



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

E-Avis ISDC 2018-09

MASSNAHMEN ZUR TERRORISMUSPRÄVENTION II

Deutschland, Frankreich, Italien,
Österreich und Vereinigtes Königreich

Stand: 22.05.2018

Vorgeschlagene Zitierweise: J. Fournier / J. Curran / J. Frosinski / A.-C. Pierrat / I. Pretelli / N. Straimer / C. Viennet,
Massnahmen zur Terrorismusprävention, Stand 22.05.2018,
E-Avis ISDC 2018-09, 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 **Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich und dem Vereinigten Königreich** geregelt sind.

Das Gutachten befasst sich 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.

Die Fragen 1, 2, 3, 4 und 8 wurden bereits in einem vorangegangenen Gutachten¹ behandelt und werden im vorliegenden Gutachten lediglich aktualisiert und ergänzt. Die Fragen 5, 6, 7 und 9 werden hingegen erstmals in diesem Rahmen untersucht.

Bisher existieren insbesondere in Frankreich sowie im Vereinigten Königreich **eigene Gesetze zur Terrorismusprävention**. Dies lässt sich leicht dadurch erklären, dass diese beiden Staaten in den letzten Jahren **besonders betroffen waren von terroristischen Anschlägen**. Auch in Deutschland werden derzeit als Reaktion auf die dort in jüngerer Vergangenheit verübten Anschläge Reformen der Polizeigesetze auf Bundes- und Landesebene diskutiert und wurden vereinzelt bereits durchgeführt. In Italien und Österreich gibt es derzeit hingegen nur vereinzelte Regelungen zur Terrorismusprävention, was wohl darauf zurückgeführt werden kann, dass beide Staaten bisher von grösseren terroristischen Anschlägen verschont geblieben sind. Stattdessen verfügt Italien jedoch über ein Gesetz zur Bekämpfung der Mafia, welches in grossen Teilen ebenfalls auf terroristische Sachverhalte angewendet werden kann.

Das **deutsche** Recht enthält bisher nur wenige Präventivmassnahmen, die sich speziell mit dem Thema Terrorismus befassen. Erwähnenswert sind in diesem Zusammenhang jedoch in erster Linie die neuen Vorschriften des Bundeskriminalamtgesetzes, welche für das Bundeskriminalamt neue Standardmassnahmen zur Terrorismusbekämpfung einfügen. Das Bundesverfassungsgericht hat diese allerdings teilweise als zu vage formuliert angesehen, sodass am 25. Mai 2018 eine aktualisierte, neu nummerierte und leicht umformulierte Version des Gesetzes in Kraft treten wird. Auch das Bundesland Baden-Württemberg hat Ende des Jahres 2017 einige wenige neue Standardmassnahmen speziell zur Terrorismusbekämpfung in sein Polizeigesetz aufgenommen, die sich in der Regel an den Vorschriften des Bundeskriminalamtgesetzes orientieren. Ansonsten muss bisher auf die allgemeinen Standardmassnahmen oder auf die polizeilichen Generalklauseln der verschiedenen Bundesländer als Rechtsgrundlage zurückgegriffen werden. Allerdings wird derzeit in mehreren Bundesländern darüber diskutiert, polizeirechtliche Befugnisse zu erweitern.

Das **französische** Recht zeichnet sich durch zwei Gesetzesnovellen aus, die im Juni 2016 sowie im Juli 2017 eingeführt wurden. Das Gesetz von 2016 hat insbesondere Massnahmen zur administrativen Kontrolle von Rückkehrern in das französische Staatsgebiet eingeführt, welche oft auch Massnahmen zur Terrorismusprävention darstellen. Das Gesetz von 2017 zur Stärkung der inneren Sicherheit und zur Terrorismusbekämpfung hat den zwei Jahre andauernden Notstand in Frankreich abgelöst. Teilweise enthält dieses Gesetz Massnahmen, die bereits im Rahmen des Notstands erlaubt waren und genutzt wurden, teilweise wurden jedoch auch Notstandsmassnahmen als zu weitgehend für eine dauerhafte rechtliche Regelung angesehen und nicht in das neue Gesetz übernommen. Fast jede der in

¹ Gutachten 15-195.

diesem Gutachten untersuchten Massnahmen findet ihre Rechtsgrundlage in mindestens einem der beiden neuen Gesetze beziehungsweise in den Vorschriften des Gesetzes über die innere Sicherheit (*Code de la sécurité intérieure*), die durch die beiden Novellen eingefügt wurden. Zusätzlich finden sich auch Vorschriften insbesondere in der Strafprozessordnung (*Code de procédure pénale*) sowie an anderer Stelle des Gesetzes über die innere Sicherheit (*Code de la sécurité intérieure*).

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*). Innerhalb der jeweiligen Gesetze weisen die verschiedenen dort geregelten Massnahmen oftmals die gleichen Voraussetzungen auf.

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.

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.

INHALTSVERZEICHNIS

Zusammenfassung	2
Inhaltsverzeichnis	4
I. Sachverhalt	6
II. Fragen	7
III. Analyse	10
A. Deutschland	10
1. Präventive Meldepflicht (mit Pflicht zur Gesprächsteilnahme)	11
2. Präventives Kontaktverbot.....	15
3. Präventive Ein- und Ausgrenzung.....	22
4. Präventives Ausreiseverbot (samt Beschlagnahme des Passes)	26
5. Präventiver Hausarrest.....	28
6. Präventive Verwendung von technischen Ortungsgeräten und von Mobilfunklokalisierung ..	29
7. Verdeckte Fahndung im Internet und in elektronischen Medien	35
8. Präventivhaft	39
9. Repressive Einzelhaft als ununterbrochene Trennung von anderen Gefangenen	40
B. Frankreich	43
1. Obligation préventive de se présenter régulièrement (avec obligation de participer à un entretien).....	44
2. Interdiction préventive de contact.....	48
3. Interdiction préventive d'accès à un endroit ou de quitter un endroit	50
4. Interdiction préventive de sortie du territoire (avec confiscation du passeport).....	53
5. Assignation à résidence préventive.....	55
6. Utilisation préventive d'appareils techniques de détection et de localisation de téléphones portables.....	57
7. Enquête sous pseudonyme	58
8. Détention préventive	59
9. Détention répressive individuelle séparée des autres détenus de manière ininterrompue	61
C. Italien	63
1. Preventive Obligation to Register with the Security Authority (with Obligation to Participate in an Interview).....	64
2. Preventive Restraining Order	72
3. Preventive Order to Stay at or Away from a Place.....	75
4. Preventive Travel Ban by Blocking the Passport (including Confiscation of the Passport)	79
5. Preventive House Detention	80
6. Preventive Use of Technical Detectors and Mobile Radio Telephone Service Localisation.....	84
7. Preventive Covert Tracing on the Internet and on Electronic Media	85
8. Preventive Detention	88

9.	Repressive Solitary Confinement as Uninterrupted Separation from Other Prisoners	91
D.	Österreich.....	94
1.	Präventive Meldepflicht (mit Pflicht zur Gesprächsteilnahme)	94
2.	Präventives Kontaktverbot.....	97
3.	Präventive Ein- und Ausgrenzung.....	99
4.	Präventives Ausreiseverbot (samt Beschlagnahme des Passes)	101
5.	Präventiver Hausarrest.....	105
6.	Präventive Verwendung von technischen Ortungsgeräten und von Mobilfunklokalisierung 108	
7.	Verdeckte Fahndung im Internet und in elektronischen Medien	111
8.	Präventivhaft	114
9.	Repressive Einzelhaft als ununterbrochene Trennung von anderen Gefangenen	116
E.	Vereinigtes Königreich (England)	121
1.	Preventive Obligation to Register with the Security Authority (with Obligation to Participate at Interview)	121
2.	Preventive Restraining Order	124
3.	Preventive Order to Stay at or away from a Place	126
4.	Preventive Travel Ban by Blocking the Passport (including Confiscation of the Passport)	127
5.	Preventive House Detention	129
6.	Preventive Use of Technical Detectors and Mobile Radio Telephone Service Localisation....	130
7.	Preventive Covert Tracing on the Internet and on Electronic Media	131
8.	Preventive Detention	132
9.	Repressive Solitary Confinement as Uninterrupted Separation from Other Prisoners	134
IV.	Vergleichende Bemerkungen	137
1.	Tabellarischer Vergleich	137
2.	Bemerkungen	197

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 Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich sowie dem Vereinigten Königreich (England) untersuchen. Dabei baut das Gutachten auf einem vorangegangenen Gutachten (15-195) auf, welches das SIR im Mai 2016 ebenfalls im Auftrage fedpols fertiggestellt hat. Fünf der im vorliegenden Gutachten (15-195c) behandelten Massnahmen wurden bereits im vorangegangenen Gutachten untersucht, sodass es sich nun lediglich um eine Aktualisierung und Ergänzung dieser Fragen handelt. Die anderen vier Massnahmen, nämlich die Fragen 5, 6, 7 und 9, werden im vorliegenden Gutachten jedoch neu eingefügt.

Zum vorangegangenen Gutachten 15-195 hat fedpol dem SIR den folgenden Sachverhalt zur Verfügung gestellt:

„Das Bundesamt für Polizei fedpol ist am 28. Dezember 2015 vom Bundesrat mit der Aufgabe betraut worden, ein Aussprachepapier zu einem möglichen Ausreiseverbot für terroristisch-motivierte Reisende auszuarbeiten. Ferner sollen im gleichen Papier präventive Massnahmen zur Gewaltprävention von Jugendlichen sowie die verdeckte Ausschreibung von Personen in den polizeilichen Personenfahndungssystemen thematisiert werden (Polizeirecht, Grundrechtsschutz).“

„Der Bundesrat lässt im Rahmen des genannten Papiers abklären, ob eine formell-gesetzliche Grundlage für [die im Teil II. dieses Rechtsgutachtens dargestellten] Massnahmen geschaffen werden muss. [...] Das primäre Ziel [dieser] Massnahmen wäre nicht ein bestimmtes Verhalten zu sanktionieren, sondern künftigen Störungen im In- und Ausland vorzubeugen. Die betreffende Person müsste nicht eine konkrete Gefährdung gegenüber der Schweiz bewirkt haben, um mit einer oder mehreren Massnahmen belegt zu werden. Die Beschränkungen wären vielmehr zur Abwehr einer bevorstehenden Gefahr anzuordnen, vorausgesetzt die entsprechenden Befürchtungen der Sicherheitsbehörden wären durch das Verhalten der Person begründet. Vor diesem Hintergrund wären die Massnahmen entweder im präventiven Verwaltungspolizeirecht oder bei nachrichtendienstlichen Aufgaben einzuordnen.“

Ergänzend hat fedpol zum neuen Gutachten 15-195c mitgeteilt, dass die erarbeiteten Informationen im Frühling 2018 in einen Botschaftsentwurf einfließen sollen.

II. FRAGEN

Das rechtsvergleichende Gutachten behandelt die nachstehend aufgezählten Massnahmen zur Terrorismusprävention in den Rechtsordnungen Deutschlands, Frankreichs, Italiens, Österreichs sowie des Vereinigten Königreichs (England). Mit Rücksicht auf den Zweck dieses Gutachtens, in das in Teil I. dieses Rechtsgutachtens dargestellte Aussprachepapier aufgenommen zu werden, konzentriert sich das Gutachten auf Massnahmen, die im Rahmen der Terrorismusbekämpfung eingesetzt werden können.

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. 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. 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. 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. 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?
- 6.6. 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. 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. 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. 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. Sind in der praktischen Anwendung dieser Massnahme wiederholt bestimmte Probleme aufgetreten und wenn ja, welche?

III. ANALYSE

A. 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, Gewahrsamnahme, 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 aus Sicht des Instituts 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.² Das Bundeskriminalamt kann dann gesetzlich festgelegte Massnahmen ergreifen, um Gefahren des internationalen Terrorismus oder terroristische Straftaten³ zu verhindern. In diesem Zusammenhang ist allerdings ein **Urteil des Bundesverfassungsgerichts** von April 2016 zu beachten. Darin hat das Gericht einzelne Voraussetzungen der Regelungen zur Terrorismusprävention im Bundeskriminalamtgesetz als unverhältnismässig angesehen. Das Bundesverfassungsgericht hat dem deutschen Gesetzgeber aufgegeben, einzelne Regelungen des Bundeskriminalamtgesetzes zu modifizieren, was der Auslöser für eine 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 bleiben sollen. Von den im vorliegenden Gutachten dargestellten Massnahmen betrifft die Kritik des Gerichts jedoch lediglich die Mobilfunkortung⁴. Diese **Novelle des Bundeskriminalamtgesetzes vom Juni 2017** hat den Katalog der möglichen Massnahmen zur Terrorismusprävention bereits mit Wirkung ab dem 9. Juni 2017 insbesondere um eine Aufenthaltsvorgabe, ein Kontaktverbot und den Einsatz elektronischer Fussfesseln erweitert. Der Rest dieser Gesetzesnovelle tritt jedoch erst am 25. Mai 2018 in Kraft, für die Massnahmen zur Terrorismusprävention bedeutet dies in erster Linie eine neue Nummerierung der Vorschriften.

Es fällt auf, dass insbesondere das Bundesland **Baden-Württemberg** im Dezember 2017 die genannten neuen Massnahmen fast wortgleich auch in sein Landespolizeirecht übernommen hat.⁵ Zudem wird derzeit in verschiedenen Bundesländern über schärfere Polizeigesetze diskutiert. Insbesondere in Bayern hat das am 15. Mai 2018 vom Landtag beschlossene neue Polizeiaufgabengesetz für grosse Proteste von Seiten der Bevölkerung gesorgt. Insbesondere steht in der Kritik, Massnahmen nicht erst bei „konkreter“, sondern bereits bei „drohender“ Gefahr zu gestatten, wodurch auch Massnahmen gegenüber Gefährdern ermöglicht werden.

