescheid angedroht

Fremdenrecht

- Festnahme

- **Person verletzt Auflage nach § 56 FPG, insbesondere Meldeauflage**

EGMR

Präventivgewahrsam nur zulässig, um Erfüllung einer gesetzlichen Pflicht sicherzustellen

EGMR

- **Präventivge-
wahrhaftig nur zu-
lässig, um Erfül-
lung einer gesetz-
lichen Pflicht si-
cherzustellen**

- Verpflichtung
muss ausreichend
konkret und be-
stimmt sein

liegen/ auf Be-
wahrung ausge-
setzt sein

- Fluchtgefahr o-
der Gefahr für öf-
fentliche Sicher-
heit, u.a. hinrei-
chender Ver-
dacht, Person
werde Straftat ge-
gen Sicherheit des
Staates/ Gesund-
heit/ Sicherheit
von Personen be-
gehen

**Zustän-
digkeit**

*Präventivgewahr-
sam bei frischer
Tat*

Keine besondere
Entscheidung er-
forderlich

*Präventivgewahr-
sam bei Fluchtge-
fahr*

**Staatsanwalt-
schaft**

Haftbefehl

- **Haftgericht**
- oft auf Antrag
der Staatsanwalt-
schaft

*Präventivgewahr-
sam zur Terroris-
musprävention
nach BbgPolG,
Bsp. NSOG*
Polizei auf Anord-
nung des Amtsge-
richts

-Massnahme exis-
tiert nicht-

Gericht

*Präventive Fest-
nahme*

- **jedermann**
- Haftbefehl durch
Justizbeamte

*Gewahrsam auf
Polizeistation*
- Haftbefehl durch
Justizbeamte
- Überprüfung
durch Haftgericht

*Präventivhaft in
Haftanstalt*
Haftbefehl durch
Justizbeamte

*Sportgrossveran-
staltung*

**Sicherheitsbehör-
den**

Fremdenrecht

**Bundesamt für
Fremdenwesen
und Asyl**

-Massnahme exis-
tiert nicht-

	- Verlängerung durch <i>Chambre du conseil</i>						
Dauer	<i>Präventivgewahrsam</i> Max. 48 Stunden	<i>Präventivgewahrsam zur Terrorismusprävention nach BbgPolG</i> - max. Ende des Tages nach dem Ergreifen	- Massnahme existiert nicht-	Hängt von Einzelfall ab, proportional zur angedrohten Strafe Bei Minderjährigen halb so lange Dauer	<i>Präventive Festnahme</i> - wenn Widerspruch gegen Präventivhaft möglich: max. 9 Stunden - wenn Widerspruch gegen Präventivhaft nicht möglich: max. 6 Stunden, nur dann um weitere 6 Stunden verlängerbare, wenn Person nicht identifiziert werden konnte - Zeit zwischen Mitternacht und 9 Uhr vormittags wird nicht mitgerechnet - nach Ablauf der Frist entweder Freilassung oder Gewahrsam auf Polizeistation,	<i>Sportgrossveranstaltung</i> Verhältnismässigkeit <i>Fremdenrecht</i> - max. 72 Stunden - nach Durchführung der erforderlichen Verfahrenshandlung zu beenden	- Massnahme existiert nicht-
	<i>Haftbefehl</i> - max. 5 Tage - Verlängerung um jeweils 1 Monat durch Untersuchungsgericht (<i>Chambre du conseil</i>), auf Grundlage der Stellungnahmen von Haftgericht/ Staatsanwaltschaft/ Beschuldigtem - ab der dritten Verlängerung gilt Verlängerung für 2 Monate	- bei Verlängerung: max. 2 Wochen - einmalig verlängerbare um 2 weitere Wochen <i>Bsp. NSOG</i> - max. bis Ende des Tages nach Ergreifen - Verlängerung auf max. 2 Wochen					

wenn Voraussetzungen erfüllt sind

Gewahrsam auf Polizeistation

- **max. 3 Tage**
- nur ausnahmsweise verlängerbar um 3 weitere Tage

Präventivhaft in Haftanstalt

- **max. 10 Tage**
- verlängerbar auf insgesamt max. 30 Tage zur Beweissammlung

Haftbefehl

Gültig für max. 14 Tage

Minderjährige	Keine Altersbeschränkung	Informationspflichten - Erziehungsberechtigten informieren - Minderjährigen die Möglichkeit geben, Vertrauensperson selbst	-Massnahme existiert nicht-	Andere Rechtsgrundlage für Minderjährige - nur bei besonders schwerer Tat: min. 9 Jahre Freiheitsstrafe/ auf frischer Tat ertappt bei	Anwendbar erst ab 12 Jahre - präventive Festnahme für max. 6 Stunden möglich - Abweichungen, u.a. zu Anwesenheit der Eltern	Keine Altersbeschränkung	-Massnahme existiert nicht-
----------------------	---------------------------------	---	-----------------------------	---	--	---------------------------------	-----------------------------

zu benachrichtigen

Freiheitsbeschränkung/ -entziehung bei Kindern (0-13 Jahre) als Schutzmassnahme

- Gefahrenabwehr
- zur Unterbringung in psychiatrischem Krankenhaus
- keine Unterbringung in Einzel- oder Sammelzellen
- in geeigneten Räumen unter polizeiliche Aufsicht stellen

Freiheitsbeschränkung/ -entziehung bei Jugendlichen (14-17 Jahre) als Schutzmassnahme

- aus anderen als strafprozessualen Gründen: gleiche Grundsätze wie für Kinder

schwerem Diebstahl/ Raub/ Waffenbesitz/ Drogenbesitz/ Vergewaltigung

- unvermeidbar für Ermittlungen/ wegen konkreter Gefahr/ wegen Gefahr der Beweisvernichtung
- Flucht/ -gefahr
- besondere Umstände führen zu realer Gefahr, dass Minderjähriger schwere Straftat mit Waffen/ anderer körperlicher Gewalt/ gegen die verfassungsmässige Ordnung/ Straftat des organisierten Verbrechens begeht

- ansonsten: Strafprozessordnung und Polizeigesetze gelten ohne Einschränkung

Freiheitsbeschränkung/ -entziehung an besonderen Orten

- 0-21 Jahre: Massnahmen in Schulen/ am Ausbildungsplatz/ an der Arbeitsstelle möglichst vermeiden
 - nur zulässig, wenn richterliche Anordnung/ sie an anderen Orten nicht unwesentlich erschwert/ gefährdet wären

Praxis	Unverletzlichkeit der Wohnung kann Problem darstellen	Diskussion Präventivgewaltsam Gegenstand von umfangreicher Diskussion in Rechtsprechung und Lehre wegen Entscheidungen	Rechtmässigkeit - bei Erlass des Gesetz 2017-1510 (30.10.2017) zur Verstärkung der inneren Sicherheit und zur Terrorismusbekämpfung	Viel Rechtsprechung hierzu, insb. ein Urteil von 2016, welches die Massnahme als im zu entscheidenden	Keine Angabe	Relevanz - Vorführmöglichkeit soll Hooligan-kriminalität verhindern - Entscheidung des EGMR von 2013 einschlägig	-Massnahme existiert nicht-
---------------	---	--	---	--	--------------	---	-----------------------------

des EGMR von
2011 und 2013

*(loi renforçant la
sécurité intérieure
et la lutte contre
le terrorisme)*

wurde diskutiert,
Präventivhaft zum
Zwecke der Terro-
rismusbekämp-
fung einzuführen
- dies wurde un-
terlassen mit der
Begründung, eine
solche Präven-
tivhaft radikali-
sierter Personen
verstosse gegen
die französische
Verfassung sowie
gegen die EMRK

Fall rechtmässig
erachtet

1.9. Repressive Einzelhaft als ununterbrochene Trennung von anderen Gefangenen

	Belgien	Deutschland	Frankreich	Italien	Niederlande	Österreich	Vereinigtes Königreich
Rechts- grund- lage	<p>De-Radex</p> <p>- besondere Haftbedingungen zur Deradikalisierung</p> <p>- informelle Massnahme, derzeit in zwei Städten angewandt</p> <p>- bisher keine gesetzlichen Vorgaben</p>	<p>Einzelhaft während Untersuchungshaft und während Strafvollzug möglich, nur letzteres wird hier behandelt</p> <p>Bsp. §§ 102, 103 StVollzG des Bundes</p> <p>Einzelhaft als Disziplinar-massnahme (Arrest)</p> <p>Bsp. §§ 88, 89 StVollzG des Bundes</p> <p>Einzelhaft als besondere Sicherungsmassnahme</p>	<p>Kapitel V bis, Abschnitt 2 fCPP</p> <p>Gefängnistrakt spezifisch für die Betreuung bei Radikalisierung</p> <p>Art. R. 57-7-62 f. fCPP</p> <p>Einzelhaft als Schutz-/ Sicherheitsmassnahme</p>	<p>Art. 14-bis, 33 L 26/07/1975, n. 354</p> <p>- möglich bei bereits verurteilten Straftätern sowie in Untersuchungshaft</p> <p>- repressive Einzelhaft möglich, um Kopf einer kriminellen Vereinigung von deren Mitgliedern zu trennen</p>	<p>- Massnahme existiert nicht-</p>	<p>§ 125 StVG</p> <p>Einzelhaft allgemein, jedoch ohne Voraussetzungen</p> <p>§ 103 StVG</p> <p>Einzelhaft als besondere Sicherheitsmassnahme</p> <p>§ 114 StVG</p> <p>Einzelhaft als Hausarrest bei Ordnungswidrigkeit</p> <p>§ 124 Abs. 3 StVG</p> <p>- Einzelhaft aus gesundheitlichen Gründen</p> <p>- Einzelhaft bei Gefahr von Übergriffen durch oder gegen den Gefangenen</p>	<p>Regel 45 PR 1999</p> <p>- Trennung eines Häftlings von Mitgefangenen (<i>segregation, removal from association</i>), jedoch keine Einzelhaft (<i>solitary confinement</i>)</p> <p>- Umgang mit anderen getrennt untergebrachten Häftlingen bei fehlenden Sicherheitsbedenken</p> <p>- täglicher Besuch von Gesundheitspflegemitarbeitern, Mitarbeitern der <i>Segregation Unit</i> und Seelsorger</p>

Voraussetzungen	-Massnahme existiert nicht-	<i>Disziplinar-massnahme nach Bsp. StVollzG des Bundes</i>	<i>Gefängnisstrakt für Betreuung bei Radikalisierung</i>	Person gefährdet mit ihrem Verhalten Sicherheit/ Ordnung in Gefängnis	-Massnahme existiert nicht-	<i>Besondere Sicherheitsmassnahme</i>	Getrennte Unterbringung scheint angemessen
		- Schuldhafter Verstoß gegen gesetzliche Pflicht - schwere/ mehrfach wiederholte Verfehlung	- Person wird nach Evaluierung als gefährlich aufgrund von Radikalisierung eingestuft	- Verhindern von Aktivitäten anderer Häftlinge mit Gewalt/ Bedrohung		Fluchtgefahr/ Gefahr von Gewalttätigkeiten gegen Personen/ Sachen/ Gefahr von Selbstmord/ Selbstbeschädigung/ andere beträchtliche Gefahr für Sicherheit/ Ordnung durch den Gefangenen	zur Erhaltung der Ordnung/ Disziplin oder im eigenen Interesse des Häftlings
		<i>Besondere Sicherungsmassnahme nach Bsp. StVollzG des Bundes</i>	- Kriterien: Verhalten, Bekehrungseifer, Gewalttätigkeit, Gefahr für öffentliche Ordnung im Gefängnis, öffentliche Gefahr	- Ausnutzen der Machtstrukturen unter den Gefangenen		Hausarrest	<i>Verlängerung</i>
		- bestimmte erhöhte Gefahr nach Verhalten der Person/ auf Grund ihres seelischen Zustandes	- Person wird nach Evaluierung als geeignet für angemessene Betreuung eingestuft			- Ordnungswidrigkeit gem. § 109 StVG	<i>- Segregation Review Board</i>
		- erhöhte Gefahr: Flucht, Gewalttätigkeit, Suizid/ Selbstverletzung, Befreiung, erhebliche Störung der Anstaltsordnung	Vorherige Unterbringung in Gefängnisstrakt für Betreuung bei Radikalisierung			- erschwerende Umstände	berücksichtigt: Vorliegen der ursprünglichen Gründe, Verhalten/ Einstellung des Häftlings und der Mithäftlinge, sein Umgang mit der getrennten Unterbringung, Gefahren für Häftling und Mithäftlinge
		- Einzelhaft aus Gründen, die in Person liegen, unerlässlich	möglich, der auf Evaluierung spezialisiert ist			Gesundheitliche Gründe oder zum Erreichen der Zwecke des Strafvollzugs	- erstellt Strategie für zukünftiges Verfahren mit Häftling (Ziel: schnellstmöglichen Rückkehr in normale Unterbringung)

*Einzelhaft als
Schutz-/Sicher-
heitsmassnahme*
- **keine Teilnahme
an Gruppenakti-
vitäten** während
Einzelhaft
- Gefangener be-
hält weitere
Rechte, (Informa-
tionen, Besuche,
Briefverkehr)
- Faktoren: Per-
sönlichkeit, Ge-
fährlichkeit,
Schutzbedürftig-
keit, Gesundheits-
zustand
- in der Regel Be-
gleitung durch
Arzt
- Entscheidung
kann von Amts
wegen oder auf
Antrag des Gefan-
genen getroffen
werden

Zuständigkeit	-Massnahme existiert nicht-	Anstaltsleiter	<p><i>Gefängnistrakt für Betreuung bei Radikalisierung</i></p> <p>- interdisziplinäre Kommission beurteilt Erfordernis</p> <p>- Justizminister trifft Entscheidung über Unterbringung u.a. bei terroristischen Straftaten</p>	<p><i>Für verurteilte Straftäter</i></p> <p>Gefängnisverwaltung, nach Stellungnahme durch Disziplinarausschuss</p> <p><i>Im Ermittlungsverfahren</i></p> <p>Gericht</p>	-Massnahme existiert nicht-	<p><i>Besondere Sicherungsmassnahme</i></p> <p>- aufsichtführender Strafvollzugsbediensteter entscheidet über Anordnung und informiert unverzüglich Anstaltsleiter</p> <p>- Anstaltsleiter entscheidet unverzüglich über Aufrechterhalten der Massnahme</p>	<p>Anstaltsleiter</p> <p>- kann delegiert werden an „zuständigen Betriebsleiter“ (<i>competent operational manager</i>)</p> <p>- <i>Segregation Review Board</i> entscheidet über Aufrechterhalten der Anordnung erstmals nach 72 Stunden, dann nach jeweils max. 14 Tagen</p> <p>- ab 42 Tagen bedarf Entscheidung des <i>Segregation Review Board</i> Genehmigung durch <i>Deputy Director of Custody</i> (Stv. Direktor der Anstalt)</p> <p>- ab 6 Monate: Überprüfung durch <i>Director of Custody</i></p>
			<p>Gefängnistrakt spezialisiert auf Evaluierung für Betreuung bei Radikalisierung</p> <p>Justizminister</p>			<p><i>Hausarrest</i></p> <p>- Vollzugsbehörde erster Instanz</p> <p>- richtet sich Ordnungswidrigkeit gegen Person des Anstaltsleiters: Bundesministerium für Justiz</p>	
			<p><i>Einzelhaft als Schutz-/Sicherheitsmassnahme</i></p> <p>- Grundsätzlich:</p> <p>Anstaltsleiter</p> <p>- für Verlängerung nach 6 Monaten: Interregionaler Anstaltsleiter- für Verlängerung nach 1 Jahr: Justizminister</p>			<p><i>Einzelhaft länger als 4 Wochen</i></p> <p>- Antrag durch Anstaltsleiter</p> <p>- Anordnung durch Vollzugsgericht</p>	

Dauer	-Massnahme existiert nicht-	<i>Disziplinar-massnahme nach Bsp. StVollzG des Bundes</i>	<i>Gefängnistrakt spezialisiert auf Evaluierung für Betreuung bei Radikalisierung</i>	Verlängerbar bis max. 3 Jahre	-Massnahme existiert nicht-	<i>Einzelhaft</i> - max. 4 Wochen - Vollzugsgericht kann auf Antrag des Anstaltsleiters längere Einzelhaft anordnen, muss genaue Dauer mit Anordnung festlegen - länger als 6 Monate am Stück nur, wenn Gefangener dies verlangt und Anstaltsarzt zustimmt	Keine Höchstdauer, jedoch verschiedene Zuständigkeiten/Überprüfung nach bestimmten Fristen - nach 72 Stunden - danach alle 14 Tage - nach 42 Tagen - nach 6 Monaten
		Max. 4 Wochen	Max. 15 Wochen				
		<i>Besondere Sicherungsmassnahme nach Bsp. StVollzG des Bundes</i>	<i>Gefängnistrakt für Betreuung bei Radikalisierung</i>				
		- Zweck der Einzelhaft	- max. 6 Monate				
		- Gesamtdauer der Einzelhaft während eines Jahres max. 3 Monate	- verlängerbar um weitere 6 Monate - besonderes Verfahren nötig für weitere, verlängerbare 6 Monate				
		- sonst Zustimmung der Aufsichtsbehörde erforderlich					
		<i>Besondere Sicherungsmassnahme nach LStVollzG Schleswig-Holstein</i>	<i>Einzelhaft als Schutz-/Sicherheitsmassnahme</i>			<i>Besondere Sicherungsmassnahme</i> So lange, wie Ausmass und Fortbestand der Gefahr dies unbedingt erfordern	
		Länger als 24 Stunden	- max. 3 Monate - verlängerbar um jeweils 3 weitere Monate - Gesamtdauer höchstens 2 Jahre			<i>Hausarrest</i> Max. 4 Wochen	
		nur, wenn zur Abwehr einer von Person ausgehenden Gefahr unerlässlich					

Minderjährige	-Massnahme existiert nicht-	Freiheitsbeschränkung/ -entziehung bei Kindern (0-13 Jahre) als Schutzmassnahme	Nicht anwendbar auf Minderjährige	Nicht anwendbar auf Minderjährige	-Massnahme existiert nicht-	Einzelhaft bei Minderjährigen - absehen von Einzelhaft, wenn Nachteil für Jugendlichen zu besorgen ist und anderweitige Unterbringung ohne Gefahr für andere Gefangene - bei Einzelhaft täglich min. 2 Mal Gespräch anbieten	Keine Angabe
		Freiheitsbeschränkung/ -entziehung bei Jugendlichen (14-17 Jahre) als Schutzmassnahme - aus anderen als strafprozessualen Gründen: wie für Kinder - ansonsten: Strafprozessordnung und Polizeigesetze gelten ohne Einschränkung					

Praxis	-Massnahme existiert nicht-	Keine Angaben	Gefängnisstrakt für Betreuung bei Radikalisierung Kritik: Fokus auf Sicherheitsmassnahmen statt auf Massnahmen zur Deradikalisierung/Rehabilitation	Kritik <i>European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment</i> sieht fehlende Höchstgrenze und Sanktionscharakter als unmenschliche und erniedrigende Behandlung	-Massnahme existiert nicht-	Studie des IRKS Bei Isolierung Gefahr der Radikalisierung der isolierten Person, bei Gemeinschaftsunterbringung Gefahr der Radikalisierung der Mitgefangene	Entscheidung des Obersten Gerichtshofs (Supreme Court) von 2015 Getrennte Unterbringung für mehr als 72 Stunden ohne Genehmigung durch jemanden, der unabhängig von der Haftanstalt ist, ist rechtswidrig
			Einzelhaft als Schutz-/Sicherheitsmassnahme: Entscheidung des EGMR - kein Verstoß gegen Art. 3 EMRK, wenn wichtige Gründe für verlängerte Einzelhaft bestehen - adäquates Rechtsmittel gegen verlängerte Einzelhaft nötig				

1.10. Weitere geplante oder existierende Massnahmen zur Terrorismusprävention

	Belgien	Deutschland	Frankreich	Italien	Niederlande	Österreich	Vereinigtes Königreich
Existierende Massnahmen	Keine weiteren relevanten Massnahmen	Datenerhebung (diverse Bundesländer) - Einsatz technischer Mittel bei öffentlichen Veranstaltungen und im öffentlichen Raum - Überwachung der Telekommunikation - längerfristige Observation - verdeckter/ offener Einsatz technischer Mittel zur Bild-/ Tonaufzeichnung - verdeckter Eingriff in informationstechnische Systeme - automatisierter Abgleich mit Datenbanken öffentlicher/ nichtöffentlicher Stellen	Zahlreiche verschiedene Massnahmen bestehen - Auskunftspflicht - automatische Datenverarbeitung für Terrorismus-Datenbank - Videoüberwachung - Bewegungsüberwachung (Identitätskontrolle, Kontrolle von Passagierdaten, Fahrzeugüberwachung, Fahrzeugdurchsuchung) - Überwachung von Finanzkreisläufen und Einfrieren von Guthaben - Festhalten, um administrative Situation zu über-	Massnahmen gegen das Vermögen der Person Vermögen, welches in Zusammenhang mit kriminellen Aktivitäten/ Personen steht und für welches kein Nachweis über dessen legalen Erwerb vorgelegt werden kann, wird sichergestellt	Nur wenige weitere Massnahmen - erleichterte Voraussetzungen für DNA-Analysen - Pflicht, terroristische Taten mitzuteilen, von denen man Kenntnis hat	Keine weiteren relevanten Massnahmen	TORER - Ziel: verhindern, dass verurteilte Terroristen automatisch nach der Hälfte der Haftstrafe auf Bewährung frei gelassen werden - frühestmöglicher Zeitpunkt: nach Zweidrittel der Haftstrafe - Bewährungsausschuss entscheidet über Freilassung auf Grundlage von Risiko einschätzung

<p>Automatisierte Kennzeichenfahndung (diverse Bundesländer)</p> <ul style="list-style-type: none"> - auf Abwehr bestimmter bedeutender Gefahren begrenzt - weitgehende datenschutzrechtliche Vorgaben 	<p>prüfen bei Verdacht auf terroristische Aktivitäten</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vorübergehendes Einschränken des Zugangs zu bestimmtem Ort - Schliessen von Kultstätten - Durchsuchung und Beschlagnahme
<p>Weitere Massnahmen (diverse Bundesländer)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Befragung/ Auskunftspflicht/ Identitätsfeststellung/ erkennungsdienstliche Massnahmen/ Ausschreibung - polizeiliche Anhalte-/ Sichtkontrollen - Ausschreibung zur gezielten Kontrolle - Sicherstellung von Sachen - Einsatz von Spreng-/ Explosivmitteln 	<ul style="list-style-type: none"> - Sicherheitsüberprüfung bei Einstellung für bestimmte Posten - Sicherung von Grossveranstaltungen - Flughafensicherheit und Sicherung von Schiffen

Geplante Massnahmen	Keine relevanten Massnahmen geplant	Diskutiert in Schleswig-Holstein Finaler Rettungsschuss auch gegen Kinder unter 14 Jahre	Geplantes Gesetz zur Verstärkung der Prinzipien der Republik , welches in erster Linie neue Straftaten u.a. im Zusammenhang mit Terrorismus einführt	Keine relevanten Massnahmen geplant	Vorschlag, nicht- autorisierten Aufenthalt in Staatsgebiet unter Kontrolle von terroristischer Organisation unter Strafe zu stellen	Terror-Bekämpfungsgesetz - Entlassungskonferenz vor bedingter Entlassung, eventuell erforderliche Auflagen besprechen - bei mehr als fünf Jahren Haft Probezeit verlängerbar - nach bedingter Entlassung min. 2 Fallkonferenzen, um Verhalten des Entlassenen zu beurteilen - elektronische Überwachung der Auflagen mit Zustimmung des Betroffenen	CTSB - Beweismass nach vorangegangener Erhöhung wieder senken - Aufheben der Höchstdauer von zwei Jahren für TPIMs - neue TPIM: Polygraphen-Tests - neue TPIM: Drogentest - neue TPIM: Auskunftspflicht bezüglich Unterkunft - erweiterte Auskunftspflicht im Rahmen der Ausnahme über elektronische Kommunikationsmittel
					Änderung des Islamgesetzes Verzeichnis aller Imame		
						Weitere Änderungen Eintragung in Terrorregister:	