² § 4a Bundeskriminalamtgesetz (BKAG), ab dem 25.05.2018 geregelt in § 5 BKAG neue Fassung (n.F.).

³ Die in § 129a Abs. 1, 2 Strafgesetzbuch (StGB) abschliessend aufgezählten Taten.

⁴ Siehe hierzu unter Punkt 6.

⁵ §§ 27b, 27c Polizeigesetz Baden-Württemberg (PolG BW).

1. Präventive Meldepflicht (mit Pflicht zur Gesprächsteilnahme)

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 Thüringen⁶ in einer separaten Standardmassnahme. Das Bundeskriminalamtgesetz sieht eine Auskunftspflicht im Zusammenhang mit Gefahren im Bereich des internationalen Terrorismus auch gegenüber dem Bundeskriminalamt vor.⁷ Da diese Möglichkeiten jedoch nicht im Zusammenhang mit einer Meldepflicht stehen, wird im Folgenden nicht weiter auf eine solche Auskunftspflicht eingegangen.

1.1. Rechtliche Regelung und/oder Stand der Rechtsetzungsarbeiten

Das **Polizei- und Ordnungsrecht** liegt in Deutschland im **Kompetenzbereich der 16 Bundesländer**, so dass jedes Bundesland über ein eigenes Polizeigesetz verfügt. Die jeweiligen Gesetze ähneln sich jedoch. **Nur vereinzelt** finden sich in den Polizeigesetzen der Länder eigene Regelungen für eine **Meldeaufgabe**. Dies ist **beispielsweise in § 12a Polizei- und Ordnungsbehördengesetz Rheinland-Pfalz** der Fall, welcher seit Februar 2015 die Möglichkeit regelt, einer Person aufzuerlegen, sich an einem bestimmten Tag zu einer bestimmten Zeit bei einer bestimmten Polizeidienststelle zu melden.⁸ Diese

⁶ § 13 Polizeiaufgabengesetz Thüringen (PAG TH):

„Befragung, Auskunftspflicht

(1) Die Polizei kann jede Person befragen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß sie sachdienliche Angaben machen kann, die für die Erfüllung einer bestimmten polizeilichen Aufgabe erforderlich sind. Für die Dauer der Befragung kann die Person angehalten werden.

(2) Eine Person, deren Befragung nach Absatz 1 zulässig ist, ist verpflichtet, auf Frage Namen, Vornamen, Tag und Ort der Geburt, Wohnanschrift und Staatsangehörigkeit anzugeben. Sie ist zu weiteren Auskünften verpflichtet, soweit gesetzliche Handlungspflichten bestehen.“

⁷ § 20c Bundeskriminalamtgesetz (BKAG), ab dem 25.05.2018 geregelt in § 41 BKAG n.F.:

„Befragung und Auskunftspflicht

(1) Das Bundeskriminalamt kann eine Person befragen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Person sachdienliche Angaben für die Erfüllung der dem Bundeskriminalamt nach § 4a Abs. 1 Satz 1 obliegenden Aufgabe machen kann. Zum Zwecke der Befragung kann die Person angehalten werden. Auf Verlangen hat die Person mitgeführte Ausweispapiere zur Prüfung auszuhändigen.

(2) Die befragte Person ist verpflichtet, Namen, Vornamen, Tag und Ort der Geburt, Wohnanschrift und Staatsangehörigkeit anzugeben, soweit dies zur Erfüllung der dem Bundeskriminalamt nach § 4a Abs. 1 Satz 1 obliegenden Aufgabe erforderlich ist. Eine weitergehende Auskunftspflicht besteht nur für die entsprechend den §§ 17 und 18 des Bundespolizeigesetzes Verantwortlichen und entsprechend den Voraussetzungen des § 20 Abs. 1 des Bundespolizeigesetzes für die dort bezeichneten Personen sowie für die Personen, für die gesetzliche Handlungspflichten bestehen, soweit die Auskunft zur Abwehr einer Gefahr erforderlich ist.

(3) Unter den in den §§ 52 bis 55 der Strafprozessordnung bezeichneten Voraussetzungen ist der Betroffene zur Verweigerung der Auskunft berechtigt. Dies gilt nicht, soweit die Auskunft zur Abwehr einer Gefahr für den Bestand oder die Sicherheit des Staates oder Leib, Leben oder Freiheit einer Person erforderlich ist. Eine in § 53 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 2 oder 4 der Strafprozessordnung genannte Person ist auch in den Fällen des Satzes 2 zur Verweigerung der Auskunft berechtigt. Die betroffene Person ist über ihr Recht zur Verweigerung der Auskunft zu belehren. Auskünfte, die gemäß Satz 2 erlangt wurden, dürfen nur für den dort bezeichneten Zweck verwendet werden.

(4) § 136a der Strafprozessordnung gilt entsprechend. § 12 des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes findet keine Anwendung.“

⁸ § 12a Polizei- und Ordnungsbehördengesetz Rheinland-Pfalz (POG RLP):

„Meldeauflagen

Vorschrift betrifft **jedoch nicht allein Fälle im Rahmen der Terrorismusprävention**, sondern kann beispielsweise auch gegenüber Hooligans während bestimmter Fussballspiele im In- oder Ausland verhängt werden.

In den anderen Bundesländern soll eine solche Meldeauflage insbesondere auch im Zusammenhang mit einer Beschränkung der Ausreisemöglichkeit ins Ausland auf Grundlage der **polizeirechtlichen Generalklausel möglich** sein.⁹ Dies hat auch das Bundesverwaltungsgericht entschieden.¹⁰ 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.¹¹

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.¹²

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.¹³

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 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.¹⁴

Die Polizei kann gegenüber einer Person anordnen, sich an bestimmten Tagen zu bestimmten Zeiten bei einer bestimmten Polizeidienststelle zu melden (Meldeauflage), wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Person eine Straftat begehen wird und die Meldeauflage zur vorbeugenden Bekämpfung der Straftat erforderlich ist. Die Meldeauflage ist auf höchstens einen Monat zu befristen. Eine Verlängerung um jeweils nicht mehr als denselben Zeitraum ist zulässig, sofern die Voraussetzungen der Anordnung weiterhin vorliegen. Die Verlängerung der Massnahme bedarf der richterlichen Entscheidung. Zuständig ist das Amtsgericht, in dessen Bezirk die Polizeidienststelle ihren Sitz hat. § 21 Abs. 1 Satz 3 gilt entsprechend.“

⁹ C. Schucht, Die polizei- und ordnungsrechtliche Meldeauflage: Standortbestimmung und dogmatische Neuausrichtung, in Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2011, S. 709, 713.

¹⁰ Bundesverwaltungsgericht (BVerwG), Urteil vom 25.07.2007 – 6 C 39.06.

¹¹ 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 *et seq.*).

¹² § 56 Abs. 1 S. 1, 2 Aufenthaltsgesetz (AufenthG).

¹³ § 12a S. 1, 3, 4 Polizei- und Ordnungsbehördengesetz Rheinland-Pfalz (POG RLP).

¹⁴ Siehe beispielsweise § 11 Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung Hessen (SOG Hes): „Die Gefahrenabwehr- und die Polizeibehörden können die erforderlichen Massnahmen treffen, um eine im einzelnen Falle bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung (Gefahr) abzuwehren, soweit nicht die folgenden Vorschriften die Befugnisse der Gefahrenabwehr- und der Polizeibehörden besonders regeln.“

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.¹⁵ 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.¹⁶ Nur in letzterem Fall muss die Abschiebungsanordnung bereits **vollziehbar** sein.¹⁷

1.3. Zuständige Behörden

Zuständig sind grundsätzlich die jeweiligen **Polizei- und Ordnungsbehörden** der einzelnen Bundesländer.¹⁸ Für die **Verlängerung** der Massnahme ist in Rheinland-Pfalz eine **richterliche Entscheidung** durch das Amtsgericht nötig, in dessen Bezirk die Polizeidienststelle ihren Sitz hat.¹⁹

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.²⁰

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.²¹

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.²²

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.²³ Diese wird mit einer **Geldbusse in Höhe von bis zu 5'000 EUR** geahndet.²⁴ Die Meldeauflage muss für das

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

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

¹⁷ B. Cziersky-Reis, in R. M. Hofmann (Hrsg.), *Ausländerrecht*, 2. Aufl., Baden-Baden 2016, § 56 AufenthG, Rn. 5.

¹⁸ Siehe beispielsweise § 12a S. 1 Polizei- und Ordnungsbehördengesetz Rheinland-Pfalz (POG RLP) oder § 11 Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung Hessen (SOG Hess).

¹⁹ § 12a S. 4 Polizei- und Ordnungsbehördengesetz Rheinland-Pfalz (POG RLP).

²⁰ B. Cziersky-Reis, in R. M. Hofmann (Hrsg.), *Ausländerrecht*, 2. Aufl., Baden-Baden 2016, § 56 AufenthG, Rn. 6 *et seq.*

²¹ § 12a S. 2, 3 Polizei- und Ordnungsbehördengesetz Rheinland-Pfalz (POG RLP).

²² B. Cziersky-Reis, in R. M. Hofmann (Hrsg.), *Ausländerrecht*, 2. Aufl., Baden-Baden 2016, § 56 AufenthG, Rn. 3.

²³ § 99a Abs. 1 Polizei- und Ordnungsbehördengesetz Rheinland-Pfalz (POG RLP).

²⁴ § 99a Abs. 2 Polizei- und Ordnungsbehördengesetz Rheinland-Pfalz (POG RLP).

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 letzterer in der Regel nur subsidiär gestattet ist. Gleiches gilt für die Erzwingungshaft, die nur in einigen Bundesländern gestattet 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.²⁵ 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.²⁶

Das **Aufenthaltsgesetz** sieht im Verstoss gegen die Meldepflicht aus seinem § 56 zunächst eine **Ordnungswidrigkeit**,²⁷ welche mit einer **Geldbusse von bis zu 1'000 EUR** geahndet wird.²⁸ 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.²⁹

1.6. Relevante praktische Erfahrungen

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

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.³⁰

²⁵ 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.

²⁶ 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.

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

²⁸ § 92 Abs. 5 Aufenthaltsgesetz (AufenthG).

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

³⁰ Vgl. C. Schucht, Die polizei- und ordnungsrechtliche Meldeauflage: Standortbestimmung und dogmatische Neuausrichtung, in Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2011, S. 709 (712 *et seq.*) mit weiteren Nachweisen.

2. Präventives Kontaktverbot

2.1. Rechtliche Regelung und/oder Stand der Rechtsetzungsarbeiten

Seit Juni 2017 ist es dem **Bundeskriminalamt** gemäss **§ 20y Bundeskriminalamtgesetz**³¹ gestattet, zur **Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus oder zur Verhütung terroristischer Straftaten** ein präventives Kontaktverbot zu verhängen.

In den Polizeigesetzen der 16 deutschen Bundesländer finden sich hingegen nur **vereinzelt** eigenständige Regelungen für ein **präventives Kontaktverbot**. So enthält § 27b des Polizeigesetzes des Landes **Baden-Württemberg**³² ein **Kontaktverbot speziell zur Verhütung terroristischer Straftaten**, wonach die Polizei einer Person den Kontakt mit bestimmten Personen oder mit Personen einer bestimmten Gruppe untersagen kann. Diese Vorschrift trat am 8. Dezember 2017 in Kraft und entspricht in ihren Grundzügen dem § 20y Bundeskriminalamtgesetz. Auch **das Polizeiaufgabengesetz Bayerns** regelt das **Kontaktverbot** in seinem Artikel 16³³ als **Standardmassnahme**, jedoch bezieht sich dieses allgemein auf die Abwehr von Gefahren und nicht speziell auf terroristische Sachverhalte. Auf dieser Grundlage kann die Polizei jemandem verbieten, Kontakt zu bestimmten Personen oder zu Personen einer bestimmten Gruppe aufzunehmen. Auch das Sicherheits- und Ordnungsgesetz Hamburgs kennt mit seinem § 12b ein Kontakt- und Näherungsverbot, allerdings ist dies in erster Linie auf Fälle häuslicher Gewalt zugeschnitten und wird hier daher nicht näher behandelt.

³¹ Ab dem 25.05.2018 geregelt in § 55 Bundeskriminalamtgesetz (BKAG) n.F.