- lebenslanges
Waffenverbot
- verhindern von
Beschäftigung in
sicherheitskriti-
schen Bereichen
- erleichtern der
Aberkennung von
Doppelstaatsbür-
gerschaften

Verwendete Abkürzungen: Abs. = Absatz, Art. = Artikel, AsylG = Asylgesetz (Österreich), ATDG = Antiterrordateigesetz (Deutschland), AufenthG = Aufenthaltsgesetz (Deutschland), BFA-VG = BFA-Verfahrensgesetz (Österreich), BKAG = Bundeskriminalamtsgesetz (Deutschland), Bsp. = Beispiel, BRD = Bundesrepublik Deutschland, CAM = *codice leggi antimafia* (Italien), CConsul = *Code consulaire* (Belgien), CDS = *Codice della strada* (Italien), CESEDA = *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile* (Frankreich), CIC = *Code d'instruction criminelle* (Belgien), CP = *Code pénal* (Frankreich), CSI = *Code de la sécurité intérieure* (Frankreich), CTA = *Counter-Terrorism Act 2008*, CTSA = *Counter-Terrorism and Security Act 2015* (Vereinigtes Königreich), CTSB = *Counter-Terrorism and Sentencing Bill* (Vereinigtes Königreich); dPassG = Passgesetz (Deutschland), dStGB = Strafgesetzbuch (Deutschland), dStPO = Strafprozessordnung (Deutschland), EGMR = Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, EMRK = Europäische Menschenrechtskonvention, EO = Exekutionsordnung (Österreich), EU = Europäische Union, fCPP = *Code de procédure pénale* (Frankreich), FPG = Fremdenpolizeigesetz (Österreich), iCPP = *Codice di procedura penale* (Italien), inkl. = inklusive, insb. = insbesondere, IRKS = Wiener Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie (Österreich), LDP = *Loi sur la détention préventive* (Belgien), LO du 30.11.1998 = *Loi organique du 30 novembre 1998* (Belgien), LStVollzG = Landesstrafvollzugsgesetz (Deutschland), LT = *Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding* (Niederlande), NLC = *Nouvelle loi communale* (Belgien), nlCPP = *Wetboek van Strafvordering* (Niederlande), öPassG = Passgesetz (Österreich), öStGB = Strafgesetzbuch (Österreich), öStPO = Strafprozessordnung (Österreich), PAG = Polizeiaufgabengesetz (Deutschland), PACE 1984 = *Police and Criminal Evidence Act 1984* (Vereinigtes Königreich), PAuswG = Personalausweisgesetz (Deutschland), PolG = Polizeigesetz (Deutschland), PR 1999 = *Prison Rules 1999* (Vereinigtes Königreich), PStSG = polizeiliches Staatsschutzgesetz (Österreich), PTA = *Prevention of Terrorism Act 2011* (Vereinigtes Königreich), SOCPA = *Serious Organised Crime and Police Act 2005* (Vereinigtes Königreich), SOG = Sicherheits- und Ordnungsgesetz (Deutschland), SPG = Sicherheitspolizeigesetz (Österreich), StVG = Strafvollzugsgesetz (Österreich), StVollzG = Strafvollzugsgesetz (Deutschland), TA = *Terrorism Act 2000* (Vereinigtes Königreich), TKG = Telekommunikationsgesetz (Österreich), TORER = *Terrorist Offenders (Restriction of Early Release) Act 2020* (Vereinigtes Königreich); TPIMA = *Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011* (Vereinigtes Königreich), u.a. = unter anderem, UK = Vereinigtes Königreich, UNO = Vereinte Nationen, z.B. = zum Beispiel

2. Bemerkungen

2.1. Präventive Meldepflicht (mit Pflicht zur Gesprächsteilnahme)

In keiner der hier untersuchten Rechtsordnungen gibt es eine Regelung, welche eine **präventive Meldepflicht mit einer Pflicht zur Gesprächsteilnahme verbindet**. Bei der Meldepflicht und der Pflicht zur Gesprächsteilnahme handelt es sich stets um **zwei separate Massnahmen**, die jedoch gleichzeitig angeordnet werden können, sofern für beide Massnahmen die jeweiligen Voraussetzungen vorliegen.

Eine speziell zur Terrorismusprävention geschaffene umfassende Rechtsgrundlage für eine Meldeauflage findet sich im Vereinigten Königreich, in Frankreich sowie in den Niederlanden. Die Voraussetzungen hierfür sind im **Vereinigten Königreich** dieselben wie für alle Massnahmen nach dem *Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011* und in den **Niederlanden** dieselben wie für alle Massnahmen des *Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding*. In beiden Fällen bedeutet dies, dass die betroffene Person in terroristische Aktivitäten involviert sein muss und dass es erforderlich sein muss, die Massnahme zu verhängen, um die Öffentlichkeit zu schützen. In **Frankreich** existieren nunmehr zwei verschiedene Rechtsgrundlagen, welche sich beide im *Code de la sécurité intérieure* finden. Während die eine Norm eine Meldepflicht für Personen regelt, die aus dem Ausland zurückkehren und die verdächtigt werden, die öffentliche Sicherheit gefährden zu wollen, normiert die andere eine Meldepflicht für Personen, die verdächtigt werden, terroristische Taten begehen zu wollen. Zudem kann in Frankreich zum Zwecke der Terrorismusprävention die Pflicht auferlegt werden, seine Adresse regelmässig zu bestätigen, wenn die Person wegen einer terroristischen Tat verfolgt oder verurteilt wurde und deswegen in einem entsprechenden Register eingetragen ist. Zwar existiert seit 2016 auch in **Deutschland** eine Meldeauflage zur Verhinderung terroristischer Taten, diese greift jedoch nur bei Ausländern, die aus Gründen der inneren Sicherheit abgeschoben werden sollen. Diese Vorschrift bezieht sich auch auf terroristische Gefahren. Daneben gibt es in Deutschland auch im allgemeinen Polizeirecht die Möglichkeit, eine Meldeauflage zu erlassen, jedoch bestehen diese Regelungen nicht spezifisch zur Terrorismusprävention. Auch das **italienische** und das **belgische** Recht geben die Möglichkeit, eine Meldeauflage zu erlassen, wobei sich die Rechtsgrundlagen nicht spezifisch auf terroristische Taten beziehen. In **Österreich** kann eine Meldeauflage nur zu bestimmten Zwecken erlassen werden. Zum einen ist dies der Fall im Zusammenhang mit Sportgrossveranstaltungen. Allerdings ist hier Voraussetzung, dass die Person bereits bei einer solchen Veranstaltung auffällig geworden ist, sodass eine Anwendung auf Terroristen unwahrscheinlich ist. Zum anderen wird eine Meldeauflage regelmässig gegenüber Fremden verwendet, die voraussichtlich das Staatsgebiet verlassen müssen, jedoch dient die Auflage lediglich der Kontrolle der Anwesenheit der Person und nicht der Terrorismusprävention.

Im Vereinigten Königreich, in den Niederlanden und in Frankreich ist die **Zuständigkeit** für die Meldepflicht jeweils auf **Ministerebene** angesiedelt. Dies betrifft im Vereinigten Königreich und in Frankreich den Innenminister, in den Niederlanden beim Ersterlass der Massnahme den Minister für Justiz und Sicherheit. Für jegliche Änderungen sind in den Niederlanden die Gerichte zuständig. Wie für alle Massnahmen im Rahmen der Terrorismusprävention im Vereinigten Königreich muss der Innenminister jedoch Rücksprache mit der Polizeistelle halten, welche wiederum die Meinung der Staatsanwaltschaft einholt. Auch in Frankreich wird die Staatsanwaltschaft mit einbezogen, indem der Innenminister den örtlich zuständigen sowie den Staatsanwalt für Terrorismusbekämpfung informiert. In Belgien und Italien ist für den Erlass der Massnahme das **Gericht** zuständig. Während in Deutschland für die allgemeinen polizeirechtlichen Meldeauflagen die **Polizei- und Ordnungsbehörden** zuständig sind, besteht die **Meldepflicht bei Ausweisung aus Gründen der inneren Sicherheit kraft Gesetzes**. In Österreich sind für die Meldeauflage im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen die Sicherheitsbehörden zuständig, für diejenige nach dem Asyl- und Fremdenpolizeigesetz das **Bundesasylamt**, welches die jeweilige Polizeiinspektion beziehungsweise Landespolizeidirektion bestimmt, bei der die Meldung erfolgen soll.

Im Hinblick auf die **Dauer** der Meldepflicht ähneln sich die Vorschriften in Deutschland, Frankreich und Österreich. Während die Meldepflicht in Frankreich je nach Rechtsgrundlage zunächst für **einen oder drei Monate** verhängt werden kann, ist dies im deutschen Bundesland Rheinland-Pfalz für **einen Monat** möglich. Die Fristen sind jedoch jeweils **verlängerbar**. Sowohl in Deutschland als auch in Österreich richtet sich die zulässige Höchstdauer ansonsten nach dem **Verhältnismässigkeitsgrundsatz**. In Frankreich sticht jedoch die zulässige Dauer der Meldepflicht bei bereits begangener terroristischer Tat heraus, welche **zehn Jahre für Erwachsene und fünf Jahre für Minderjährige** beträgt. Auch Italien hat eine vergleichsweise hohe zulässige Dauer mit maximal **sechs Jahren**, wobei dies von der mutmasslich begangenen Straftat abhängt. Die Niederlande und das Vereinigte Königreich haben ihre jeweiligen Höchstdauern mittig zwischen diesen beiden Gruppen angesiedelt: Wie fast alle Massnahmen zur Terrorismusprävention kann die Meldepflicht in den Niederlanden für **sechs Monate verhängt und um weitere sechs Monate verlängert** werden und im Vereinigten Königreich für **ein Jahr, verlängerbar um ein weiteres Jahr**. Die belgischen Regeln weichen jedoch deutlich von denjenigen der anderen Rechtsordnungen ab. Dort kann die Meldepflicht lediglich für **nicht verlängerbare 48 Stunden** verhängt werden. Handelt es sich bei der Person mutmasslich nur um einen Zeugen und nicht um einen Täter, so beträgt die Höchstdauer 24 Stunden.

In Frankreich sowie im Vereinigten Königreich sind die angedrohten Sanktionen vergleichsweise hoch. Letzteres droht eine **Freiheitsstrafe von bis zu fünf Jahren und/oder eine Geldstrafe** an, ersteres eine **Freiheitsstrafe von bis zu drei Jahren und/oder eine Geldstrafe in Höhe von 45'000 EUR**. In den Niederlanden sind die angedrohten Sanktionen zwar milder, jedoch ist auch hier eine **Freiheitsstrafe von höchstens einem Jahr oder eine Geldstrafe bis zu 8'700 EUR** möglich. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass es sich bei den entsprechenden Massnahmen um **spezifische Massnahmen im Bereich der Terrorismusprävention** handelt, sodass es sich bei den zu verhindernden Straftaten um oft die Allgemeinheit gefährdende schwere Verbrechen handelt. Da die Meldepflicht in den anderen Rechtsordnungen nicht ausschliesslich befürchtete terroristische Taten betrifft, fällt die angedrohte Sanktion entsprechend milder aus. So sehen das deutsche und das österreichische Recht in erster Linie **Geldstrafen bis zu 5'000 EUR** wegen einer Ordnungswidrigkeit und verwaltungsrechtliche Zwangsmittel zur Durchsetzung der Anordnung vor, was jedoch auch **Ausschaffungshaft** beinhalten kann. Ähnlich ist dies auch im italienischen und im belgischen Recht geregelt.

In fünf der sieben hier untersuchten Rechtsordnungen gibt es **keine gesetzliche Altersbeschränkung** für die Meldepflicht, nämlich in Belgien, Deutschland, Frankreich, Österreich und dem Vereinigten Königreich. Die Niederlande sehen zwar grundsätzlich auch keine Altersbeschränkung vor, in der Praxis muss aber wohl davon ausgegangen werden, dass die Massnahme nur gegen Minderjährige **ab 16 Jahre** verhängt werden kann. In Italien ist es **nicht möglich, die Massnahme Minderjährigen gegenüber anzuordnen**.

Sowohl in **Österreich** als auch in den **Niederlanden** handelt es sich bei der Meldeauflage um eine sehr praxisrelevante Massnahme, wobei sie in Österreich nicht spezifisch der Terrorismusbekämpfung dient, sondern im Asyl- und Fremdenrecht eingesetzt wird. Demgegenüber wird in **Belgien** kritisiert, dass die Massnahme aufgrund der Unantastbarkeit der Wohnung nur schwer durchgesetzt werden kann, wenn die Person der Meldeauflage nicht von sich aus nachkommt. Auch im **Vereinigten Königreich** scheint eher ein gegenläufiger Trend zu bestehen, da die Anzahl der angeordneten Meldeauflagen abzunehmen scheint. Die neue **französische** Regelung zur Meldepflicht geht weniger weit als es der zwei Jahre andauernde Notstand erlaubt hatte. Im **deutschen** Recht ist kritisiert die Lehre, dass die Meldeauflage auf die polizeirechtliche Generalklausel gestützt wird, und sie fordert die Schaffung einer eigenen Rechtsgrundlage für diese neue Standardmassnahme. Auch in **Italien** wird der Massnahmenkatalog in der Literatur kritisiert, da die Massnahmen eher repressiven als präventiven Charakter haben.

2.2. Präventives Kontaktverbot

In den Niederlanden, im Vereinigten Königreich, in Frankreich und teilweise in Deutschland existiert die Möglichkeit, im Rahmen der Terrorismusprävention ein Kontaktverbot zu erlassen. Sowohl in den **Niederlanden** als auch im **Vereinigten Königreich** gelten hierfür die gleichen Voraussetzungen wie für fast alle Massnahmen zur Terrorismusprävention. **Frankreich** verfügt über zwei entsprechende Rechtsgrundlagen im *Code de la sécurité intérieure*, welche den Kontakt zu Personen betreffen, die aus dem Ausland zurückgekehrt sind und verdächtigt werden, die öffentliche Sicherheit gefährden zu wollen, sowie Personen, die verdächtigt werden, terroristische Taten begehen zu wollen. Im **deutschen** Recht kann nunmehr im Rahmen des Zuständigkeitsbereichs der Bundespolizei ein präventives Kontaktverbot zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus oder zur Verhütung terroristischer Straftaten verhängt werden. Auch mehrere deutsche Bundesländer haben vergleichbare Regelungen erlassen. In **Österreich** existiert zwar eine Regelung zum umfassenden Kontaktverbot, jedoch ist dieses nur auf Antrag der betroffenen Person und damit in erster Linie in Stalking-Fällen anwendbar. Diese zivilrechtliche Norm kann nicht für eine öffentlich-rechtliche Massnahme als Grundlage dienen. Zusätzlich sieht das österreichische Recht ein Kontaktverbot als sanktionsergänzende Massnahme vor, um bereits verurteilte Personen von neuen Straftaten abzuhalten. **Italien** scheint keine rechtliche Regelung für ein präventives Kontaktverbot zur Terrorismusprävention zu haben, stattdessen ist ein solches lediglich möglich, um den Kontakt zu Personen zu verbieten, die wegen eines Verbrechens verurteilt wurden oder die Präventivmassnahmen unterliegen. Auch in **Belgien** scheint keine entsprechende Rechtsgrundlage zu existieren. Das dortige *Loi sur la détention préventive* sieht Kontaktverbote lediglich im Zusammenhang mit der Vorführung einer Person vor.

Wie für alle Massnahmen ist im Vereinigten Königreich der **Innenminister** nach Rücksprache mit Polizei und, indirekt, Staatsanwaltschaft zuständig. Ähnlich ist dies für die beiden Rechtsgrundlagen in Frankreich geregelt, wo ebenfalls der **Innenminister** zuständig ist, jedoch den örtlich zuständigen sowie den Staatsanwalt für Terrorismusbekämpfung informieren muss. Auch in den Niederlanden ist wie für fast alle Massnahmen der **Minister für Justiz und Sicherheit** für den Erlass der Massnahme zuständig und das **Gericht** für weitere Änderungen. In Italien, Österreich und Deutschland ist jeweils das **Gericht** zuständig, das Kontaktverbot zu erlassen, wobei dies in Deutschland in den neuen Regelungen zur Terrorismusbekämpfung jeweils auf Antrag der Abteilungsleitung geschehen muss.

Im Hinblick auf die **zulässige Höchstdauer** unterschieden sich die verschiedenen Rechtsordnungen zwar, doch sind die Massnahmen durchwegs verlängerbar. In Deutschland und auf Grundlage einer der Regelungen Frankreich kann das Kontaktverbot für **drei Monate** verhängt werden, was jedoch **verlängerbar** ist. Bei der anderen französischen Rechtsgrundlage sowie in den Niederlanden beträgt die zulässige Höchstdauer **sechs Monate**, welche ebenfalls **verlängerbar** ist. Wie für alle Massnahmen ist das Kontaktverbot im Vereinigten Königreich für **ein Jahr, verlängerbar** um ein weiteres Jahr. Lediglich in Italien und Österreich hängt die zulässige Höchstdauer des Kontaktverbots **von der zugrundeliegenden Straftat ab** und kann daher nicht pauschal angegeben werden. In Österreich bewegt sich dies allerdings **zwischen einem und drei Jahren**.

Die zur Höchstdauer festgestellten Tendenzen lassen sich auch auf die angedrohten **Sanktionen** bei Verstoss gegen das Kontaktverbot übertragen. Auch hier ähneln sich die Regelungen Deutschlands und Frankreichs, während das Vereinigte Königreich etwas strengere Strafen vorsieht. So wird ein Verstoss in Deutschland mit **bis zu drei beziehungsweise zwei Jahren Freiheitsstrafe oder mit Geldstrafe** bestraft, in Frankreich mit **bis zu drei Jahren Freiheitsstrafe und/oder einer Geldstrafe bis zu 45'000 EUR**. Etwas milder fällt die Sanktion in den Niederlanden aus, wo eine **Freiheitsstrafe von höchstens einem Jahr oder eine Geldstrafe bis zu 8'700 EUR** verhängt werden kann. Das Vereinigte Königreich hingegen sieht eine **Freiheitsstrafe von bis zu fünf Jahren oder eine Geldstrafe** vor. In Österreich und Italien hingegen scheint es keine direkte Sanktion zu geben, sondern **lediglich Zwangsmittel** zur Durchsetzung der Massnahme.

In Deutschland, Frankreich und dem Vereinigten Königreich gibt es **keine Altersbeschränkung** für das Kontaktverbot. In den Niederlanden scheint die Massnahme in der Praxis jedoch erst **ab 16 Jahre** verhängt zu werden. Wahrscheinlicher ist dort ein Kontaktverbot gegenüber der erwachsenen Person mit schädigendem Einfluss zum Minderjährigen. In Italien ist die Massnahme grundsätzlich **nicht gegenüber Minderjährigen** anwendbar.

In **Frankreich** haben sich die Voraussetzungen für das Verhängen eines Kontaktverbotes als für die Praxis zu streng erwiesen. In einigen Fällen wäre es aus Sicht der Behörden zwar wünschenswert gewesen, eine solche Massnahme zu ergreifen, jedoch lagen die nötigen Voraussetzungen hierfür nicht vor. In **Italien** gibt es in der Rechtsprechung keine einheitliche Linie dazu, ab wann ein Verstoss gegen das Kontaktverbot vorliegt. In eine ähnliche Richtung gehen auch die Erfahrungen in den **Niederlanden**. Dort werden Schwierigkeiten bei der Überwachung des Kontaktverbots geltend gemacht, insbesondere im Hinblick auf Kontakte per Internet. Zur Rechtslage im **Vereinigten Königreich** hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in mindestens einem Fall Stellung genommen. In diesem Fall soll zwar die Tatsache unverhältnismässig gewesen sein, dass der Kläger im Gebrauch elektronischer Geräte eingeschränkt war, im Hinblick auf das ebenfalls verhängte Umgangsverbot wies das Gericht die Klage jedoch ab.

2.3. Präventive Ein- und Ausgrenzung

Alle hier untersuchten Rechtsordnungen kennen die präventive Ein- oder Ausgrenzung, wobei es in **Frankreich**, in den **Niederlanden**, im **Vereinigten Königreich** und in **Deutschland** auf Bundes- und teilweise auf Landesebene spezielle Regelungen zur Terrorismusprävention gibt. In **Italien** dienen die Massnahmen grösstenteils der Prävention von schweren Straftaten, die mit mindestens drei Jahren Freiheitsstrafe bedroht sind. Lediglich in **Belgien** und in **Österreich** scheinen derzeit nur allgemeine polizeirechtliche Massnahmen zu bestehen.

Wie auch für andere Massnahmen ist in Frankreich, im Vereinigten Königreich sowie in den Niederlanden jeweils der **Innenminister** beziehungsweise der **Minister für Justiz und Sicherheit** für die präventive Ein- und Ausgrenzung **zuständig**, wobei der Innenminister im Vereinigten Königreich die Meinung des Leiters der zuständigen Polizeidirektion einholen und in Frankreich den örtlich zuständigen und den Staatsanwalt für Terrorismusbekämpfung informieren muss. In den Niederlanden ist für Änderungen der Massnahme nach dem ersten Erlass das Gericht verantwortlich. Auch in Deutschland ist für die spezifisch der Terrorismusprävention dienende Ein- und Ausgrenzung das **Gericht** auf Antrag der Abteilungsleitung zuständig. Anordnungen auf Landesebene fallen in Deutschland jedoch in der Regel in den Kompetenzbereich der **Polizei- und Ordnungsbehörden**, so wie es auch in Österreich mit den **Sicherheitsbehörden** und in Italien mit dem **Polizeidirektor** der Fall ist. In Belgien entscheidet der **Bürgermeister** über Aufenthaltsanordnungen, wobei dies durch das Bürgermeister- und Schöffenkollegium bestätigt werden muss.

Im Hinblick auf die **zulässige Höchstdauer** der präventiven Ein- und Ausgrenzung ähneln sich die deutschen und französischen Regelungen, da die Massnahme zur Terrorismusprävention in beiden Rechtsordnungen in den meisten Fällen für **verlängerbare drei Monate** verhängt werden kann. In Frankreich darf die Massnahme **insgesamt höchstens ein Jahr** andauern. Die Aufenthaltsanordnung nach belgischem Recht kann lediglich für **einen Monat** verhängt werden und ist **zweimal verlängerbar**. In den Niederlanden kann die präventive Ein- und Ausgrenzung für bis zu sechs Monate angeordnet und um weitere sechs Monate verlängert werden, im Vereinigten Königreich **bis zu einem Jahr, verlängerbar um ein weiteres Jahr**. Im italienischen Recht hängt die zulässige Höchstdauer teilweise **von der zu verhindernden Straftat** ab; Aufenthaltsanordnungen nach dem Anti-Mafia-Gesetz können für höchstens **drei Jahre** verhängt werden. In Österreich schliesslich variiert die zulässige Höchstdauer je nach Art der Massnahme. Während ein **Platzverbot für bis zu drei verlängerbare Monate** erlassen werden

kann, ist ein **Betretungsverbot lediglich für maximal zehn Tage möglich, verlängerbar um zehn weitere Tage.**

Wie auch schon beim präventiven Kontaktverbot sehen Deutschland und Frankreich bei Verstößen gegen eine präventive Ein- oder Ausgrenzungsanordnung recht ähnliche Sanktionen vor: In Frankreich wird dies mit einer **Freiheitsstrafe von bis zu drei Jahren und/oder mit einer Geldstrafe von bis zu 45'000 EUR bestraft**, in Deutschland mit einer **Freiheitsstrafe von drei Jahren Freiheitsstrafe oder mit Geldstrafe**, in manchen Bundesländern allerdings auch **nur mit Geldstrafe, beispielsweise bis zu 5'000 EUR**. In den Niederlanden fällt die Strafe etwas geringer aus, da dort zwar ebenfalls eine **Freiheitsstrafe** angeordnet werden kann, jedoch für höchstens **ein Jahr, oder eine Geldstrafe bis 8'700 EUR**. Auch hier ist die Regelung im Vereinigten Königreich mit einer **Freiheitsstrafe von bis zu fünf Jahren strenger**. In Belgien hingegen ist lediglich eine **Geldbusse** möglich. Ebenfalls wie beim präventiven Kontaktverbot wird ein Verstoß gegen eine solche Anordnung in Österreich und Italien **nicht sanktioniert**, sondern die jeweiligen Rechtsordnungen sehen lediglich Zwangsmassnahmen zur Durchsetzung der Anordnung vor.