³² § 27b Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 1 Polizeigesetz Baden-Württemberg (PolG BW):
Aufenthaltsvergabe und Kontaktverbot zur Verhütung terroristischer Straftaten
(1) Der Polizeivollzugsdienst kann zur Verhütung von Straftaten, die in § 129a Absätze 1 und 2 des Strafgesetzbuchs bezeichnet und dazu bestimmt sind,
1. die Bevölkerung auf erhebliche Weise einzuschüchtern,
2. eine Behörde oder eine internationale Organisation rechtswidrig mit Gewalt oder durch Drohung mit Gewalt zu nötigen oder
3. die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Staates oder einer internationalen Organisation zu beseitigen oder erheblich zu beeinträchtigen, und durch die Art ihrer Begehung oder ihre Auswirkungen einen Staat oder eine internationale Organisation erheblich schädigen können, einer Person untersagen, sich ohne Erlaubnis der zuständigen Polizeidienststelle von ihrem Wohn- oder Aufenthaltsort oder aus einem bestimmten Bereich zu entfernen oder sich an bestimmten Orten aufzuhalten (Aufenthaltsvorgabe), wenn bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die betroffene Person innerhalb eines übersehbaren Zeitraums auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise eine solche Straftat begehen wird, oder das individuelle Verhalten der betroffenen Person die konkrete Wahrscheinlichkeit begründet, dass sie innerhalb eines übersehbaren Zeitraums eine solche Straftat begehen wird.
(2) Unter den Voraussetzungen des Absatzes 1 kann der Polizeivollzugsdienst zur Verhütung von Straftaten nach Absatz 1 einer Person den Kontakt mit bestimmten Personen oder Personen einer bestimmten Gruppe untersagen (Kontaktverbot). [...]“

³³ Art. 16 Polizeiaufgabengesetz Bayern (PAG Bay):
„Platzverweisung, Aufenthaltsanordnung und Kontaktverbot
[...] (2) Die Polizei kann zur Abwehr einer Gefahr oder einer drohenden Gefahr für ein bedeutendes Rechtsgut einer Person verbieten, ohne polizeiliche Erlaubnis
1. zu bestimmten Personen oder zu Personen einer bestimmten Gruppe Kontakt zu suchen oder aufzunehmen (Kontaktverbot) oder
2. wenn die Begehung von Straftaten droht,
a) sich an bestimmte Orte oder in ein bestimmtes Gebiet zu begeben (Aufenthaltsverbot) oder
b) ihren Wohn- oder Aufenthaltsort oder ein bestimmtes Gebiet zu verlassen (Aufenthaltsgebot).
Die Anordnungen dürfen die Dauer von drei Monaten nicht überschreiten und können um jeweils längstens drei Monate verlängert werden. Die Vorschriften des Versammlungsrechts bleiben unberührt.“

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.³⁴

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.³⁵

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.³⁶ Um eine Massnahme zur Terrorismusprävention nach dem Bundeskriminalamtgesetz ergreifen zu können, muss die zu verhütende Straftat dazu

³⁴ Zwar offen gelassen, aber mit deutlicher Tendenz zum Beispiel Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 30.09.2011 – 8 B 1329/11.

³⁵ § 56 Abs. 4 Aufenthaltsgesetz (AufenthG).

³⁶ § 129a Abs. 1, 2 Strafgesetzbuch (StGB):
 „Bildung terroristischer Vereinigungen
 (1) Wer eine Vereinigung (§ 129 Absatz 2) gründet, deren Zwecke oder deren Tätigkeit darauf gerichtet sind,
 1. Mord (§ 211) oder Totschlag (§ 212) oder Völkermord (§ 6 des Völkerstrafgesetzbuches) oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit (§ 7 des Völkerstrafgesetzbuches) oder Kriegsverbrechen (§§ 8, 9, 10, 11 oder § 12 des Völkerstrafgesetzbuches) oder
 2. Straftaten gegen die persönliche Freiheit in den Fällen des § 239a oder des § 239b
 3. (weggefallen)
 zu begehen, oder wer sich an einer solchen Vereinigung als Mitglied beteiligt, wird mit Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren bestraft.
 (2) Ebenso wird bestraft, wer eine Vereinigung gründet, deren Zwecke oder deren Tätigkeit darauf gerichtet sind,
 1. einem anderen Menschen schwere körperliche oder seelische Schäden, insbesondere der in § 226 bezeichneten Art, zuzufügen,
 2. Straftaten nach den §§ 303b, 305, 305a oder gemeingefährliche Straftaten in den Fällen der §§ 306 bis 306c oder 307 Abs. 1 bis 3, des § 308 Abs. 1 bis 4, des § 309 Abs. 1 bis 5, der §§ 313, 314 oder 315 Abs. 1, 3 oder 4, des § 316b Abs. 1 oder 3 oder des § 316c Abs. 1 bis 3 oder des § 317 Abs. 1,
 3. Straftaten gegen die Umwelt in den Fällen des § 330a Abs. 1 bis 3,
 4. Straftaten nach § 19 Abs. 1 bis 3, § 20 Abs. 1 oder 2, § 20a Abs. 1 bis 3, § 19 Abs. 2 Nr. 2 oder Abs. 3 Nr. 2, § 20 Abs. 1 oder 2 oder § 20a Abs. 1 bis 3, jeweils auch in Verbindung mit § 21, oder nach § 22a Abs. 1 bis 3 des Gesetzes über die Kontrolle von Kriegswaffen oder
 5. Straftaten nach § 51 Abs. 1 bis 3 des Waffengesetzes
 zu begehen, oder wer sich an einer solchen Vereinigung als Mitglied beteiligt, wenn eine der in den Nummern 1 bis 5 bezeichneten Taten bestimmt ist, die Bevölkerung auf erhebliche Weise einzuschüchtern, eine Behörde oder eine internationale Organisation rechtswidrig mit Gewalt oder durch Drohung mit Gewalt zu nötigen oder die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen

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.³⁷

Der **baden-württembergische** Gesetzgeber hat die Vorschrift des Bundeskriminalamtgesetzes dem Grunde nach übernommen, den **Anwendungsbereich** des **§ 27b Polizeigesetz Baden-Württemberg** 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.³⁸

Grundstrukturen eines Staates oder einer internationalen Organisation zu beseitigen oder erheblich zu beeinträchtigen, und durch die Art ihrer Begehung oder ihre Auswirkungen einen Staat oder eine internationale Organisation erheblich schädigen kann.“

³⁷ § 20y Bundeskriminalamtgesetz (BKAG), ab dem 25.05.2018 geregelt in § 55 BKAG n.F.:

„Aufenthaltsvorgabe, Kontaktverbot

(1) Das Bundeskriminalamt kann zur Abwehr einer Gefahr oder zur Verhütung von Straftaten nach § 4a Absatz 1 Satz 2 einer Person untersagen, sich ohne Erlaubnis des Bundeskriminalamtes von ihrem Wohn- oder Aufenthaltsort oder aus einem bestimmten Bereich zu entfernen oder sich an bestimmten Orten aufzuhalten (Aufenthaltsvorgabe), wenn

1. bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die betroffene Person innerhalb eines überschaubaren Zeitraums auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise eine Straftat nach § 4a Absatz 1 Satz 2 begehen wird oder

2. das individuelle Verhalten der betroffenen Person die konkrete Wahrscheinlichkeit begründet, dass sie innerhalb eines überschaubaren Zeitraums eine Straftat nach § 4a Absatz 1 Satz 2 begehen wird.

(2) Unter den Voraussetzungen des Absatzes 1 kann das Bundeskriminalamt zur Abwehr einer Gefahr oder zur Verhütung von Straftaten nach § 4a Absatz 1 Satz 2 einer Person auch den Kontakt mit bestimmten Personen oder Personen einer bestimmten Gruppe untersagen (Kontaktverbot).“

§ 4a Abs. 1 S. 2, 3 Bundeskriminalamtgesetz (BKAG), ab dem 25.05.2018 geregelt in § 5 BKAG n.F.:

„Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus

(1) Das Bundeskriminalamt kann die Aufgabe der Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus in Fällen wahrnehmen, in denen

1. eine länderübergreifende Gefahr vorliegt,

2. die Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde nicht erkennbar ist oder

3. die oberste Landesbehörde um eine Übernahme ersucht.

Es kann in diesen Fällen auch Straftaten verhüten, die in § 129a Abs. 1 und 2 des Strafgesetzbuchs bezeichnet und dazu bestimmt sind, die Bevölkerung auf erhebliche Weise einzuschüchtern, 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, und durch die Art ihrer Begehung oder ihre Auswirkungen einen Staat oder eine internationale Organisation erheblich schädigen können.

[...]“

Ab dem 25.05.2018 wird der gleiche Inhalt in nur unbedeutend verändertem Wortlaut in § 5 BKAG n.F. geregelt sein, abgedruckt im Bundesgesetzblatt (BGBl.) I 2017, S. 1354 *et seq.*, verfügbar unter https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl117s0037.pdf%27%5D#_bgbl_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl117s1354.pdf%27%5D_1516956974993 (26.01.2018).

³⁸ § 27b Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 2 Polizeigesetz Baden-Württemberg (PolG BW).

Ein Kontaktverbot als polizeirechtliche Standardmassnahme setzt nach dem Recht Bayerns voraus, dass das Verbot der **Abwehr einer Gefahr oder einer drohenden Gefahr für ein bedeutendes Rechtsgut einer Person** dient.³⁹

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.⁴⁰

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**.⁴¹

2.3. Zuständige Behörden

Gemäss **§ 20y 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

³⁹ Art. 16 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 Polizeiaufgabengesetz Bayern (PAG Bay).

⁴⁰ Siehe beispielsweise § 11 Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung Hessen (SOG Hes):
„Die Gefahrenabwehr- und die Polizeibehörden können die erforderlichen Maßnahmen treffen, um eine im einzelnen Falle bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung (Gefahr) abzuwehren, soweit nicht die folgenden Vorschriften die Befugnisse der Gefahrenabwehr- und der Polizeibehörden besonders regeln.“

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

Abteilungsleitung oder deren Vertretung angeordnet werden, jedoch muss das Gericht diese Anordnung binnen drei Tagen bestätigen.⁴² Das zuständige Gericht ist das Amtsgericht, in dessen Bezirk das Bundeskriminalamt seinen Sitz hat.⁴³

Zuständig für die Anordnung eines Kontaktverbots zur Verhütung terroristischer Straftaten im Sinne des § 27b Polizeigesetz **Baden-Württemberg** 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 Leitung eines regionalen Polizeipräsidiums, des Polizeipräsidiums Einsatz oder des Landeskriminalamts** an. Liegt Gefahr im Verzug vor, so kann auch eine der genannten Stellen das Kontaktverbot anordnen, jedoch muss diese Anordnung unverzüglich, das heisst ohne schuldhaftes Zögern, durch das Amtsgericht bestätigt werden.⁴⁴

⁴² § 20y Abs. 3-5 Bundeskriminalamtgesetz (BKAG), ab dem 25.05.2018 geregelt in § 55 Abs. 3-5 BKAG n.F.: „Aufenthaltsvorgabe, Kontaktverbot

[...] (3) Maßnahmen nach den Absätzen 1 und 2 dürfen nur auf Antrag der zuständigen Abteilungsleitung oder deren Vertretung durch das Gericht angeordnet werden. Bei Gefahr im Verzug kann die Anordnung durch die zuständige Abteilungsleitung oder deren Vertretung getroffen werden. In diesem Fall ist die gerichtliche Entscheidung unverzüglich nachzuholen. Soweit die Anordnung nicht binnen drei Tagen durch das Gericht bestätigt wird, tritt sie außer Kraft.

(4) Im Antrag sind anzugeben:

1. die Person, gegen die sich die Maßnahme richtet, mit Name und Anschrift,
2. Art, Umfang und Dauer der Maßnahme, einschließlich
 - a) im Falle der Aufenthaltsvorgabe nach Absatz 1 einer Bezeichnung der Orte nach Absatz 1, von denen sich die Person ohne Erlaubnis des Bundeskriminalamtes nicht entfernen oder an denen sich die Person ohne Erlaubnis des Bundeskriminalamtes nicht aufhalten darf,
 - b) im Falle des Kontaktverbots nach Absatz 2 der Personen oder Gruppe, mit denen oder mit der der betroffenen Person der Kontakt untersagt ist, soweit möglich, mit Name und Anschrift,
3. der Sachverhalt sowie
4. eine Begründung.

(5) Die Anordnung ergeht schriftlich. In ihr sind anzugeben:

1. die Person, gegen die sich die Maßnahme richtet, mit Name und Anschrift,
2. Art, Umfang und Dauer der Maßnahme, einschließlich
 - a) im Falle der Aufenthaltsvorgabe nach Absatz 1 einer Bezeichnung der Orte nach Absatz 1, von denen sich die Person ohne Erlaubnis des Bundeskriminalamtes nicht entfernen oder an denen sich die Person ohne Erlaubnis des Bundeskriminalamtes nicht aufhalten darf,
 - b) im Falle des Kontaktverbots nach Absatz 2 der Personen oder Gruppe, mit denen oder mit der der betroffenen Person der Kontakt untersagt ist, soweit möglich, mit Name und Anschrift,
3. die wesentlichen Gründe. [...]“

⁴³ § 20v Abs. 2 S. 1 Bundeskriminalamtgesetz (BKAG), ab dem 25.05.2018 geregelt in § 90 Abs. 2 S. 1 BKAG n.F.

⁴⁴ § 27b Abs. 3-5 Polizeigesetz Baden-Württemberg (PolG BW):

„Aufenthaltsvorgabe und Kontaktverbot zur Verhütung terroristischer Straftaten

[...] (3) Maßnahmen nach den Absätzen 1 und 2 bedürfen der Anordnung durch das Amtsgericht, in dessen Bezirk die zuständige Polizeidienststelle ihren Sitz hat. Die Anordnung wird vom Gericht nur auf Antrag erlassen. Der Antrag ist durch die Leitung eines regionalen Polizeipräsidiums, des Polizeipräsidiums Einsatz oder des Landeskriminalamts schriftlich zu stellen und zu begründen. § 31 Absatz 5 Sätze 2 bis 4 ist entsprechend anzuwenden. Bei Gefahr im Verzug kann die Anordnung von einer der in Satz 3 genannten Personen getroffen werden. Diese Anordnung bedarf der Bestätigung des in Satz 1 genannten Gerichts. Sie ist unverzüglich herbeizuführen.