In vier der hier untersuchten Rechtsordnungen scheint es **keine Altersgrenze** für eine Aufenthaltsanordnung zu geben, nämlich in Deutschland, Frankreich, Österreich und dem Vereinigten Königreich. Zudem sehen interne Polizeiregeln in Deutschland Anhaltspunkte vor, wann **Minderjährige besonders gefährdet sind und daher zu ihrem Schutz Massnahmen ergriffen werden sollten**. Während Italien Aufenthaltsanordnungen **gegenüber Minderjährigen vollständig ausschliesst**, sind diese in Belgien gegenüber Minderjährigen **ab 14 Jahre** möglich. Die Niederlande sehen zwar keine gesetzliche Altersbeschränkung vor, allerdings scheinen polizeiliche Massnahmen gegenüber Minderjährigen in der Praxis erst **ab 16 Jahre** angeordnet zu werden.

Erwähnenswert ist, dass die Regelung im **Vereinigten Königreich** eine deutlich schwerwiegendere Massnahme ablöst. Nach dem zuvor gültigen Recht war es möglich, eine Person anzuweisen, in einer anderen Stadt zu wohnen und sogar sich dort nur in bestimmten Ortsteilen aufzuhalten. In **Italien** wird der Massnahmenkatalog in der Literatur kritisiert, da er eher repressiven als präventiven Charakter hat. Dennoch spielt er in der Praxis eine grosse Rolle. Ein ähnlicher Aspekt war auch in **Belgien** Anlass für eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes (*Cour constitutionnelle*). Demnach darf die Massnahme ausschliesslich präventiven und keinen repressiven Charakter haben. Der **französische** Gesetzgeber hat auf Kritik an der Massnahme reagiert und die Widerspruchsfrist von ursprünglich einem Monat auf drei Monate verlängert. Zudem ist nun nicht mehr das Gericht für einstweiligen Rechtsschutz zuständig, sondern das in der Hauptsache zuständige Gericht.

2.4. Präventives Ausreiseverbot (samt Beschlagnahme des Passes)

Alle hier untersuchten Rechtsordnungen verfügen über eine Regelung, die es ermöglicht, **Ausweise zu sperren oder einzuziehen**, um so Personen davon abzuhalten, das jeweilige Staatsgebiet zu verlassen. Ausser in Belgien ist dies jeweils auch ausdrücklich für Reisen zu terroristischen Zwecken geregelt. Die Niederlande beschränken das Ausreiseverbot jedoch nicht auf ihr Staatsgebiet, sondern auf den Schengenraum.

Während sich die Voraussetzungen in den verschiedenen Ländern ähneln, unterscheiden sich die Regelungen jedoch im Hinblick auf die zuständige Behörde sowie auf die Dauer der Sperre. Eine nur sehr **kurze Sperre** kann im Vereinigten Königreich und dort durch die **Polizei** verhängt werden. Die Reisesperre beträgt dort **höchstens 14 Tage und kann auf bis zu 30 Tage verlängert** werden. Im Gegensatz hierzu sieht Italien eine deutlich **höhere Frist** vor: Hier verhängt der **Questore** mit Genehmigung des Gerichtspräsidenten eine Sperre von **mindestens einem Jahr bis zu höchstens fünf Jahren**. Auch in Frankreich gilt eine vergleichbar hohe Frist, da der **Innenminister** dort eine Sperre von **bis zu sechs**

Monaten aussprechen kann, welche beliebig oft verlängert werden kann. Etwas geringer fällt die zulässige Höchstdauer in den Niederlanden aus, wo der **Minister für Justiz und Sicherheit** für **sechs Monate** das Verbot erteilen kann, den Schengenraum zu verlassen. Für die **einmal mögliche Verlängerung um weitere sechs Monate** ist sodann das **Gericht** zuständig. Noch kürzer ist die erlaubte Höchstdauer in Deutschland. Der Personalausweis kann für **unverlängerbare drei Monate** versagt oder entzogen werden, wobei die **Personalausweisbehörde** diese Entscheidung trifft. Österreich hat bisher **keine zeitliche Befristung** für die Massnahme der **Passbehörde** erlassen und es scheint bisher auch keine Rechtsprechung hierzu zu geben; es besteht jedenfalls dann ein Anspruch auf einen neuen Ausweis, wenn die Voraussetzungen für die Sperre entfallen sind. Dies gilt auch in Belgien, wobei dort der **Minister oder Beamte bestimmter Ressorts** die Anordnung treffen, nämlich des Auswärtigen Dienstes, der Aussenwirtschaft und Entwicklungszusammenarbeit, der Verteidigung sowie bestimmte zentralisierte Behörden oder Berufskonsuln im Ausland.

Eine interessante Regelung findet sich ausserdem in **Frankreich**, wo es **Beförderungsunternehmen** unter Strafandrohung verboten ist, wissentlich eine Person ins Ausland zu befördern, die über keinen hierfür gültigen Reisepass verfügt. In **Deutschland** hat das **Bundesland Sachsen-Anhalt** eine ähnliche Regelung erlassen. Demnach kann Personen, denen der Reisepass unter anderem aus terrorismuspräventiven Gründen entzogen wurde, ein **Aufenthaltsverbot in solchen Verkehrsmitteln** auferlegt werden, **in denen eine Ausreise möglich ist**. Auch in **Italien** existiert in diesem Zusammenhang eine Vorschrift, welche mit Transportmitteln zusammenhängt. So gibt es dort die Möglichkeit, einer Person unter besonderer Beobachtung der Polizei den **Führerschein zu verweigern**. Zudem kann in **Österreich** für Bürger aus EWR-Staaten, aus der Schweiz sowie aus begünstigten Drittstaaten ein **Aufenthaltsverbot von bis zu zehn Jahren erlassen** werden, wenn ihr persönliches Verhalten eine tatsächliche, gegenwärtige und erhebliche Gefahr für die öffentliche Ordnung oder Sicherheit darstellt und Grundinteressen der Gesellschaft berührt sind.

Abgesehen von Belgien, wo es **keine entsprechende Sanktion** zu geben scheint, sieht das österreichische Recht die in diesem Vergleich **mildesten Sanktionen** vor. Dort stellt ein Verstoss lediglich eine Verwaltungsübertretung dar, welche mit einer **Freiheitsstrafe bis zu sechs Wochen oder einer Geldstrafe bis zu 2'180 EUR** sanktioniert wird. Teilweise stellen die Verstöße auch im deutschen Recht lediglich Ordnungswidrigkeiten dar und werden daher lediglich mit einer Geldbusse sanktioniert, in Höhe von bis zu **5'000 EUR** für ein Entziehen der polizeilichen Kontrolle an einer Staatsgrenze oder für falsche Angaben bei Erstellung eines neuen Passes, in Höhe von bis zu **30'000 EUR** für die fahrlässige Ausreise ohne gültigen Reisepass. Lediglich bei vorsätzlicher Begehung stellt dies eine Straftat dar, auf die eine **Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder eine Geldstrafe** steht. Letzteres entspricht auch in etwa der in den Niederlanden angedrohten Sanktion. Dort stellt der Verstoss eine Straftat dar, welche ebenfalls mit einer **Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe** bestraft wird. In Frankreich sind die angedrohten Strafen etwas höher. So wird ein Verstoss gegen die Pflicht, den Ausweis abzugeben, mit einer **Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren und/oder einer Geldstrafe bis zu 4'500 EUR** sanktioniert, der Verstoss gegen das Ausreiseverbot mit einer **Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren und/oder einer Geldstrafe bis zu 45'000 EUR**. Wird der Reisepass in Italien auf Grundlage des *Codice leggi antimafia* entzogen, so wird ein Verstoss mit einer **Freiheitsstrafe von mindestens einem und höchstens fünf Jahren** bestraft. Ungewöhnlich sind schliesslich die angedrohten Strafen im Vereinigten Königreich. Während der Verstoss gegen die Herausgabepflicht nach dem *Counter-Terrorism and Security Act 2015* mit lediglich **sechs Monaten Freiheitsstrafe** bedroht ist, wird ein Verstoss gegen eine Reisemassnahme nach dem *Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011* mit einer **Freiheitsstrafe von bis zu zehn Jahren** bedroht, was doppelt so viel ist wie bei den anderen Massnahmen desselben Gesetzes.

In Belgien, Deutschland, Österreich und dem Vereinigten Königreich scheint es **keine Altersbeschränkung** für den Entzug von Reisepapieren zu geben. In Italien hingegen ist eine solche Massnahme **gegenüber Minderjährigen grundsätzlich verboten**. Obwohl es in den Niederlanden zwar keine gesetzliche Einschränkung zu geben scheint, werden Massnahmen gegenüber Minderjährigen in der Praxis

erst **ab 16 Jahren** verhängt. In Frankreich ist zu erwähnen, dass die **Ausreise von unbegleiteten Minderjährigen nur mit schriftlicher Erlaubnis eines Erziehungsberechtigten** möglich ist. Auch mit einer solchen Erlaubnis kann die **Staatsanwaltschaft dennoch die Ausreise verbieten**, wenn Grund zur Sorge besteht, der Minderjährige sei in der Gefahr und der Erziehungsberechtigte schütze ihn davor nicht ausreichend.

Anzumerken ist, dass der **Entzug des Personalausweises in Österreich nicht sehr relevant** ist, da hier **keine Personalausweispflicht besteht**, wohingegen der Entzug des Reisepasses insbesondere im Rahmen von Suchtmittelkriminalität viel genutzt wird. In **Deutschland** hingegen ist der Entzug des Reisepasses lediglich für Reisen ausserhalb Europas relevant, da innerhalb Europas der Personalausweis ausreichend ist. In den **Niederlanden** scheint der Entzug des Reisepasses in der Praxis eher selten angewendet zu werden. Auch im **Vereinigten Königreich** zeichnet sich ein entsprechender Trend ab: Während die Massnahme im Jahr 2015 noch 24 Mal angewandt wurde, waren es 2018 lediglich noch 5 Mal. Erwähnenswert zum **italienischen** Recht ist, dass eine Rechtsreform von 1992 ursprünglich vorsah, den Reisepassentzug stets mit einer anderen Massnahme zu verknüpfen. Dieser Automatismus wurde jedoch 1994 als verfassungswidrig verworfen. Schliesslich ist anzumerken, dass in **Belgien** wohl als Reaktion auf die Massnahme zahlreiche gefälschte Pässe verwendet werden.

2.5. Präventiver Hausarrest

Mit **Belgien, Deutschland und den Niederlanden** gibt es derzeit **in drei der sieben** hier untersuchten **Rechtsordnungen keine Regelung**, auf dessen Grundlage es möglich wäre, präventiven Hausarrest anzuordnen.

Von den anderen vier Rechtsordnungen verfügen Frankreich und das Vereinigte Königreich über entsprechende Massnahmen zur Terrorismusprävention. Im **Vereinigten Königreich** wird der Übernachtungsort festgelegt, welcher entweder die Wohnung der betroffenen Person oder eine vom Innenminister zur Verfügung gestellte Wohnung sein muss. Dabei müssen auch die für andere Massnahmen der Terrorismusprävention erforderlichen Voraussetzungen erfüllt sein. Im **französischen** Recht erlaubt der *Code de la sécurité interne* präventiven Hausarrest, welcher maximal acht Stunden pro Tag betreffen darf. Diese Vorschrift ist anwendbar auf Personen, die das französische Staatsgebiet verlassen hatten und bei denen es wichtige Gründe zur Annahme gibt, dass die Person ausgereist ist, um eine terroristische Gruppierung aufzusuchen und bei ihrer Rückkehr die öffentliche Sicherheit Frankreichs zu beeinträchtigen. Auch das **italienische** Recht verfügt über Rechtsgrundlagen für Hausarrest, jedoch nicht notgedrungen im Zusammenhang mit terroristischen Taten, sondern im Rahmen der Strafverfolgung einer mit mindestens drei Jahren Freiheitsstrafe bedrohten Tat. Hierbei muss die Gefahr von Flucht, Beweisvernichtung oder Wiederholung der Tat bestehen. Schliesslich kennt zwar auch das **österreichische** Recht Hausarrest ohne sanktionierenden Charakter, jedoch stellt dieser lediglich eine Fortsetzung der Untersuchungshaft dar.

Während im Vereinigten Königreich sowie in Frankreich der **Innenminister** zuständig ist, in Frankreich nach Information durch den Staatsanwalt für Terrorismus, fällt der Hausarrest in Österreich und in Italien in den Zuständigkeitsbereich des **Gerichts**.

Im Hinblick auf die **Dauer** unterscheiden sich Frankreich und das Vereinigte Königreich, da in letzterem wie bei den meisten anderen Massnahmen auch die zulässige Höchstgrenze bei **einem Jahr liegt, welches um ein weiteres verlängert werden kann**. In Frankreich hingegen darf Hausarrest nur für maximal einen Monat verhängt werden, welcher zweimal verlängert werden darf. Wie auch bei anderen Massnahmen richtet sich die zulässige Höchstdauer in Italien **nach der zugrundeliegenden Straftat** und kann höchstens **sechs Jahre** betragen. Die Dauer des Hausarrests als Fortsetzung der Untersuchungshaft in Österreich richtet sich in erster Linie danach, wie weit das **Verfahren bereits fortgeschritten** ist.

So ist Hausarrest vor Beginn der Hauptverhandlung für **bis zu sechs Monate** möglich, bei Verdunkelungsgefahr als Haftgrund **höchstens zwei Monate**. Nach Beginn der Hauptverhandlung bestimmt die Verhältnismässigkeit die Dauer des Hausarrestes. Gegenüber Jugendlichen ist der Hausarrest jedoch aufzuheben, wenn die Hauptverhandlung auch nach drei Monaten noch nicht begonnen hat, sofern es sich nicht um den Vorwurf eines Verbrechens oder um ein besonders umfangreiches Verfahren handelt. In diesem Fall dürfen die Untersuchungshaft und damit auch der Hausarrest bis zu sechs Monate andauern.

Zwar ist ein Verstoss gegen den Hausarrest im Vereinigten Königreich etwas höher **sanktioniert** als in Frankreich, im Vergleich zu den anderen hier untersuchten Rechtsordnungen bewegen sich beide Rechtsordnungen jedoch in ähnlichen Dimensionen. So ist im Vereinigten Königreich eine **Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren und/oder eine Geldstrafe** möglich, in Frankreich eine **Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren und/oder eine Geldstrafe bis zu 45'000 EUR**. In Italien und in Österreich droht bei Verstoss gegen den Hausarrest in erster Linie **Untersuchungshaft**.

Grundsätzlich scheint es in Frankreich und dem Vereinigten Königreich **keine Altersbeschränkung** für präventiven Hausarrest zu geben. Jedoch muss in Frankreich die örtlich zuständige Staatsanwaltschaft benachrichtigt werden, wenn die Massnahme gegenüber einem Minderjährigen verhängt wird. Auch in Italien scheint präventiver Hausarrest für Minderjährige möglich zu sein, allerdings richtet sich dieser nach anderen, vergleichbaren Vorschriften. Da der präventive Hausarrest in Österreich lediglich als Fortsetzung der Untersuchungshaft existiert, kann er nur gegenüber solchen Minderjährigen angeordnet werden, die sich in Untersuchungshaft befinden können, die also bereits strafmündig sind. Dies ist in Österreich ab 14 Jahre der Fall.

Im **französischen** Recht fällt auf, dass präventiver Hausarrest als Massnahme zur Terrorismusbekämpfung zwar während des zwei Jahre andauernden Notstandes viel genutzt wurde, danach jedoch lediglich im Rahmen einer der beiden Gesetzesnovellen in diesem Zusammenhang eingeführt wurde. Im Gegensatz zu vielen anderen Massnahmen der Terrorismusprävention kann der Hausarrest daher nur auf eine Vorschrift des *Code de la sécurité interne* gestützt werden und nicht auf zwei verschiedene. Dies ist auf die starke Opposition gegen präventiven Hausarrest zurückzuführen, da es sich den Kritikern zufolge um einen zu gravierenden Eingriff in die Persönlichkeitsrechte einer nicht verurteilten Person handele. Auch in **Italien** gibt es entsprechende Kritik aus der Lehre, die Massnahme habe eher repressiven als präventiven Charakter. In **Österreich** standen in den Jahren 2010 bis 2015 3'200 Personen unter Hausarrest als Fortsetzung der Untersuchungshaft, darunter verhältnismässig mehr Frauen als Männer. Insgesamt wird die Massnahme jedoch nur selten angewendet, da in der Praxis oft mildere Mittel wie Weisungen, Gelöbnisse oder Sicherheitsleistungen in Betracht kommen.

2.6. Präventive Verwendung von technischen Ortungsgeräten und von Mobilfunklokalisierung

Sowohl in Frankreich als auch in Deutschland finden sich Vorschriften zur Verwendung technischer Ortungsgeräte oder zur Mobilfunklokalisierung zum Zwecke der Terrorismusprävention. Allerdings existiert lediglich in **Frankreich** eine umfassende Regelung, die jede Form der technischen Lokalisierung von Personen, Fahrzeugen oder Sachen im Rahmen der Terrorismusbekämpfung erlaubt. Auf Grund des föderalen Systems in **Deutschland** gibt es dort jedoch nur im Kompetenzbereich der Bundespolizei Rechtsgrundlagen sowohl für Mobilfunklokalisierung als auch für elektronische Aufenthaltsüberwachung zur Abwehr terroristischer Gefahren. Auf Landesebene existieren solche Vorschriften nur vereinzelt. So regelt das **Bundesland Sachsen-Anhalt** zwar ebenfalls Mobilfunklokalisierung und elektronische Aufenthaltsüberwachung speziell zur Terrorismusprävention, allerdings dienen sie dort lediglich der Überwachung von Aufenthaltsanordnung oder Kontaktverbot. Damit vergleichbar ist auch die Rechtslage in **Italien**. Dort gibt es zwar keine Rechtsgrundlage, um zum Zwecke der Terrorismusprävention technische Ortungsgeräte und Mobilfunklokalisierung zu verwenden. Dennoch ist es möglich,

mittels elektronischer Fussfesseln die Einhaltung des Hausarrests zu überprüfen. Das **österreichische** Recht verfügt zwar über verschiedene Rechtsgrundlagen, die im Zusammenhang mit der Verwendung technischer Ortungsgeräte und Mobilfunklokalisierung interessant sind, jedoch dienen diese nicht speziell der Terrorismusprävention, sondern der Gefahrenabwehr allgemein. Hierzu gehören das Recht der Sicherheitspolizeibehörden, von Betreibern öffentlicher Telekommunikationsdienste Auskünfte über Standortdaten einzuholen und technische Mittel zur eigenständigen Mobilfunklokalisierung einzusetzen sowie Auskünfte über Standortdaten einzuholen, um verfassungsgefährdende Angriffe zu verhindern. Das Recht des **Vereinigten Königreichs** hingegen enthält lediglich eine Rechtsgrundlage, um im Rahmen der Terrorismusbekämpfung bei betroffenen Personen und deren Mitbewohnern den Besitz oder die **Nutzung elektronischer Kommunikationsmittel zu beschränken**. Auch in **Belgien** und den **Niederlanden** scheint es keine Rechtsgrundlagen für Mobilfunklokalisierung und elektronische Aufenthaltsüberwachung zu geben. In beiden Rechtsordnungen ist es lediglich möglich, in gewissem Ausmasse **Informationen von Telekommunikationsanbietern oder Netzbetreibern über Inhaber einer Telefonnummer** zu erhalten. In den Niederlanden ist auch der umgekehrte Fall erlaubt, Auskunft über die Telefonnummer einer bestimmten Person zu erhalten.

Die **Zuständigkeit** für elektronische Überwachung und Mobilfunklokalisierung ist in den hier untersuchten Rechtsordnungen recht unterschiedlich geregelt. Während in Frankreich zwar die **Kriminalpolizei zuständig ist, die Staatsanwaltschaft jedoch zustimmen muss**, ordnet in Deutschland das **Gericht** den Einsatz technischer Ortungsgeräte oder die Mobilfunklokalisierung an **auf Antrag des Leiters der jeweiligen Landes- beziehungsweise Bundespolizeidirektion**. Die Verlängerung der Massnahme muss in Frankreich allerdings durch das **Haftgericht** erfolgen. Zwar ist auch in Italien das **Gericht** zuständig, wie bereits dargestellt ist eine elektronische Überwachung in Form von Fussfesseln in Italien jedoch lediglich möglich, um den Hausarrest zu überwachen. In Österreich sind für Massnahmen nach dem Sicherheitspolizeigesetz und dem Telekommunikationsgesetz die **Sicherheitsbehörden** zuständig, für Massnahmen nach dem polizeilichen Staatsschutzgesetz hingegen das **Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismus** oder das jeweilige Landesamt für Verfassungsschutz. Wie auch für die anderen Massnahmen im Bereich der Terrorismusprävention ist im Vereinigten Königreich der **Innenminister** zuständig. Für die Identifizierung von Inhabern einer Telefonnummer ist in Belgien der **Leiter oder dessen Vertreter des Nachrichtendienstes** (*Service de Sureté de l'État*) zuständig, in den Niederlanden ein **Justizbeamter**.

Die **erlaubte Höchstdauer** variiert in den verschiedenen hier untersuchten Rechtsordnungen, allerdings ist dabei auch zu berücksichtigen, dass die jeweiligen Rechtsgrundlagen nicht immer das gleiche Ziel verfolgen. Vergleicht man jedoch Frankreich und Deutschland, so ist in Frankreich das Verwenden technischer Ortungsgeräte und von Mobilfunklokalisierung zum Zwecke der Terrorismusprävention zunächst für **15 Tage** gestattet, **verlängerbar um einen Monat**. In Deutschland ist dies für **drei Monate, verlängerbar um jeweils drei Monate**, und im Falle der Mobilfunklokalisierung auf Bundesebene um ebenfalls **verlängerbare sechs Monate**. Das österreichische Recht sieht **keine ausdrückliche Höchstdauer** vor, die Massnahmen können beibehalten werden, solange die Voraussetzungen vorliegen. Hier ist allerdings zu beachten, dass es sich nicht ausschliesslich um Massnahmen im Rahmen der Terrorismusprävention handelt. Gleiches gilt für Belgien, wobei sich die dortige Massnahme die Identifikation des Inhabers einer Telefonnummer betrifft. Eine ebensolche Massnahme ist in den Niederlanden bei automatischer Kommunikationsüberwachung auf **eine Woche** beschränkt, bei Terrorismusverdacht jedoch für **vier Wochen** gestattet, welche um **jeweils vier weitere Wochen verlängert** werden können. Im Vereinigten Königreich beträgt die zulässige Höchstdauer **ein Jahr, welches um ein weiteres Jahr verlängerbar** ist, allerdings richtet sich die Massnahme nicht direkt auf technische Ortungsgeräte oder Mobilfunklokalisierung. Auch die italienische Anordnung kann, abhängig von der zugrundeliegenden Straftat, unter Umständen **mehrere Jahre aufrechterhalten** werden, wobei auch hier zu beachtet ist, dass es sich nicht um eine direkt vergleichbare Massnahme handelt, sondern um elektronische Fussfesseln zur Überwachung des Hausarrests.

Eine **Altersbeschränkung** scheint es in Belgien, Deutschland, Frankreich, Österreich und dem Vereinigten Königreich **nicht zu geben**. Lediglich in Italien ist die Massnahme **gar nicht** gegenüber Minderjährigen anwendbar, in den Niederlanden erst ab einem Alter von **12 Jahren**.

Aus der Praxis gibt es keine hier relevanten Erkenntnisse.