(4) Im Antrag sind anzugeben

1. die Person, gegen die sich die Maßnahme richtet, mit Name und Anschrift,
2. Art, Umfang und Dauer der Maßnahme, einschließlich
 - a) im Fall der Aufenthaltsvorgabe nach Absatz 1 einer Bezeichnung der Orte, von denen sich die Person ohne Erlaubnis der zuständigen Polizeidienststelle nicht entfernen oder an denen sich die Person ohne Erlaubnis der zuständigen Polizeidienststelle nicht aufhalten darf,

Für das Kontaktverbot auf Grundlage des **bayerischen** Polizeiaufgabengesetzes sowie im Rahmen der polizeirechtlichen **Generalklauseln** der verschiedenen Bundesländer sind die **Polizei- und Ordnungsbehörden** des jeweiligen Bundeslandes zuständig.⁴⁵

Unsere Recherche insbesondere in den Drucksachen des Landtages von Baden-Württemberg hat nicht ergeben, worauf der Gesetzgeber die hohen Anforderungen an die Anordnung des Kontaktverbots nach baden-württembergischen Recht im Vergleich zum Recht der anderen Bundesländer stützt.

Ergeht das Kontaktverbot auf im Rahmen des **§ 56 Aufenthaltsgesetzes**, so ist die **Ausländerbehörde** zuständig.⁴⁶

2.4. Maximale Dauer und mögliche Verlängerung

Sowohl das Kontaktverbot zur Verhütung terroristischer Straftaten nach dem **Bundeskriminalamtgesetz**⁴⁷ als auch dasjenige nach dem Recht **Baden-Württembergs**⁴⁸ als auch das allgemeine Kontaktverbot nach dem Recht **Bayerns**⁴⁹ können für höchstens **drei Monate** angeordnet. Sie können sodann um

-
- b) im Fall des Kontaktverbots nach Absatz 2 einer Benennung der Personen oder Gruppe, mit denen oder mit der der betroffenen Person der Kontakt untersagt ist, soweit möglich, mit Name und Anschrift,
 - 3. der Sachverhalt sowie
 - 4. eine Begründung.

(5) Die Anordnung ergeht schriftlich. In ihr sind anzugeben

- 1. die Person, gegen die sich die Maßnahme richtet, mit Name und Anschrift,
- 2. Art, Umfang und Dauer der Maßnahme, einschließlich

a) im Fall der Aufenthaltsvorgabe nach Absatz 1 einer Bezeichnung der Orte, von denen sich die Person ohne Erlaubnis der zuständigen Polizeidienststelle nicht entfernen oder an denen sich die Person ohne Erlaubnis der zuständigen Polizeidienststelle nicht aufhalten darf,

b) im Fall des Kontaktverbots nach Absatz 2 einer Benennung der Personen oder Gruppe, mit denen oder mit der der betroffenen Person der Kontakt untersagt ist, soweit möglich, mit Name und Anschrift und

3. die wesentlichen Gründe. [...]"

⁴⁵ Siehe beispielsweise Art. 16 Abs. 2 S. 1 Polizeiaufgabengesetz Bayern (PAG Bay) oder § 11 Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung Hessen (SOG Hess).

⁴⁶ B. Cziersky-Reis, in R. M. Hofmann (Hrsg.), *Ausländerrecht*, 2. Aufl., Baden-Baden 2016, § 56 AufenthG, Rn. 16.

⁴⁷ § 20y Abs. 6 Bundeskriminalamtgesetz (BKAG), ab dem 25.05.2018 geregelt in § 55 Abs. 6 BKAG n.F.:
„Aufenthaltsvorgabe und Kontaktverbot

[...] (6) Aufenthaltsvorgaben und Kontaktverbote sind auf den zur Abwehr der Gefahr oder zur Verhütung von Straftaten nach § 4a Absatz 1 Satz 2 erforderlichen Umfang zu beschränken. Sie sind auf höchstens drei Monate zu befristen. Eine Verlängerung um jeweils nicht mehr als drei Monate ist möglich, soweit ihre Voraussetzungen fortbestehen. Liegen die Voraussetzungen für die Aufenthaltsvorgabe oder das Kontaktverbot nicht mehr vor, ist die Maßnahme unverzüglich zu beenden. [...]"

⁴⁸ § 27b Abs. 6 Polizeigesetz Baden-Württemberg (PolG BW):

„Aufenthaltsvorgabe und Kontaktverbot zur Verhütung terroristischer Straftaten

[...] (6) Aufenthaltsvorgaben nach Absatz 1 und Kontaktverbote nach Absatz 2 sind auf den zur Verhütung von Straftaten im Sinne des Absatzes 1 erforderlichen Umfang zu beschränken. Sie sind auf höchstens drei Monate zu befristen. Eine Verlängerung um jeweils nicht mehr als drei Monate ist möglich, soweit ihre Voraussetzungen fortbestehen. Liegen die Voraussetzungen für die Aufenthaltsvorgabe nach Absatz 1 oder das Kontaktverbot nach Absatz 2 nicht mehr vor, ist die Maßnahme unverzüglich zu beenden.“

⁴⁹ Art. 16 Abs. 2 S. 2, 3 Polizeiaufgabengesetz Bayern (PAG Bay):

„Platzverweis, Aufenthaltsanordnung und Kontaktverbot

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**.⁵⁰

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 § 39 **Bundeskriminalamtgesetz**⁵¹ als auch gemäss § 84b Polizeigesetz **Baden-Württemberg** eine **Straftat** dar. Diese wird mit einer **Freiheitsstrafe von bis zu drei (Bundeskriminalamtgesetz) beziehungsweise bis zu zwei Jahren (Baden-Württemberg) oder mit einer Geldstrafe** bestraft. In Baden-Württemberg wird die Tat allerdings **lediglich auf Antrag** eines regionalen Polizeipräsidioms, des Polizeipräsidioms Einsatz oder des Landeskriminalamtes verfolgt. Sanktionen und Antragserfordernis gelten ebenfalls, wenn das Kontaktverbot nicht durch das Amtsgericht angeordnet wurde, sondern wenn es sich um eine vollziehbare Anordnung durch eine der genannten Polizeibehörden handelt.⁵²

Für einen Verstoss gegen das im Bundesland **Bayern** vorgesehene polizeirechtliche Kontaktverbot sieht das bayerische Recht **keine Sanktion** vor. Das Kontaktverbot kann lediglich **mit den üblichen verwaltungsrechtlichen Zwangsmitteln durchgesetzt** werden.⁵³ Hier kommt in erster Linie ein **Zwangsgeld** in Höhe von mindestens fünf und höchstens 2'500 EUR Betracht.⁵⁴ Erst wenn diese Vollstreckungsmassnahme erfolglos bleibt, kann **Erzwingungshaft** zwischen einem Tag und zwei Wochen angeordnet werden, sofern darauf bei Androhung des Zwangsgeldes bereits hingewiesen wurde.⁵⁵

Gleiches gilt für ein Kontaktverbot auf Grundlage einer polizeirechtlichen **Generalklausel**.

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**

[...] Die Anordnungen dürfen die Dauer von drei Monaten nicht überschreiten und können um jeweils längstens drei Monate verlängert werden. Die Vorschriften des Versammlungsrechts bleiben unberührt.“

⁵⁰ I. Bauer, in J. Bergmann & K. Dienelt (Hrsg.), *Ausländerrecht: Kommentar*, 11. Auflage, München 2016, § 56 AufenthG, Rn. 15.

⁵¹ § 39 Abs. 1 Nr. 1 Bundeskriminalamtgesetz (BKAG), ab dem 25.05.2018 geregelt in § 87 Abs. 1 Nr. 1 BKAG n.F.

⁵² § 84b Polizeigesetz Baden-Württemberg (PolG BW):

„Strafvorschrift

(1) Mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer

1. einer vollstreckbaren gerichtlichen Anordnung nach § 27b Absatz 3 Satz 1 oder einer vollziehbaren Anordnung nach § 27b Absatz 3 Satz 5 zuwiderhandelt und dadurch den Zweck der Anordnung gefährdet [...].

(2) Die Tat wird nur auf Antrag eines regionalen Polizeipräsidioms, des Polizeipräsidioms Einsatz oder des Landeskriminalamtes verfolgt.“

⁵³ Siehe hierzu unter Punkt 1.5.

⁵⁴ Art. 54, 56 Polizeiaufgabengesetz Bayern (PAG Bay).

⁵⁵ Art. 54, 57 Polizeiaufgabengesetz Bayern (PAG Bay).

einer solchen Weigerung nicht nachkommt. Ist dies der Fall, so kann sie mit einer **Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder einer Geldstrafe** sanktioniert werden.

2.6. Relevante praktische Erfahrungen

Unsere Recherche hat keine relevanten Informationen zu praktischen Erfahrungen ergeben.

3. Präventive Ein- und Ausgrenzung

3.1. Rechtliche Regelung und/oder Stand der Rechtsetzungsarbeiten

Die Polizeigesetze der 16 Bundesländer regeln bestimmte **Standardmassnahmen**, zu denen auch der **Platzverweis** und das **Verbot** gehören, einen **bestimmten Ort aufzusuchen**. Diese Regelungen befassen sich jedoch **nicht speziell mit Terrorismus**. Als **Beispiel** hierfür kann **§ 16 Brandenburgisches Polizeigesetz** dienen.⁵⁶

Wie bereits unter Punkt 2. zum Kontaktverbot zur Verhütung terroristischer Straftaten dargestellt, sind im Juni 2017 der **neue § 20y Bundeskriminalamtgesetz**⁵⁷ und im Dezember 2017 der **neue § 27b Polizeigesetz Baden-Württemberg**⁵⁸ in Kraft getreten. Das zum Kontaktverbot unter Punkt 2. Gesagte gilt

⁵⁶ § 16 Brandenburgisches Polizeigesetz (PolG Bbg):

„Platzverweisung und Aufenthaltsverbot

(1) Die Polizei kann zur Abwehr einer Gefahr eine Person vorübergehend von einem Ort verweisen oder ihr vorübergehend das Betreten eines Ortes verbieten. Die Platzverweisung kann ferner gegen Personen angeordnet werden, die den Einsatz der Feuerwehr oder von Hilfs- oder Rettungsdiensten behindern.

(2) Die Polizei kann zur Verhütung von Straftaten einer Person untersagen, einen bestimmten Ort oder ein Gebiet innerhalb einer Gemeinde oder auch ein gesamtes Gemeindegebiet zu betreten, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Person dort eine Straftat begehen oder zu ihrer Begehung beitragen wird. Das Verbot ist schriftlich zu erteilen und zeitlich auf längstens drei Monate und örtlich auf den zur Verhütung der Straftat erforderlichen Umfang zu beschränken. Das Aufenthaltsverbot darf dem Betroffenen weder den berechtigten Zugang zur Wohnung verwehren noch die Wahrnehmung berechtigter Interessen des Betroffenen und anderer Personen verhindern. Die Vorschriften des Versammlungsrechts bleiben unberührt.“

⁵⁷ § 20y Bundeskriminalamtgesetz (BKAG), ab dem 25.05.2018 geregelt in § 55 BKAG n.F.:

„Aufenthaltsvorgabe, Kontaktverbot

(1) Das Bundeskriminalamt kann zur Abwehr einer Gefahr oder zur Verhütung von Straftaten nach § 4a Absatz 1 Satz 2 einer Person untersagen, sich ohne Erlaubnis des Bundeskriminalamtes von ihrem Wohn- oder Aufenthaltsort oder aus einem bestimmten Bereich zu entfernen oder sich an bestimmten Orten aufzuhalten (Aufenthaltsvorgabe), wenn

1. bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die betroffene Person innerhalb eines übersehbaren Zeitraums auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise eine Straftat nach § 4a Absatz 1 Satz 2 begehen wird oder

2. das individuelle Verhalten der betroffenen Person die konkrete Wahrscheinlichkeit begründet, dass sie innerhalb eines übersehbaren Zeitraums eine Straftat nach § 4a Absatz 1 Satz 2 begehen wird.

(2) Unter den Voraussetzungen des Absatzes 1 kann das Bundeskriminalamt zur Abwehr einer Gefahr oder zur Verhütung von Straftaten nach § 4a Absatz 1 Satz 2 einer Person auch den Kontakt mit bestimmten Personen oder Personen einer bestimmten Gruppe untersagen (Kontaktverbot).“

⁵⁸ § 27b Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 1 Polizeigesetz Baden-Württemberg (PolG BW):

Aufenthaltsvorgabe und Kontaktverbot zur Verhütung terroristischer Straftaten

(1) Der Polizeivollzugsdienst kann zur Verhütung von Straftaten, die in § 129a Absätze 1 und 2 des Strafgesetzbuchs bezeichnet und dazu bestimmt sind,

1. die Bevölkerung auf erhebliche Weise einzuschüchtern,

2. eine Behörde oder eine internationale Organisation rechtswidrig mit Gewalt oder durch Drohung mit Gewalt zu nötigen oder

entsprechend ebenso für eine **Aufenthaltsvorgabe zur Verhütung terroristischer Straftaten**. Diese erfasst jedoch lediglich 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. Neben dieser Aufenthaltsvorgabe zur Verhütung terroristischer Straftaten sind Platzverweis und Aufenthaltsverbot ohne besonderen terroristischen Bezug in einer separaten Standardmassnahme geregelt, welche derjenigen des Polizeigesetzes Brandenburgs vergleichbar ist.

3.2. Voraussetzungen

Das Bundesland **Brandenburg** verlangt für einen Platzverweis oder ein Aufenthaltsverbot, dass eine **Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung** vorliegt.⁵⁹ Besteht der **auf Tatsachen gegründete Verdacht**, die Person werde dort eine **Straftat begehen oder zu ihr beitragen**, so kann ihr **schriftlich** verboten werden, einen bestimmten **Ort**, ein **Gebiet innerhalb einer Gemeinde** oder ein **gesamtes Gemeindegebiet** zu betreten. Dabei ist das Verbot örtlich auf den zur Verhütung der Straftat **erforderlichen Umfang** zu beschränken. Der Person muss es jedoch weiterhin möglich sein, ihre **Wohnung berechtigt zu betreten**, auch die **berechtigten Interessen der Person oder anderer** müssen gewahrt bleiben.⁶⁰

Auf das **Aufenthaltsgebot zur Verhütung terroristischer Straftaten** nach dem Bundeskriminalamtgesetz sowie nach **baden-württembergischen** Recht 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.

3.3. Zuständige Behörden

Zuständig sind die **Polizei- und Ordnungsbehörden** des jeweiligen Bundeslandes.⁶¹

Wie bereits unter Punkt 2.3. zum Kontaktverbot zur Verhütung terroristischer Straftaten dargestellt, ist gemäss **§ 20y 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

3. die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Staates oder einer internationalen Organisation zu beseitigen oder erheblich zu beeinträchtigen, und durch die Art ihrer Begehung oder ihre Auswirkungen einen Staat oder eine internationale Organisation erheblich schädigen können, einer Person untersagen, sich ohne Erlaubnis der zuständigen Polizeidienststelle von ihrem Wohn- oder Aufenthaltsort oder aus einem bestimmten Bereich zu entfernen oder sich an bestimmten Orten aufzuhalten (Aufenthaltsvorgabe), wenn bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die betroffene Person innerhalb eines übersehbaren Zeitraums auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise eine solche Straftat begehen wird, oder das individuelle Verhalten der betroffenen Person die konkrete Wahrscheinlichkeit begründet, dass sie innerhalb eines übersehbaren Zeitraums eine solche Straftat begehen wird.

(2) Unter den Voraussetzungen des Absatzes 1 kann der Polizeivollzugsdienst zur Verhütung von Straftaten nach Absatz 1 einer Person den Kontakt mit bestimmten Personen oder Personen einer bestimmten Gruppe untersagen (Kontaktverbot). [...]"

⁵⁹ § 16 Abs. 1 S. 1 Brandenburgisches Polizeigesetz (PolG Bbg).

⁶⁰ § 16 Abs. 2 S. 1, 2, 3 Brandenburgisches Polizeigesetz (PolG Bbg).

⁶¹ Siehe beispielsweise § 16 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1 Brandenburgisches Polizeigesetz (PolG Bbg).

Abteilungsleitung oder deren Vertretung angeordnet werden, jedoch muss das Gericht diese Anordnung binnen drei Tagen bestätigen.⁶² Das zuständige Gericht ist das Amtsgericht, in dessen Bezirk das Bundeskriminalamt seinen Sitz hat.⁶³

Zuständig für die Anordnung eines Kontaktverbots zur Verhütung terroristischer Straftaten im Sinne des § 27b Polizeigesetz **Baden-Württemberg** ist das **Amtsgericht**. Das Amtsgericht ordnet das Kontaktverbot auf **schriftlichen und begründeten Antrag durch die Leitung eines regionalen Polizeipräsidiums, des Polizeipräsidiums Einsatz oder des Landeskriminalamts** an. Liegt Gefahr im Verzug vor, so kann auch eine der genannten Stellen das Kontaktverbot anordnen, jedoch muss diese Anordnung unverzüglich, das heißt ohne schuldhaftes Zögern, durch das Amtsgericht bestätigt werden.⁶⁴

⁶² § 20y Abs. 3-5 Bundeskriminalamtgesetz (BKAG), ab dem 25.05.2018 geregelt in § 55 Abs. 3-5 BKAG n.F.: „Aufenthaltsvorgabe, Kontaktverbot

[...] (3) Maßnahmen nach den Absätzen 1 und 2 dürfen nur auf Antrag der zuständigen Abteilungsleitung oder deren Vertretung durch das Gericht angeordnet werden. Bei Gefahr im Verzug kann die Anordnung durch die zuständige Abteilungsleitung oder deren Vertretung getroffen werden. In diesem Fall ist die gerichtliche Entscheidung unverzüglich nachzuholen. Soweit die Anordnung nicht binnen drei Tagen durch das Gericht bestätigt wird, tritt sie außer Kraft.

(4) Im Antrag sind anzugeben:

1. die Person, gegen die sich die Maßnahme richtet, mit Name und Anschrift,
2. Art, Umfang und Dauer der Maßnahme, einschließlich
 - a) im Falle der Aufenthaltsvorgabe nach Absatz 1 einer Bezeichnung der Orte nach Absatz 1, von denen sich die Person ohne Erlaubnis des Bundeskriminalamtes nicht entfernen oder an denen sich die Person ohne Erlaubnis des Bundeskriminalamtes nicht aufhalten darf,
 - b) im Falle des Kontaktverbots nach Absatz 2 der Personen oder Gruppe, mit denen oder mit der der betroffenen Person der Kontakt untersagt ist, soweit möglich, mit Name und Anschrift,
3. der Sachverhalt sowie
4. eine Begründung.

(5) Die Anordnung ergeht schriftlich. In ihr sind anzugeben:

1. die Person, gegen die sich die Maßnahme richtet, mit Name und Anschrift,
2. Art, Umfang und Dauer der Maßnahme, einschließlich
 - a) im Falle der Aufenthaltsvorgabe nach Absatz 1 einer Bezeichnung der Orte nach Absatz 1, von denen sich die Person ohne Erlaubnis des Bundeskriminalamtes nicht entfernen oder an denen sich die Person ohne Erlaubnis des Bundeskriminalamtes nicht aufhalten darf,
 - b) im Falle des Kontaktverbots nach Absatz 2 der Personen oder Gruppe, mit denen oder mit der der betroffenen Person der Kontakt untersagt ist, soweit möglich, mit Name und Anschrift,
3. die wesentlichen Gründe. [...]"

⁶³ § 20v Abs. 2 S. 1 Bundeskriminalamtgesetz (BKAG), ab dem 25.05.2018 geregelt in § 90 Abs. 2 S. 1 BKAG n.F.

⁶⁴ § 27b Abs. 3-5 Polizeigesetz Baden-Württemberg (PolG BW):

„Aufenthaltsvorgabe und Kontaktverbot zur Verhütung terroristischer Straftaten

[...] (3) Maßnahmen nach den Absätzen 1 und 2 bedürfen der Anordnung durch das Amtsgericht, in dessen Bezirk die zuständige Polizeidienststelle ihren Sitz hat. Die Anordnung wird vom Gericht nur auf Antrag erlassen. Der Antrag ist durch die Leitung eines regionalen Polizeipräsidiums, des Polizeipräsidiums Einsatz oder des Landeskriminalamts schriftlich zu stellen und zu begründen. § 31 Absatz 5 Sätze 2 bis 4 ist entsprechend anzuwenden. Bei Gefahr im Verzug kann die Anordnung von einer der in Satz 3 genannten Personen getroffen werden. Diese Anordnung bedarf der Bestätigung des in Satz 1 genannten Gerichts. Sie ist unverzüglich herbeizuführen.

(4) Im Antrag sind anzugeben

1. die Person, gegen die sich die Maßnahme richtet, mit Name und Anschrift,
2. Art, Umfang und Dauer der Maßnahme, einschließlich
 - a) im Fall der Aufenthaltsvorgabe nach Absatz 1 einer Bezeichnung der Orte, von denen sich die Person ohne Erlaubnis der zuständigen Polizeidienststelle nicht entfernen oder an denen sich die Person ohne Erlaubnis der zuständigen Polizeidienststelle nicht aufhalten darf,

3.4. Maximale Dauer und mögliche Verlängerung

Der Platzverweis oder das Aufenthaltsverbot dürfen nur „**vorübergehend**“ sein.⁶⁵

Das Verbot, einen Ort zu betreten, um so die Begehung einer **Straftat zu verhindern**, ist in Brandenburg auf **maximal drei Monate** beschränkt.⁶⁶

Ebenso wie das unter Punkt 2.4. dargestellte Kontaktverbot zur Verhütung terroristischer Straftaten kann auch die Aufenthaltsvorgabe zur Verhütung terroristischer Straftaten nach § 20y Bundeskriminalamtgesetz⁶⁷ sowie nach § 27b Polizeigesetz **Baden-Württemberg** für höchstens **drei Monate** angeordnet und sodann um **jeweils höchstens drei weitere Monate verlängert** werden.⁶⁸

3.5. Sanktion bei Verstoss gegen diese Massnahme

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.⁶⁹ Das Recht **Baden-Württembergs** jedoch betrachtet einen vorsätzlichen oder fahrlässigen Verstoss gegen einen **Platzverweis** oder ein **Aufenthaltsverbot** als **Ordnungswidrigkeit**, welche mit einer Geldbusse von bis zu **5'000 EUR** geahndet werden kann.⁷⁰

b) im Fall des Kontaktverbots nach Absatz 2 einer Benennung der Personen oder Gruppe, mit denen oder mit der der betroffenen Person der Kontakt untersagt ist, soweit möglich, mit Name und Anschrift, 3. der Sachverhalt sowie 4. eine Begründung.

(5) Die Anordnung ergeht schriftlich. In ihr sind anzugeben

1. die Person, gegen die sich die Maßnahme richtet, mit Name und Anschrift,

2. Art, Umfang und Dauer der Maßnahme, einschließlich

a) im Fall der Aufenthaltsvorgabe nach Absatz 1 einer Bezeichnung der Orte, von denen sich die Person ohne Erlaubnis der zuständigen Polizeidienststelle nicht entfernen oder an denen sich die Person ohne Erlaubnis der zuständigen Polizeidienststelle nicht aufhalten darf,

b) im Fall des Kontaktverbots nach Absatz 2 einer Benennung der Personen oder Gruppe, mit denen oder mit der der betroffenen Person der Kontakt untersagt ist, soweit möglich, mit Name und Anschrift und

3. die wesentlichen Gründe. [...]“

⁶⁵ § 16 Abs. 1 S. 1 Brandenburgisches Polizeigesetz (PolG Bbg).

⁶⁶ § 16 Abs. 2 S. 2 Brandenburgisches Polizeigesetz (PolG Bbg).

⁶⁷ § 20y Abs. 6 Bundeskriminalamtgesetz (BKAG), ab dem 25.05.2018 geregelt in § 55 Abs. 6 BKAG n.F.: „Aufenthaltsvorgabe und Kontaktverbot

[...] (6) Aufenthaltsvorgaben und Kontaktverbote sind auf den zur Abwehr der Gefahr oder zur Verhütung von Straftaten nach § 4a Absatz 1 Satz 2 erforderlichen Umfang zu beschränken. Sie sind auf höchstens drei Monate zu befristen. Eine Verlängerung um jeweils nicht mehr als drei Monate ist möglich, soweit ihre Voraussetzungen fortbestehen. Liegen die Voraussetzungen für die Aufenthaltsvorgabe oder das Kontaktverbot nicht mehr vor, ist die Maßnahme unverzüglich zu beenden. [...]“

⁶⁸ § 27b Abs. 6 Polizeigesetz Baden-Württemberg (PolG BW):

„Aufenthaltsvorgabe und Kontaktverbot zur Verhütung terroristischer Straftaten

[...] (6) Aufenthaltsvorgaben nach Absatz 1 und Kontaktverbote nach Absatz 2 sind auf den zur Verhütung von Straftaten im Sinne des Absatzes 1 erforderlichen Umfang zu beschränken. Sie sind auf höchstens drei Monate zu befristen. Eine Verlängerung um jeweils nicht mehr als drei Monate ist möglich, soweit ihre Voraussetzungen fortbestehen. Liegen die Voraussetzungen für die Aufenthaltsvorgabe nach Absatz 1 oder das Kontaktverbot nach Absatz 2 nicht mehr vor, ist die Maßnahme unverzüglich zu beenden.“

⁶⁹ Siehe hierzu Punkt 1.5.

⁷⁰ § 84a Polizeigesetz Baden-Württemberg (PolG BW):

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 § 39 **Bundeskriminalamtgesetz** beziehungsweise gemäss § 84b Polizeigesetz **Baden-Württemberg** eine **Straftat** dar. Diese wird mit einer **Freiheitsstrafe von bis zu drei (Bundeskriminalamtgesetz) beziehungsweise bis zu zwei Jahren (Baden-Württemberg) oder mit einer Geldstrafe** bestraft. In Baden-Württemberg wird die Tat allerdings **lediglich auf Antrag** eines regionalen Polizeipräsidioms, des Polizeipräsidioms Einsatz oder des Landeskriminalamtes verfolgt. Sanktionen und Antragserfordernis gelten ebenfalls, wenn das Kontaktverbot nicht durch das Amtsgericht angeordnet wurde, sondern wenn es sich um eine vollziehbare Anordnung durch eine der genannten Polizeibehörden handelt.⁷¹

3.6. 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

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.⁷² Zur Ein- und Ausreise nach oder aus Deutschland besteht zudem die Pflicht, einen **Reisepass** zu besitzen,⁷³ 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.⁷⁴

Sowohl der Reisepass als auch seit Sommer 2015 der Personalausweis können versagt oder entzogen werden, um eine **terroristisch motivierte Ausreise** aus dem Gebiet der Bundesrepublik zu verhindern.⁷⁵ 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.⁷⁶

„(1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig einem vollziehbaren Platzverweis, Aufenthaltsverbot, Wohnungsverweis, Rückkehrverbot oder Annäherungsverbot nach § 27 a zuwiderhandelt. (2) Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu 5000 Euro geahndet werden. [...]“

⁷¹ § 84b Polizeigesetz Baden-Württemberg (PolG BW):

„Strafvorschrift

(1) Mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer

1. einer vollstreckbaren gerichtlichen Anordnung nach § 27b Absatz 3 Satz 1 oder einer vollziehbaren Anordnung nach § 27b Absatz 3 Satz 5 zuwiderhandelt und dadurch den Zweck der Anordnung gefährdet [...].