2.7. Verdeckte Fahndung im Internet und in elektronischen Medien

Frankreich und Italien sind die **einzigen** der hier untersuchten Rechtsordnungen, in welcher die verdeckte Fahndung im Internet und in elektronischen Medien **zum Zwecke der Terrorismusprävention ausdrücklich geregelt** ist. In **Frankreich** erlaubt das Gesetz das Verwenden eines Pseudonyms für elektronische Kommunikation, sofern die Straftat mit Freiheitsstrafe bedroht ist und auf elektronischem Wege begangen wird. In **Italien** muss die verdeckte Ermittlung dem Beschaffen von Beweismaterial (*agente infiltrato*) dienen oder um Zeige einer Straftat zu werden (*agente provocatore*). Das **belgische** Recht erlaubt zwar passives Ermitteln unter falscher Identität im Internet, jedoch ohne die Möglichkeit, mit der betroffenen Person in Kontakt zu treten. Abgesehen davon ist die verdeckte Fahndung in **Belgien** ebenso wie in den **Niederlanden**, in **Österreich** und in **Deutschland nicht explizit geregelt, es lassen sich jedoch die allgemeinen Vorschriften zur verdeckten Fahndung anwenden**. Diese dienen allerdings nicht spezifisch der Terrorismusprävention. Im Recht des **Vereinigten Königreichs** hingegen handelt es sich bei der verdeckten Ermittlung eher um eine prozessrechtliche Frage, ob die auf diesem Wege gefundenen **Beweise verwertbar** sind.

Sowohl in Frankreich als auch in Italien ist die **Kriminalpolizei** für die verdeckte Fahndung im Internet zuständig, wobei es sich um eine **Sondereinheit** handelt. Auch für das passive Ermitteln unter falscher Identität in Belgien ist eine Art Sondereinheit zuständig, nämlich der **Nachrichtendienst** (*Service de Sécurité d'État*). Die allgemeine verdeckte Ermittlung hingegen fällt dort in den Kompetenzbereich der **Polizei**, wobei der Einsatz einer Vertrauensperson durch die **Staatsanwaltschaft** angeordnet wird, mit vorheriger **Zustimmung des Bundesstaatsanwalts**. Ähnlich ist dies auch in Österreich und Deutschland, wo ebenfalls die **Ermittlungsbehörden** zuständig sind. In Deutschland ist stets die **Zustimmung der Staatsanwaltschaft** erforderlich, möchte der verdeckte Ermittler eine Wohnung betreten, so muss zudem das **Gericht zustimmen**. Im niederländischen Recht sind allein die **Justizbeamten** für die Entscheidung zuständig. In Österreich muss hierbei unterschieden werden, ob die verdeckte Fahndung der Aufklärung einer bereits begangenen Straftat dient oder der Verhinderung einer geplanten Straftat: In ersterem Falle ist die **Kriminalpolizei** zuständig, in letzterem fällt dies in den Kompetenzbereich der **Sicherheitsbehörden**.

Für die **Dauer** der Massnahme gibt es in den hier untersuchten Rechtsordnungen kaum Höchstgrenzen. In Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, den Niederlanden und Österreich kann die Massnahme fortgeführt werden, **solange die Voraussetzungen gegeben sind**. Es finden sich nur vereinzelt genauere Angaben. So sind der Einsatz einer Vertrauensperson in Belgien sowie die heimliche Beobachtung in den Niederlanden für **drei Monate** möglich, wobei ersteres **unbegrenzt**, letzteres lediglich **einmalig um drei Monate verlängert** werden kann.

Belgien und Deutschland legen ausdrücklich fest, dass **Minderjährige nicht als Vertrauenspersonen** eingesetzt werden dürfen. Ansonsten scheint es in den beiden Rechtsordnungen sowie in Frankreich **keine Altersbeschränkung** zu geben. In Italien ist die Massnahme hingegen **nicht gegenüber Minderjährigen** anwendbar, in den Niederlanden erst gegenüber Minderjährigen **ab 12 Jahre**.

In **Frankreich** wird die verdeckte Fahndung im Internet und in elektronischen Medien grundsätzlich als gutes Vorgehen angesehen, da es sich um eine vergleichsweise flexible Ermittlungsmethode handele. Gleichzeitig hat eine Arbeitsgruppe aus Juristen und Spezialisten für Internet und Digitaltechnik Emp-

fehlungen für eine verbesserte Prozedur erarbeitet, die sich jedoch nicht speziell mit Terrorismusbekämpfung befasst. In **Deutschland** wurden in den Jahren 2009 bis 2011 lediglich in sechs Ermittlungsverfahren des Bundeskriminalamts verdeckte Ermittler eingesetzt. Aktuellere Zahlen werden allerdings aus Geheimhaltungsgründen nicht der Öffentlichkeit kommuniziert. Im **Vereinigten Königreich** hat eine Gerichtsentscheidung von 2018 festgestellt, dass bei der Anwendung der Regeln zum Agent Provocateur (*Entrapment*) massgebend ist, ob die Person bereits entschlossen war, die Tat zu begehen. Hierfür liege die Beweislast beim Beschuldigten, allerdings sei unklar, ob dies mit der Rechtsprechung des EGMR vereinbar ist.

2.8. Präventivhaft

Keines der hier untersuchten Länder verfügt über eine **speziell zur Terrorismusprävention geschaffene Rechtsgrundlage für einen Polizeigewahrsam. Lediglich das deutsche Bundesland Brandenburg** hat eine entsprechende Ermächtigungsgrundlage geschaffen. Allerdings bestehen in Belgien, Deutschland, Italien und den Niederlanden allgemeine Regelungen, die eine Ingewahrsamnahme ermöglichen.

Für den Präventivgewahrsam im **deutschen Bundesland Brandenburg** nennt das Gesetz ausdrücklich als Beispiel für dessen Anwendbarkeit, dass die betroffene Person eine zur Terrorismusbekämpfung angeordnete Aufenthaltsvorgabe oder ein entsprechendes Kontaktverbot missachtet. Dies entspricht einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, wonach der Präventivgewahrsam lediglich zur Erfüllung einer gesetzlichen Pflicht zulässig ist. Zuständig für die Anordnung der Präventivhaft ist dort die **Polizei auf Anordnung des Gerichts**. Das **belgische** Recht unterscheidet zwischen Präventivgewahrsam bei Festhalten einer Person auf frischer Tat, bei Fluchtgefahr sowie auf Grundlage eines Haftbefehls. Während **jedermann** eine Person auf frischer Tat festhalten kann, ist für den Präventivgewahrsam bei Fluchtgefahr die **Staatsanwaltschaft** zuständig. Den Haftbefehl hingegen erlässt das **Haftgericht**, oft auf Antrag der Staatsanwaltschaft. Auch die **Niederlande** unterscheiden bei den Rechtsgrundlagen zwischen verschiedenen Etappen. So existieren dort die präventive Festnahme, der Gewahrsam auf einer Polizeistation sowie die Präventivhaft in einer Haftanstalt. Die präventive Festnahme kann durch **jedermann** vorgenommen werden. Für den Gewahrsam auf einer Polizeistation sowie für die Präventivhaft in einer Haftanstalt ist allerdings jeweils ein Haftbefehl durch **Justizbeamte** erforderlich. In **Italien** existieren Rechtsgrundlagen für Hausarrest, präventiven Gewahrsam im Gefängnis sowie präventiven Gewahrsam im Krankenhaus oder ähnlichem. Hierfür müssen ernste Hinweise auf die Gefahr von Flucht, Beweisvernichtung oder einer Wiederholungstat vorliegen und die verfolgte Tat muss mit mindestens drei Jahren Freiheitsstrafe bedroht sein. In allen Fällen ist das **Gerecht** dafür zuständig, die Massnahmen zu ergreifen. Das **österreichische** Recht sieht präventiven Gewahrsam lediglich im Zusammenhang mit Sportgrossveranstaltungen und im Fremdenrecht vor, wobei der Gewahrsam dort jeweils dazu dient, eine Meldeauflage durchzusetzen. In **Frankreich** sowie im **Vereinigten Königreich** schliesslich scheint es **keine Rechtsgrundlage** zu geben, um eine Person im Rahmen der Terrorismusprävention in Präventivhaft zu nehmen.

Im deutschen Bundesland Brandenburg ist der Präventivgewahrsam zur Terrorismusprävention **höchstens bis zum Ende des Tages nach dem Ergreifen der Person** zulässig. Die **Dauer** kann jedoch auf **zwei Wochen** verlängert werden, **verlängerbar um weitere zwei Wochen**. Auch die zulässige Dauer der präventiven Festnahme in Belgien und den Niederlanden ist stark begrenzt: Während dies in Belgien für bis zu **48 Stunden** möglich ist, muss die Person in den Niederlanden nach **sechs oder neun Stunden**, je nach Art der Präventivhaft, freigelassen werden. Dabei wird die Zeit zwischen Mitternacht und 9 Uhr vormittags allerdings nicht mitgerechnet. Der präventive Gewahrsam auf Grundlage eines Haftbefehls ist in Belgien für **fünf Tage** möglich, wobei dies **um jeweils einen Monat verlängert** werden kann. Die Vorgaben in den Niederlanden sind dem verhältnismässig ähnlich, da die Präventivhaft in einer Haftanstalt dort bis zu **zehn Tage** anhalten kann, **verlängerbar auf insgesamt 30 Tage** zur Beweissammlung. In Italien hängt die zulässige Höchstdauer **von der zugrundeliegenden Straftat** ab. In Österreich muss die Vorführung zur Durchsetzung der Meldeauflage im Zusammenhang mit Sportgrossveranstaltungen

verhältnismässig sein. Diejenige zur Durchsetzung von bestimmten Auflagen im Fremdenrecht darf **höchstens 72 Stunden** dauern und muss beendet werden, sobald die jeweilige Auflage erfüllt ist.

Belgien und Österreich sehen **keine Altersbeschränkung** bei Präventivhaft vor. Die Niederlande gestattet dies gegenüber Minderjährigen erst ab einem Alter von **12 Jahren**, wobei es einige **abweichende Regelungen** gibt, beispielsweise zur Anwesenheit der Eltern. Das italienische Recht gestattet eine Präventivhaft bei Minderjährigen auf Grundlage anderer Rechtsvorschriften. Demnach ist die Präventivhaft dort nur bei besonders schweren Taten möglich und darf nur **unter eingeschränkten Bedingungen** angeordnet werden. Auch im deutschen Recht existieren besondere Vorschriften wie beispielsweise zur Information der Erziehungsberechtigten. Zudem ist Präventivhaft bei **Kindern bis 13 Jahre** als Schutzmassnahme nur unter engen Voraussetzungen möglich. **Jugendliche ab 14 Jahre** hingegen werden bei strafprozessualen Aspekten wie Erwachsene behandelt, bei anderen Aspekten hingegen wie Kinder.

Aufgrund zweier Entscheidungen des **Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte** wird die **Zulässigkeit des Präventivgewahrsams in Deutschland** derzeit in Rechtsprechung und Literatur viel diskutiert. Auch in **Österreich** stellt sich die Frage, wie sich diese Rechtsprechung auf die Zulässigkeit der präventiven Vorführung auswirkt. In **Frankreich** wurde bei Erlass des Gesetzes 2017-1510 zur Verstärkung der inneren Sicherheit und zur Terrorismusbekämpfung **diskutiert**, Präventivhaft zum Zwecke der Terrorismusbekämpfung einzuführen. Dies wurde jedoch nicht gemacht, da eine solche **Präventivhaft radikalierter Personen gegen die französische Verfassung sowie gegen die Europäische Menschenrechtskonvention verstosse**. Aus praktischer Sicht wird in Belgien angemerkt, die Unverletzlichkeit der Wohnung stelle häufig einen Hinderungsgrund bei der Durchsetzung der Präventivhaft dar.

2.9. Repressive Einzelhaft als ununterbrochene Trennung von anderen Gefangenen

In **fast allen** hier untersuchten Rechtsordnungen ist es zwar **möglich**, einen Häftling entweder aus Gründen der Sicherheit oder als Disziplinar-massnahme oder in beiden Fällen in Einzelhaft unterzubringen, jedoch sieht **lediglich das französische Recht spezielle Regelungen zur Terrorismusbekämpfung** vor.