(2) Die Tat wird nur auf Antrag eines regionalen Polizeipräsidioms, des Polizeipräsidioms Einsatz oder des Landeskriminalamts verfolgt.“

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

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

⁷⁴ V. Wache, in G. Erbs & M. Kohlhaas (Hrsg.), Strafrechtliche Nebengesetze Band I, 206. Ergänzungslieferung, München 2016, § 7 PassG, Rn. 2.

⁷⁵ 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.

⁷⁶ § 6a Abs. 3, § 5 Abs. 3a S. 1 Personalausweisgesetz (PAuswG).

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.⁷⁷ 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.⁷⁸

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 Vereinigung⁷⁹ 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).⁸⁰ Zudem muss der nachträgliche Entzug des Personalausweises durch **vollziehbare Anordnung** geschehen.⁸¹

4.3. Zuständige Behörden

Für das Versagen oder Entziehen des Personalausweises sind die **Personalausweisbehörden** der jeweiligen Bundesländer zuständig,⁸² für Versagen oder Entziehen des Reisepasses die **Passbehörden** der jeweiligen Bundesländer.⁸³

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.⁸⁴

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**.⁸⁵

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.⁸⁶

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

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

⁷⁹ 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).

⁸⁰ § 6a Abs. 1 S. 2 Nr. 1, 2, Abs. 2 S. 2 Nr. 1, 2 Personalausweisgesetz (PAuswG).

⁸¹ § 6a Abs. 2 S. 1 in Verbindung mit § 6 Abs. 7 Personalausweisgesetz (PAuswG).

⁸² § 7 Abs. 1 Personalausweisgesetz (PAuswG).

⁸³ § 19 Abs. 1 Passgesetz (PassG).

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

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

⁸⁶ § 6a Abs. 4 Personalausweisgesetz (PAuswG); § 7 Abs. 2 S. 3 Passgesetz (PassG).

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 **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**.⁸⁷ Auch der **Versuch** einer solchen Tat ist strafbar.⁸⁸

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.⁸⁹ Ebenso handelt ordnungswidrig nach dem Passgesetz, wer vorsätzlich durch **unrichtige Angaben** die Ausstellung eines weiteren Passes im In- oder Ausland bewirkt,⁹⁰ wer sich der **polizeilichen Kontrolle an der Staatsgrenze entzieht**⁹¹ oder wer das deutsche Staatsgebiet **ausserhalb der zugelassenen Grenzübergangsstellen überschreitet**⁹². 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.⁹³

4.6. 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.⁹⁴

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

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 § 20y Bundeskriminalamtgesetz sowie in § 27b Polizeigesetz Baden-Württemberg geregelte Aufenthaltsvorgabe⁹⁵ für einen Hausarrest heranzuziehen. Einer solch weiten Auslegung der Vorschrift steht die Gesetzesbegründung entgegen. Diese besagt, dass die Aufenthaltsvorgabe nach dem neuen § 20y Bundeskriminalamtgesetz „das Gebiet eine[s] Bundeslandes, ein bestimmter Radius rund um den Wohn- oder Aufenthaltsort oder in Großstädten

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

⁸⁸ § 24 Abs. 2 Passgesetz (PassG).

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

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

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

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

⁹³ § 25 Abs. 4, 5 Passgesetz (PassG).

⁹⁴ V. Wache, in G. Erbs & M. Kohlhaas (Hrsg.), *Strafrechtliche Nebengesetze Band I*, 206. Ergänzungslieferung, München 2016, § 7 PassG, Rn. 2.

⁹⁵ Siehe hierzu unter Punkt 3.

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.⁹⁶

5.1. Rechtliche Regelung und/oder Stand der Rechtsetzungsarbeiten

Nicht anwendbar.

5.2. Voraussetzungen

Nicht anwendbar.

5.3. Zuständige Behörden

Nicht anwendbar.

5.4. Maximale Dauer und mögliche Verlängerung

Nicht anwendbar.

5.5. Sanktion bei Verstoss gegen diese Massnahme

Nicht anwendbar.

5.6. Relevante praktische Erfahrungen

Nicht anwendbar.

6. Präventive Verwendung von technischen Ortungsgeräten und von Mobilfunklokalisierung

6.1. Rechtliche Regelung und/oder Stand der Rechtsetzungsarbeiten

6.1.1. Mobilfunklokalisierung

In Deutschland finden sich in **§ 20n Bundeskriminalamtgesetz**⁹⁷ sowie in den Polizeigesetzen der Bundesländer **Baden-Württemberg**⁹⁸, **Niedersachsen**⁹⁹, **Nordrhein-Westfalen**¹⁰⁰, **Rheinland-Pfalz**¹⁰¹ und **Thüringen**¹⁰² Regelungen, die eine präventive Verwendung von **Mobilfunklokalisierung** ermöglichen. Die Vorschriften ähneln sich im Allgemeinen. Als **Beispiel** soll hier die thüringische Regelung dargestellt werden. Lediglich im Bundeskriminalamtgesetz bezieht sich diese Massnahme konkret auf Terroris- musprävention, in den Polizeigesetzen der Bundesländer handelt es sich hingegen um allgemeine als Standardmassnahme geregelte Kompetenzen.

⁹⁶ 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.

⁹⁷ Ab 25.05.2018 § 53 Bundeskriminalamtgesetz n.F.

⁹⁸ § 23a Abs. 6 Polizeigesetz Baden-Württemberg (PolGBW).

⁹⁹ § 33b Niedersächsisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (SOG NDS).

¹⁰⁰ § 20b Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen (PolG NRW).

¹⁰¹ § 31a Polizei- und Ordnungsbehördengesetz Rheinland-Pfalz (POG RLP).

¹⁰² § 34c Polizeiaufgabengesetz Thüringen (PAG TH).

Im Hinblick auf **§ 20n Bundeskriminalamtgesetz** ist ein **Urteil des Bundesverfassungsgerichts** von April 2016 zu beachten. Demnach ist der Einsatz heimlicher Überwachungsmaßnahmen zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus grundsätzlich gestattet, entspricht in seiner Ausgestaltung in manchen Punkten derzeit jedoch nicht dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.¹⁰³ Das Bundesverfassungsgericht hat 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 bleiben sollen. Auf die in § 20n Bundeskriminalamtgesetz vorgesehene Mobilfunklokalisierung wirkt sich dies insofern aus, als die Vorschrift für die Tatbestandsvoraussetzungen auf § 20l Absatz 1 über die Überwachung der Telekommunikation verweist¹⁰⁴, welcher vom Bundesverfassungsgericht in Teilen beanstandet wurde. Die ab dem 25. Mai 2018 gültige Fassung der korrespondierenden Vorschrift enthält jedoch nur wenige Änderungen.

6.1.2. Elektronische Aufenthaltsüberwachung

Zusätzlich zur Mobilfunklokalisierung erlaubt **§ 20z Bundeskriminalamtgesetz**¹⁰⁵ auch die **elektronische Aufenthaltsüberwachung zur Verhütung terroristischer Straftaten**. Diese Regelung wurde im Rahmen der Novelle des Bundeskriminalamtgesetzes eingefügt, ist im Gegensatz zu den anderen neuen Vorschriften bereits seit Juni 2017 in Kraft und nicht erst ab Mai 2018. Das Bundesland Baden-Württemberg hat in **§ 27c Polizeigesetz Baden-Württemberg** eine dem Wesen nach wortgleiche Befugnisnorm geschaffen, welche seit Dezember 2017 in Kraft ist. In den anderen Bundesländern scheint eine solche Vorschrift derzeit nicht zu existieren.

6.2. Voraussetzungen

6.2.1. Mobilfunklokalisierung

Gemäss § 34c des **thüringischen** Polizeiaufgabengesetzes kann der **Standort des Mobilfunkendgerätes** der für die Gefahr verantwortlichen Person durch technische Mittel ermittelt werden, wenn dies zwingend erforderlich ist, um eine Gefahr für den Bestand oder die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder eines Bundeslandes abzuwehren. Gleiches gilt bei einer Gefahr für Leben, Gesundheit oder Freiheit einer Person oder bei einer gemeinen Gefahr für Sachen. Dabei muss es aussichtslos oder wesentlich schwieriger sein, die Gefahr auf andere Weise abzuwehren.¹⁰⁶

¹⁰³ Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Urteil vom 20.04.2016 – 1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09. Siehe hierzu auch die Pressemitteilung des Bundesverfassungsgerichts vom 20.04.2016, verfügbar unter <http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/bvg16-019.html> (31.01.2018).

¹⁰⁴ § 20n Abs. 1 Bundeskriminalamtgesetz (BKAG), ab dem 25.05.2018 geregelt in § 53 Abs. 1 BKAG n.F.

¹⁰⁵ Ab dem 25.05.2018 geregelt in § 56 Bundeskriminalamtgesetz (BKAG) n.F.

¹⁰⁶ § 34c Abs. 1 Nr. 1 Polizeiaufgabengesetz Thüringen (PAG TH):

„Identifizierung und Lokalisierung von Mobilfunkkarten und -endgeräten

(1) Die Polizei kann, wenn dies zur Abwehr einer Gefahr für den Bestand oder die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder eines Landes oder für Leben, Gesundheit oder Freiheit einer Person oder zur Abwehr einer gemeinen Gefahr für Sachen zwingend erforderlich ist und die Abwehr der Gefahr auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre, durch technische Mittel

[...] 2. den Standort eines Mobilfunkendgeräts der für die Gefahr Verantwortlichen ermitteln.“

Sowohl die aktuelle¹⁰⁷ als auch die ab dem 25. Mai 2018 gültige Fassung¹⁰⁸ des **Bundeskriminalamtgesetzes** enthalten vergleichbare Vorgaben für die Überwachung der Telekommunikation und dadurch auch für die **Mobilfunklokalisierung**¹⁰⁹ und weichen nur in den Details von der thüringischen Regelung ab. Demnach muss die Abwehr der Gefahr oder die Verhütung der Straftat auf andere Weise als mittels einer Mobilfunklokalisierung aussichtslos sein oder wesentlich erschwert werden.¹¹⁰ Gemäss Nummer 1 sowohl der aktuellen als auch der zukünftigen Befugnisnorm muss die Mobilfunklokalisierung geboten sein zur Abwehr einer dringenden Gefahr für den Bestand oder die Sicherheit des Staates¹¹¹ oder für Leib, Leben oder Freiheit einer Person. Gleiches gilt für Sachen von bedeutendem Wert, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse liegt.¹¹² Alternativ ist die Mobilfunklokalisierung auch möglich, wenn

¹⁰⁷ § 20I Abs. 1 Bundeskriminalamtgesetz (BKAG):
 „Überwachung der Telekommunikation
 (1) Das Bundeskriminalamt kann ohne Wissen des Betroffenen die Telekommunikation einer Person überwachen und aufzeichnen,
 1. die entsprechend § 17 oder § 18 des Bundespolizeigesetzes verantwortlich ist, und dies zur Abwehr einer dringenden Gefahr für den Bestand oder die Sicherheit des Staates oder für Leib, Leben oder Freiheit einer Person oder Sachen von bedeutendem Wert, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse liegt, geboten ist,
 2. bei der bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie Straftaten gemäß § 4a Abs. 1 Satz 2 vorbereitet,
 3. bei der bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie für eine Person nach Nummer 1 bestimmte oder von dieser herrührende Mitteilungen entgegennimmt oder weitergibt, oder
 4. bei der bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass eine Person nach Nummer 1 deren Telekommunikationsanschluss oder Endgerät benutzen wird,
 und die Abwehr der Gefahr oder Verhütung der Straftaten auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre. Die Maßnahme darf auch durchgeführt werden, wenn andere Personen unvermeidbar betroffen werden. [...]“

¹⁰⁸ § 51 Abs. 1 Bundeskriminalamtgesetz (BKAG) n.F.:
 „Überwachung der Telekommunikation
 (1) Das Bundeskriminalamt kann ohne Wissen der betroffenen Person die Telekommunikation einer Person überwachen und aufzeichnen,
 1. die entsprechend § 17 oder § 18 des Bundespolizeigesetzes verantwortlich ist und dies zur Abwehr einer dringenden Gefahr für den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder für Leib, Leben oder Freiheit einer Person oder Sachen von bedeutendem Wert, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse liegt, geboten ist,
 2. bei der bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie innerhalb eines übersehbaren Zeitraums auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise eine Straftat nach § 5 Absatz 1 Satz 2 begehen wird,
 3. deren individuelles Verhalten die konkrete Wahrscheinlichkeit begründet, dass sie innerhalb eines übersehbaren Zeitraums eine Straftat nach § 5 Absatz 1 Satz 2 begehen wird,
 4. bei der bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie für eine Person nach Nummer 1 bestimmte oder von dieser herrührende Mitteilungen entgegennimmt oder weitergibt oder
 5. bei der bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass eine Person nach Nummer 1 deren Telekommunikationsanschluss oder Endgerät benutzen wird
 Und die Abwehr der Gefahr oder Verhütung der Straftaten auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre. Die Massnahme darf auch durchgeführt werden, wenn andere Personen unvermeidbar betroffen werden. [...]“

¹⁰⁹ § 20n Abs. 1 Bundeskriminalamtgesetz (BKAG), ab dem 25.05.2018 geregelt in § 53 Abs. 1 BKAG n.F.