Das **deutsche** und das **österreichische** Recht sehen sowohl für Einzelhaft als Sicherheitsmassnahme als auch für Einzelhaft als Disziplinar-massnahme Rechtsgrundlagen vor, wogegen **Italien, Frankreich** und das **Vereinigte Königreich** Einzelhaft lediglich als Schutz- oder Sicherheitsmassnahme regeln. Zudem kann in Frankreich Einzelhaft zur **Deradikalisierung** angeordnet werden, wenn die verurteilte Person nach einer Evaluierung als gefährlich eingestuft wird. Kriterien hierfür sind Verhalten, Bekehrungseifer, Gewalttätigkeit der Person und ob sie eine Gefahr für öffentliche Ordnung im Gefängnis oder für die Öffentlichkeit darstellt. Auch in **zwei belgischen Städten** kann Einzelhaft zu Zwecken der Deradikalisierung angeordnet werden, allerdings scheint es hierfür derzeit keine gesetzlichen Vorgaben zu geben. Die Niederlande hingegen scheinen repressive Einzelhaft als ununterbrochene Trennung von anderen Gefangenen nicht vorzusehen. Als **Schutz- oder Sicherheitsmassnahme** kommt Einzelhaft dann in Betracht, wenn ansonsten eine schwere Gefahr für die Sicherheit oder die Disziplin innerhalb der Anstalt droht, insbesondere wenn ein erhöhtes Gewaltpotenzial gegeben ist. Auch Fluchtgefahr oder die Gefahr einer Selbstverletzung durch den Häftling kommen als Gründe in Betracht. Für die in Österreich und Deutschland mögliche Einzelhaft als **Disziplinar-massnahme oder Sanktion** muss der Häftling in Deutschland schuldhaft gegen eine gesetzliche Pflicht verstossen und damit eine schwere oder mehrfach wiederholte Verfehlung begangen haben; in Österreich muss er eine Ordnungswidrigkeit begangen haben.

Die Zuständigkeit für die Unterbringung einer Person in Einzelhaft variiert stark je nach Rechtsordnung und je nach Zweck der Einzelhaft. Über die Notwendigkeit der Einzelhaft zur **Deradikalisierung** ent-

scheidet in Frankreich der **Justizminister**, jedoch auf Grundlage der Evaluation durch eine **interdisziplinäre Kommission**. Davon abgesehen ist in Frankreich, Deutschland, dem Vereinigten Königreich und teilweise auch Österreich der **Anstaltsleiter zuständig** für das Anordnen von Einzelhaft. Lediglich in Italien fällt dies in den Zuständigkeitsbereich des **Gerichts**. In Österreich trifft allerdings im Falle einer Sicherungsmassnahme zunächst der **aufsichtführende Strafvollzugsbedienstete** die Anordnung und informiert den **Anstaltsleiter** darüber. Dieser entscheidet sodann darüber, ob die Massnahme aufrechterhalten werden soll. Im Falle einer Disziplinarmaßnahme entscheidet hingegen die **Vollzugsbehörde erster Instanz**. Teilweise ist für die Verlängerung der Einzelhaft jedoch eine andere Stelle zuständig, so beispielsweise der **Justizminister** in Frankreich ab einer Dauer von einem Jahr, das **Vollzugsgericht** in Österreich ab einer Dauer von vier Wochen sowie die **Aufsichtsbehörde** ab einer Dauer von drei Monaten pro Jahr im Falle einer Sicherungsmassnahme. Im Vereinigten Königreich existiert jeweils ein **eigenes Komitee (Segregation Review Board)**, welches erstmals nach 72 Stunden und sodann nach jeweils höchstens 14 Tagen darüber entscheidet, ob die Anordnung aufgehoben werden soll. Zusätzlich benötigt dieses Komitee ab 42 Tagen die **Zustimmung des stellvertretenden Direktors der Haftanstalten**, nach sechs Monaten überprüft der **Direktor** selbst die Anordnung.

Bei der Einzelhaft zur Deradikalisierung muss in Frankreich unterschieden werden zwischen dem Gefängnisstrakt, der auf die Evaluierung des Radikalisierungsgrades der Person spezialisiert ist und demjenigen, der der tatsächlichen Unterbringung zur Deradikalisierung dient. In ersterem darf die Person höchstens **15 Wochen** untergebracht werden. In letzterem ist eine Unterbringung für bis zu **sechs Monate** möglich, welche um **weitere sechs Monate verlängert** werden können. Eine **zweite Verlängerung um sechs Monate** ist zwar möglich, erfordert jedoch ein besonderes Verfahren. Als Sicherungsmassnahme kann die Einzelhaft in Frankreich zunächst für **höchstens drei Monate** angeordnet werden, in Italien für **höchstens sechs Monate** und in Österreich für **höchstens vier Wochen**. Deutschland sieht zwar keine gesetzliche **Dauer** für die erste Anordnung vor, jedoch darf einem Häftling im Rahmen des Strafvollzugsgesetzes des Bundes Einzelhaft als Sicherungsmassnahme nur für **insgesamt maximal drei Monate pro Jahr** auferlegt werden, für einen längeren Zeitraum ist die Zustimmung der Aufsichtsbehörde erforderlich. Eine Ausnahme stellt allerdings das **deutsche Bundesland Schleswig-Holstein** dar, welches Einzelhaft als Sicherungsmassnahme lediglich für **höchstens 24 Stunden** erlaubt. Auch einige andere Rechtsordnungen sehen vor, wie lange ein Häftling **insgesamt höchstens in Einzelhaft** sein darf. In Frankreich sind dies **zwei Jahre**, in Österreich **sechs Monate**, sofern der Häftling selbst nicht einer längeren Unterbringung in Einzelhaft zustimmt. Italien und das Vereinigte Königreich sehen jeweils **keine Höchstgrenze** vor. Dient die Einzelhaft als Sanktion, so darf sie sowohl in Deutschland als auch in Österreich für maximal **vier Wochen** verhängt werden.

Weder Frankreich **noch** Italien noch das Vereinigte Königreich **gestatten die Unterbringung von Minderjährigen in Einzelhaft**. Gleiches gilt für Deutschland im Hinblick auf Kinder **bis einschliesslich 13 Jahre**. Das österreichische Recht hingegen differenziert danach, ob ein **Nachteil für den Minderjährigen** zu besorgen ist und ob die **anderweitige Unterbringung eine Gefahr für andere Gefangene** bedeuten würde. Für dann Fall, dass ein Minderjähriger in Einzelhaft untergebracht wird, muss ihm mindestens zweimal pro Tag das Gespräch angeboten werden. In Deutschland gelten bei Freiheitsbeschränkungen zu ihrem Schutz für Jugendliche **ab 14 Jahre** grundsätzlich die gleichen Grundsätze wie für Erwachsene, allerdings können die einzelnen Bundesländer besondere Regelungen vorsehen.

Im Hinblick auf die Unterbringung in Einzelhaft zur Deradikalisierung in **Frankreich** wird kritisiert, der Fokus liege zu sehr auf Sicherheitsaspekten und zu wenig auf Massnahmen zur Deradikalisierung. Aus Entscheidungen sowohl des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Hinblick auf Frankreich als auch des **englischen** Obersten Gerichtshofs (*Supreme Court*) geht hervor, dass diese auch längerfristige Einzelhaft an sich als legitim ansehen, dass die Staaten jedoch ausreichende Rechtsmittel und Entscheidungen durch externe Instanzen vorsehen müssen. Das *European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* hingegen sieht die in **Italien** fehlende Höchstgrenze der Dauer der Einzelhaft sowie deren faktischen Sanktionscharakter als unmenschliche

und erniedrigende Behandlung an. Aus einer Studie des **österreichischen** Instituts für Rechts- und Kriminalsoziologie in Wien geht hervor, dass bei Isolierung die Gefahr bestehe, eine bereits radikalisierte Person könnte sich noch weiter radikalisieren. Gleichzeitig bestehe bei Gemeinschaftsunterbringung die Gefahr, die radikalisierte Person könnte ihre Mithäftlinge radikalisieren.

2.10. Weitere geplante oder existierende Massnahmen zur Terrorismusprävention

Besonders in **Frankreich** sowie in den **verschiedenen Bundesländern Deutschland** existieren derzeit zahlreiche weitere Massnahmen zur Terrorismusprävention. Diese betreffen in erster Linie Massnahmen zur Datenerhebung, wie beispielsweise Überwachung der Telekommunikation, Bewegungsüberwachung, automatische Datenverarbeitung und -abgleichung sowie automatisierte Kennzeichenfahndung und der Einsatz technischer Mittel bei öffentlichen Veranstaltungen im öffentlichen Raum. Auch verschiedene erkennungsdienstliche Massnahmen und polizeiliche Anhalte- und Sichtkontrollen werden gestattet, ausserdem unter anderem das Schliessen von Kultstätten, Durchsuchung und Beschlagnahme, Ausschreibung zur gezielten Kontrolle sowie der Einsatz von Spreng- und Explosivmitteln.

Auch die **Niederlande** erleichtern die Datenerhebung, indem die Anforderungen für DNA-Analysen gesenkt wurden. Darüber hinaus besteht dort eine Pflicht, terroristische Akte zu denunzieren, wenn man von diesen Kenntnis hat.

In **Italien** ist es zudem möglich, Massnahmen gegen das Vermögen von Personen zu verhängen, um so insbesondere gegen terroristische Vereinigungen vorzugehen.

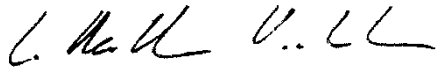
Eine neue Massnahme im **Vereinigten Königreich** verhindert nun auch, dass verurteilte Terroristen automatisch nach einer gewissen Zeit auf Bewährung aus der Haft entlassen werden. Stattdessen muss nun ein Bewährungsausschuss hierüber entscheiden.

In einigen Rechtsordnungen wird derzeit auch **über weitere Massnahmen diskutiert**. So soll in **Frankreich** ein Gesetz zur Verstärkung der Prinzipien der Republik in Kraft treten. Auch **Österreich** plant ein umfassendes Anti-Terror-Paket, welches insbesondere Massnahmen zur Gefahrenprävention im Hinblick auf bereits verurteilte Personen vorsieht.

Im **Vereinigten Königreich** soll das Beweismass nach einer vorangegangenen Erhöhung nun wieder auf das vormals gültige Niveau gesenkt werden. Darüber hinaus soll die Höchstdauer für Präventivmassnahmen von derzeit zwei Jahren aufgehoben werden. Auch einige neue Massnahmen sollen eingeführt werden, insbesondere ein Polygraphen-Test, ein Drogentest und eine Auskunftspflicht zu Details über die eigene Unterkunft.

Schliesslich wird im **deutschen Bundesland Schleswig-Holstein** über neue polizeiliche Massnahmen diskutiert, wobei besonders die Möglichkeit, den sogenannten finalen Rettungsschuss auch gegenüber Kindern unter 14 Jahre einzusetzen, viel Kritik hervorruft.

SCHWEIZERISCHES INSTITUT FÜR RECHTSVERGLEICHUNG



Dr. Lukas Heckendorn Urscheler, LLM
Leiter der wissenschaftlichen Abteilung



Dr. Johanna Fournier, LLM
Projektleiterin

Belgien:	Anne-Grace Kleczewski <i>Referentin für die Rechtsordnungen der Benelux-Staaten</i>
Deutschland:	Dr. Johanna Fournier, LLM <i>Referentin für deutschsprachige Rechtsordnungen</i> Nikolai Straimer <i>Referendar</i>
Frankreich:	Anne-Carine Pierrat <i>Praktikantin</i> Dr. Carole Viennet <i>Referentin für französischsprachige Rechtsordnungen</i>
Italien:	Dr. Ilaria Pretelli <i>Referentin für italienisches Recht</i>
Niederlande:	Anne-Grace Kleczewski <i>Referentin für die Rechtsordnungen der Benelux-Staaten</i>
Österreich:	Julia Frosinski <i>Praktikantin</i> Nikolai Straimer <i>Referendar</i> Dr. Johanna Fournier, LLM <i>Referentin für deutschsprachige Rechtsordnungen</i>
Vereinigtes Königreich:	John Curran, LLM <i>Referent für Common Law</i>