¹¹⁰ § 20I Abs. 1 S. 1 Bundeskriminalamtgesetz (BKAG), ab dem 25.05.2018 geregelt in § 51 Abs. 1 BKAG n.F.

¹¹¹ Die ab dem 25.05.2018 geltende Fassung ersetzt den Begriff „des Staates“ durch „des Bundes oder eines Landes“.

¹¹² § 20I Abs. 1 S. 1 Nr. 1 Bundeskriminalamtgesetz (BKAG).

bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die betroffene Person eine terroristische Straftat im Sinne des Strafgesetzbuches¹¹³ vorbereitet.¹¹⁴ Die neue Gesetzesfassung präzisiert diese Alternative dahingehend, dass die bestimmten Tatsachen die Annahme rechtfertigen müssen, dass die Person die terroristische Straftat innerhalb eines überschaubaren Zeitraums und auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise begehen wird¹¹⁵ oder dass das individuelle Verhalten der Person die konkrete Wahrscheinlichkeit dafür begründet¹¹⁶. Darüber hinaus kann das Bundeskriminalamt sowohl nach der derzeit gültigen als auch nach der zukünftigen Fassung des Bundeskriminalamtgesetzes eine Mobilfunklokalisierung auch dann vornehmen, wenn bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Person Mitteilungen entgegennimmt oder weitergibt, die für eine verantwortliche Person nach Nummer 1 bestimmt sind oder von dieser herrühren.¹¹⁷ Gleiches gilt, wenn bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass eine verantwortliche Person nach Nummer 1 den Telekommunikationsanschluss oder das Endgerät der von der Mobilfunklokalisierung betroffenen Person benutzen wird.¹¹⁸

6.2.2. Elektronische Aufenthaltsüberwachung

§ 20z Bundeskriminalamtgesetz und § 27c Polizeigesetz Baden-Württemberg sehen die gleichen Voraussetzungen für eine **elektronische Aufenthaltsüberwachung zur Verhütung terroristischer Straftaten** vor. Demnach kann eine Person dazu verpflichtet werden, ein 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 Tat¹¹⁹ 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.¹²⁰

¹¹³ Siehe hierzu Punkt 2.2.

¹¹⁴ § 20l Abs. 1 S. 1 Nr. 2 Bundeskriminalamtgesetz (BKAG).

¹¹⁵ § 51 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 Bundeskriminalamtgesetz (BKAG) n.F.

¹¹⁶ § 51 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 Bundeskriminalamtgesetz (BKAG) n.F.

¹¹⁷ § 20l Abs. 1 S. 1 Nr. 3 Bundeskriminalamtgesetz (BKAG), ab dem 25.05.2018 geregelt in § 51 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 BKAG n.F.

¹¹⁸ § 20l Abs. 1 S. 1 Nr. 4 Bundeskriminalamtgesetz (BKAG), ab dem 25.05.2018 geregelt in § 51 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 BKAG n.F.

¹¹⁹ Siehe hierzu Punkt 2.2.

¹²⁰ § 20z Abs. 1 Nr. 1, 2 Bundeskriminalamtgesetz (BKAG), ab dem 25.05.2018 geregelt in § 56 Abs. 1 Nr. 1, 2 BKAG n.F.:

„Elektronische Aufenthaltsüberwachung

(1) Das Bundeskriminalamt kann eine Person dazu verpflichten, ein technisches Mittel, mit dem der Aufenthaltsort dieser Person elektronisch überwacht werden kann, ständig in betriebsbereitem Zustand am Körper bei sich zu führen und dessen Funktionsfähigkeit nicht zu beeinträchtigen, wenn

1. bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass diese Person innerhalb eines übersehbaren Zeitraums auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise eine Straftat nach § 4a Absatz 1 Satz 2 begehen wird, oder

2. deren individuelles Verhalten eine konkrete Wahrscheinlichkeit dafür begründet, dass sie innerhalb eines übersehbaren Zeitraums eine Straftat nach § 4a Absatz 1 Satz 2 begehen wird,

um diese Person durch die Überwachung und die Datenverwendung von der Begehung dieser Straftaten abzuhalten. [...]“

Vgl. auch § 27c Abs. 1 Nr. 1, 2 Polizeigesetz Baden-Württemberg (PolG BW).

6.3. Zuständige Behörden

6.3.1. Mobilfunklokalisierung

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 Landeskriminalamts 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 den Richter bestätigt werden.¹²¹

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.¹²²

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

¹²¹ § 34c Abs. 3 in Verbindung mit § 34a Abs. 5, 6 S. 1, 2 Polizeiaufgabengesetz Thüringen (PAG TH):
 „§ 34c: Identifizierung und Lokalisierung von Mobilfunkkarten und -endgeräten
 [...] (3) Für die Anordnung der Maßnahme gilt § 34 a Abs. 5 und 6 entsprechend. [...]“
 „§ 34a: Überwachung der Telekommunikation
 [...] (5) Maßnahmen nach den Absätzen 1 und 2 dürfen nur auf Antrag des Leiters der Landespolizeidirektion oder des Leiters des Landeskriminalamts oder eines besonders beauftragten Beamten des höheren Polizeivollzugsdienstes durch den Richter angeordnet werden. Bei Gefahr im Verzug können die in Satz 1 genannten Behördenleiter oder bei deren jeweiliger Verhinderung ein besonders beauftragter Beamter des höheren Polizeivollzugsdienstes die Anordnung treffen; die richterliche Entscheidung ist in diesem Fall unverzüglich nachzuholen. Die Anordnung nach Satz 2 Halbsatz 1 tritt außer Kraft, wenn sie nicht binnen drei Werktagen durch den Richter bestätigt wird.
 (6) Eine Anordnung nach Absatz 5 ergeht schriftlich. In ihr sind anzugeben:
 1. die Person, gegen die sich die Maßnahme richtet, soweit möglich mit Name und Anschrift,
 2. die Rufnummer oder eine andere Kennung des zu überwachenden Anschlusses oder des Endgeräts, sofern sich nicht aus bestimmten Tatsachen ergibt, dass diese zugleich einem anderen Endgerät zugeordnet ist,
 3. die Art, der Umfang und die Dauer der Maßnahme unter Benennung des Endzeitpunktes und
 4. im Fall des Absatzes 2 auch eine möglichst genaue Bezeichnung des informationstechnischen Systems, in das zur Datenerhebung eingegriffen werden soll. [...]“

¹²² § 20n Abs. 3 S. 1 in Verbindung mit § 20l Abs. 3 Bundeskriminalamtgesetz (BKAG):
 „§ 20n: Identifizierung und Lokalisierung von Mobilfunkkarten und -endgeräten
 [...] (3) § 20l Abs. 3 und 4 Satz 1 und 5 gilt entsprechend. [...]“
 „§ 20l: Überwachung der Telekommunikation
 [...] (3) Maßnahmen nach den Absätzen 1 und 2 dürfen nur auf Antrag des Präsidenten des Bundeskriminalamtes oder seines Vertreters durch das Gericht angeordnet werden. Bei Gefahr im Verzuge kann die Anordnung durch den Präsidenten des Bundeskriminalamtes oder seinen Vertreter getroffen werden. In diesem Fall ist die gerichtliche Entscheidung unverzüglich nachzuholen. Soweit diese Anordnung nicht binnen drei Tagen durch das Gericht bestätigt wird, tritt sie außer Kraft. [...]“
 Ab dem 25.05.2018 geregelt in § 53 Abs. 3 S. 1 in Verbindung mit § 51 Abs. 3 BKAG n.F.

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.¹²³

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.¹²⁴

Gemäss beider Rechtsgrundlagen müssen sowohl Antrag als auch Anordnung **schriftlich** ergehen und bestimmte Angaben enthalten.¹²⁵

6.4. Maximale Dauer und mögliche Verlängerung

6.4.1. Mobilfunklokalisierung

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.¹²⁶

¹²³ § 20z Abs. 5 Bundeskriminalamtgesetz (BKAG), ab dem 25.05.2018 geregelt in § 56 Abs. 5 BKAG n.F.:
„[...] (5) Maßnahmen nach Absatz 1 dürfen nur auf Antrag der zuständigen Abteilungsleitung oder deren Vertretung durch das Gericht angeordnet werden. Bei Gefahr im Verzug kann die Anordnung durch die zuständige Abteilungsleitung oder deren Vertretung getroffen werden. In diesem Fall ist die gerichtliche Entscheidung unverzüglich nachzuholen. Soweit die Anordnung nicht binnen drei Tagen durch das Gericht bestätigt wird, tritt sie außer Kraft.“

¹²⁴ § 27c Abs. 5 Polizeigesetz Baden-Württemberg (PolG BW):
„[...] (5) Maßnahmen nach Absatz 1 bedürfen der Anordnung durch das Amtsgericht, in dessen Bezirk die zuständige Polizeidienststelle ihren Sitz hat. Die Anordnung wird vom Gericht nur auf Antrag erlassen. Der Antrag ist durch die Leitung eines regionalen Polizeipräsidiums, des Polizeipräsidiums Einsatz oder des Landeskriminalamtes schriftlich zu stellen und zu begründen. § 31 Absatz 5 Sätze 2 bis 4 ist entsprechend anzuwenden. Bei Gefahr im Verzug kann die Anordnung von einer der in Satz 3 genannten Personen getroffen werden. Diese Anordnung bedarf der Bestätigung des in Satz 1 genannten Gerichts. Sie ist unverzüglich herbeizuführen. [...]“

¹²⁵ § 20z Abs. 6, 7 Bundeskriminalamtgesetz (BKAG), ab dem 25.05.2018 geregelt in § 56 Abs. 6, 7 NKAG n.F.:

„[...] (6) Im Antrag sind anzugeben:

1. die Person, gegen die sich die Maßnahme richtet, mit Name und Anschrift,
2. Art, Umfang und Dauer der Maßnahme,
3. die Angabe, ob gegenüber der Person, gegen die sich die Maßnahme richtet, eine Aufenthaltsvorgabe oder ein Kontaktverbot besteht,
4. der Sachverhalt sowie
5. eine Begründung.

(7) Die Anordnung ergeht schriftlich. In ihr sind anzugeben:

1. die Person, gegen die sich die Maßnahme richtet, mit Name und Anschrift,
2. Art, Umfang und Dauer der Maßnahme sowie
3. die wesentlichen Gründe. [...]“

Ebenso § 27c Abs. 6, 7 Polizeigesetz Baden-Württemberg (PolG BW).

¹²⁶ § 34c Abs. 3 in Verbindung mit § 34a Abs. 6 S. 3 Polizeiaufgabengesetz Thüringen (PAG TH):

„§ 34c: Identifizierung und Lokalisierung von Mobilfunkkarten und -endgeräten

[...] (3) Für die Anordnung der Maßnahme gilt § 34 a Abs. 5 und 6 entsprechend. [...]“

„§ 34a: Überwachung der Telekommunikation

[...] (6) [...] Die Maßnahmen sind auf höchstens drei Monate zu befristen. Eine Verlängerung um jeweils nicht mehr als drei weitere Monate ist zulässig, soweit die Voraussetzungen der Anordnung unter Berücksichtigung der gewonnenen Erkenntnisse fortbestehen. Liegen die Voraussetzungen der Anordnung

Während die maximale Dauer in den einschlägigen Landesgesetzen jeweils höchstens drei Monate beträgt, gestattet das **Bundeskriminalamtgesetz** die **Mobilfunklokalisierung** bei Gefahren des internationalen Terrorismus bis zu **sechs Monate**, verlängerbar um **jeweils höchstens sechs weitere Monate**.¹²⁷

6.4.2. Elektronische Aufenthaltsüberwachung

Sowohl gemäss **§ 20z Bundeskriminalamtgesetz** als auch gemäss **§ 27c Polizeigesetz Baden-Württemberg** kann die **elektronische Aufenthaltsüberwachung** für höchstens **drei Monate** angeordnet und sodann um **jeweils höchstens drei weitere Monate verlängert** werden.¹²⁸

6.5. Relevante praktische Erfahrungen

Unsere Recherche hat keine hier relevanten praktischen Erfahrungen ergeben.

7. Verdeckte Fahndung im Internet und in elektronischen Medien

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.¹²⁹ 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.¹³⁰

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**.¹³¹ Soll ein verdeckter Ermittler als Zeuge gehört werden,

nicht mehr vor, sind die aufgrund der Anordnung ergriffenen Maßnahmen unverzüglich zu beenden. [...]“

¹²⁷ § 20n Abs. 3 S. 2, 3 Bundeskriminalamtgesetz (BKAG). Ab dem 25.05.2018 geregelt in § 53 Abs. 3 S. 2, 3 BKAG n.F.

¹²⁸ § 20z Abs. 8 Bundeskriminalamtgesetz (BKAG), ab dem 25.05.2018 geregelt in § 56 Abs. 8 BKAG n.F.: „[...] (8) Die Anordnung ist auf höchstens drei Monate zu befristen. Eine Verlängerung um jeweils nicht mehr als drei Monate ist möglich, soweit die Anordnungsvoraussetzungen fortbestehen. Liegen die Voraussetzungen der Anordnung nicht mehr vor, ist die Maßnahme unverzüglich zu beenden.“ Ebenso § 27c Abs. 8 Polizeigesetz Baden-Württemberg (PolG BW).

¹²⁹ § 110a Abs. 2 Strafprozessordnung (StPO).

¹³⁰ § 110a Abs. 3 Strafprozessordnung (StPO).

¹³¹ §§ 110b Abs. 3 S. 3, § 96 Strafprozessordnung (StPO).

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 **Ver-schicken kinderpornographischen Materials** wurde bereits für zulässig erachtet, um das Vertrauen eines Nutzers zu gewinnen. Dementsprechend sind auch **Tatprovokationen**¹³² zulässig, soweit eine Person verdächtigt ist, bestimmte Straftaten zu planen oder zu begehen. Darüber hinaus können sich verdeckte Ermittler unter Verwendung von falschen Namen in **Chats** betätigen, **Messenger-Dienste** und **Internettelefonie nutzen** und mehrere **E-Mailadressen** unterhalten.¹³³

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**.¹³⁴

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.¹³⁵

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.

¹³² Verdeckter Ermittler als sogenannter *Agent provocateur*; Bundesgerichtshof (BGH), Beschluss vom 16.03.1995 – 4 StR 111/95.

¹³³ M. Soiné, Personale verdeckte Ermittlungen in sozialen Netzwerken zur Strafverfolgung, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht (NStZ) 2014, S. 248 *et seq.*, S. 250.

¹³⁴ C. Rosengarten & S. Römer, Der „virtuelle verdeckte Ermittler“ in sozialen Netzwerken und Internetboards, in: Neue juristische Wochenschrift (NJW) 2012, S. 1764 *et seq.*, S. 1764.

¹³⁵ S. Hegmann, in J.-P. Graf (Hrsg.), BeckOK StPO mit SiStBV und MiStra, 29. Ed., München 2018, § 110a StPO, Rn. 5.

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.¹³⁶ Dies gilt insbesondere im Kampf gegen organisiertes Verbrechen, Terrorismus, Drogenhandel und Korruption.¹³⁷ Gestützt wird der Einsatz ebenfalls auf die **Ermittlungsgeneralklausel des §§ 161, 163 Strafprozessordnung**.

Da es sich nicht um Polizeibeamte handelt, haben Vertrauenspersonen nicht die gleichen Befugnisse wie verdeckte Ermittler oder nicht offen ermittelnde Polizeibeamte.¹³⁸ Allerdings können auch diese **unter falschem Namen im Internet aktiv** werden und beispielsweise als Scheinkäufer auftreten.¹³⁹ 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**.¹⁴⁰ Dieser setzt konkrete Tatsachen voraus, die auf eine vorliegende Straftat hindeuten. Blosser Vermutungen reichen nicht aus.¹⁴¹ Zudem ist der Einsatz von verdeckten Ermittlern nur bei **schwerwiegenden Straftaten**¹⁴² zulässig und kommt insbesondere nur dann zum Zuge, wenn auf andere Weise die **Ermittlungen nicht möglich oder nur unter erschwerten Bedingungen** durchführbar wären.¹⁴³ 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.

¹³⁶ Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Beschluss vom 11.01.2005 – 2 BvR 1389/04.

¹³⁷ J. Meyer-Ladewig *et al.*, in: J. Meyer-Ladewig *et al.* (Hrsg.), Europäische Menschenrechtskonvention, 4. Aufl., 2017, Art. 6, Rn. 157.

¹³⁸ 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.

¹³⁹ M. Soiné, Personale verdeckte Ermittlungen in sozialen Netzwerken zur Strafverfolgung, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht (NSStZ) 2014, S. 248 *et seq.*, S. 251.

¹⁴⁰ Anfangsverdacht im Sinne des § 152 Abs. 2 Strafprozessordnung (StPO).

¹⁴¹ S. Beukelmann, in J.-P. Graf (Hrsg.), BeckOK StPO mit SiStBV und MiStra, 29. Ed., München 2018, § 152, Rn. 4.

¹⁴² Das Gesetz spricht von Straftaten von erheblicher Bedeutung, vgl. § 98a Abs. 1 S. 1 Strafprozessordnung (StPO).

¹⁴³ § 110a Abs. 1 S. 3 Strafprozessordnung (StPO).

Wann eine solche auf Dauer angelegte Scheinidentität vorliegt, ist umstritten. Während die Rechtsprechung¹⁴⁴ die **auf Dauer eingerichtete Tätigkeit** als ausschlaggebend erachtet, wird in der Literatur¹⁴⁵ 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.¹⁴⁶

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**.¹⁴⁷ 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**.¹⁴⁸ 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**.¹⁴⁹ Ausnahmen bestehen bei **Gefahr im Verzug**. Liegt diese vor, so kann die Polizei die Zustimmung auch nachträglich einholen.¹⁵⁰ Betritt der verdeckte Ermittler eine **Wohnung**¹⁵¹ oder richtet sich die Ermittlung gegen einen **bestimmten Beschuldigten**, bedarf es einer **gerichtlichen Zustimmung**. Auch diese kann bei Gefahr im Verzug nachträglich eingeholt werden.¹⁵²

7.4. Maximale Dauer und mögliche Verlängerung

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

¹⁴⁴ Siehe beispielsweise Bundesgerichtshof (BGH); Urteil vom 06.02.1996 – 1 StR 544/95.

¹⁴⁵ Siehe beispielsweise R. Günther, in: H. Kudlich (Hrsg.), Münchener Kommentar zur Strafprozessordnung: Band 1, §§ 1-150 StPO, 1. Aufl., München 2014, § 110b, Rn. 15.

¹⁴⁶ S. Hegmann, in J.-P. Graf (Hrsg.), BeckOK StPO mit SiStBV und MiStra, 29. Ed., München 2018, § 110a StPO, Rn. 5.

¹⁴⁷ R. Kölbl, in: H. Schneider (Hrsg.), Münchener Kommentar zur Strafprozessordnung: Band 2, §§ 151-332 StPO, 1. Aufl., München 2016, § 163, Rn. 7.

¹⁴⁸ §§ 161, 163 Strafprozessordnung (StPO).

¹⁴⁹ § 110b Abs. 1 S. 1 Strafprozessordnung (StPO).

¹⁵⁰ § 110b Abs. 1 S. 2 Strafprozessordnung (StPO).

¹⁵¹ § 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).

¹⁵² § 110b Abs. 2 S.1, 2 Strafprozessordnung (StPO).

7.5. Relevante praktische Erfahrungen

Aktuelle Zahlen zum Einsatz von verdeckten Ermittlern im Internet liegen nach der Recherche des Instituts nicht vor.

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.¹⁵³

8. Präventivhaft

8.1. Rechtliche Regelung und/oder Stand der Rechtsetzungsarbeiten

Allgemein zum Polizei- und Ordnungsrecht in Deutschland siehe unter Punkt 1.1. Die Polizeigesetze der 16 Bundesländer regeln bestimmte **Standardmassnahmen**, zu denen auch die Möglichkeit gehört, eine Person in **Gewahrsam** zu nehmen. Diese Regelungen befassen sich jedoch **nicht speziell mit Terrorismus**. Zumeist sehen die Landesgesetze im Rahmen dieser Standardmassnahme auch den sogenannten **Präventivgewahrsam** vor, welcher dazu dienen soll, die Begehung bevorstehender Straftaten zu verhindern. Diese Regelungen kommen insbesondere im Zusammenhang mit befürchteten Ausschreitungen bei Fussballspielen zur Anwendung. Als **Beispiel** kann **§ 18 Niedersächsisches Sicherheits- und Ordnungsgesetz** dienen.¹⁵⁴

8.2. Voraussetzungen

Das Niedersächsische Sicherheits- und Ordnungsgesetz setzt für einen **Präventivgewahrsam** 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**.¹⁵⁵

¹⁵³ 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).

¹⁵⁴ § 18 Niedersächsisches Sicherheits- und Ordnungsgesetz (SOG Nds): **Gewahrsam**
 „(1) Die Verwaltungsbehörden und die Polizei können eine Person in **Gewahrsam** nehmen, wenn dies
 1. zum Schutz der Person gegen eine Gefahr für Leib oder Leben erforderlich ist, insbesondere, weil die Person sich erkennbar in einem die freie Willensbestimmung ausschließenden Zustand oder sonst in hilfloser Lage befindet,
 2. unerlässlich ist, um die unmittelbar bevorstehende Begehung oder Fortsetzung
 a) einer Straftat oder
 b) einer Ordnungswidrigkeit von erheblicher Gefahr für die Allgemeinheit zu verhindern, oder
 3. unerlässlich ist, um eine Platzverweisung nach § 17 durchzusetzen.
 (2) Die Verwaltungsbehörden und die Polizei können eine Person, die aus dem Vollzug einer richterlich angeordneten Freiheitsentziehung entwichen ist oder sich sonst ohne Erlaubnis außerhalb der Vollzugsanstalt aufhält, in **Gewahrsam** nehmen und in die Anstalt zurückbringen.
 (3) Die Polizei kann eine minderjährige Person, die sich der Sorge der erziehungsberechtigten Personen entzogen hat, in Obhut nehmen, um sie einer erziehungsberechtigten Person oder dem Jugendamt zuzuführen.“

¹⁵⁵ § 18 Abs. 1 Nr. 2 *lit.* a), b) Niedersächsisches Sicherheits- und Ordnungsgesetz (SOG Nds).

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 2013¹⁵⁶ 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.¹⁵⁷ Ob beispielsweise die Ausreise aus dem Bundesgebiet in ein Kriegsgebiet konkret und bestimmt genug ist, um einen Präventivgewahrsam zu rechtfertigen, ist unklar und wohl zweifelhaft.

8.3. Zuständige Behörden

Zuständig sind die **Polizei- und Ordnungsbehörden** des jeweiligen Bundeslandes.¹⁵⁸

8.4. Maximale Dauer und mögliche Verlängerung

Das Niedersächsische Sicherheits- und Ordnungsgesetz gestattet eine Ingewahrsamnahme für maximal bis zum **Ende des Tages nach dem Ergreifen**. Die Person ist schon vorher aus dem Gewahrsam zu entlassen, sobald der **Grund für die Massnahme wegfällt** oder wenn die Fortdauer des Gewahrsams **durch richterliche Entscheidung für unzulässig erklärt** wird. Ein längerer Gewahrsam ist möglich, wenn dies **richterlich angeordnet** wird, wobei diese Anordnung die höchste zulässige Dauer bestimmen muss und diese **maximal zehn Tage** betragen darf.¹⁵⁹

8.5. Relevante praktische Erfahrungen

Aufgrund der **Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte** aus den Jahren 2011¹⁶⁰ und 2013 zum Präventivgewahrsam wird der Umgang mit dieser Massnahme derzeit in Rechtsprechung und Literatur **diskutiert**.¹⁶¹

9. Repressive Einzelhaft als ununterbrochene Trennung von anderen Gefangenen

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.

¹⁵⁶ Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), Urteil vom 07.03.2013 – 15598/08.

¹⁵⁷ Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), Urteil vom 07.03.2013 – 15598/08.

¹⁵⁸ § 18 Abs. 1 Nr. 2 Niedersächsisches Sicherheits- und Ordnungsgesetz (SOG Nds).

¹⁵⁹ § 21 S. 1, 2 Niedersächsisches Sicherheits- und Ordnungsgesetz (SOG Nds).

¹⁶⁰ Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), Urteil vom 01.12.2011 – 8080/08 und 8577/08.

¹⁶¹ Siehe hierzu beispielsweise J. M. Hoffmann, Der gefahrenabwehrrechtliche Präventivgewahrsam und die Europäische Menschenrechtskonvention, in *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)* 2013, S. 266 *et seq.*; derselbe, Konventionskonformität des Präventivgewahrsams, in *NVwZ* 2015, S. 720 *et seq.*; L. O. Michaelis, Der polizeiliche Präventivgewahrsam, in *Juristische Arbeitsblätter (JA)* 2014, S. 198 *et seq.*; N. Schaks & M. Schneider, Zur menschenrechtlichen Zulässigkeit des polizeirechtlichen Präventivgewahrsams, in *Landes- und Kommunalverwaltung (LKV)* 2014, S. 203 *et seq.*; M. Heidebach, Der polizeiliche Präventivgewahrsam auf konventionsrechtlichem Prüfstand, in *NVwZ* 2014, S. 204 *et seq.*

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 Einzelhaft betrifft, wird im Folgenden auf Einzelhaft während der Untersuchungshaft¹⁶² 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.¹⁶³ Zum anderen kann sie aber auch als eine **Sicherungsmaßnahme zur Verhinderung von Flucht, Gewalt oder Selbstmord** des Häftlings angeordnet werden.¹⁶⁴

9.2. Voraussetzungen

Grundsätzlich können gegen einen Gefangenen **Disziplinarmaßnahmen** angeordnet werden, wenn dieser **schuldhaft gegen gesetzliche Pflichten verstößt** und eine Verwarnung nicht ausreichend ist.¹⁶⁵ Einer Disziplinarmaßnahme steht auch nicht entgegen, dass gleichzeitig wegen derselben Verfehlung ein Straf- oder Bussgeldverfahren eingeleitet wird.¹⁶⁶ 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.¹⁶⁷

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**.¹⁶⁸ 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.¹⁶⁹ 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.¹⁷⁰

9.3. Zuständige Behörden

Sowohl die Einzelhaft als Disziplinarmaßnahme (Arrest) als auch die Einzelhaft als besondere Sicherungsmaßnahme werden vom **Anstaltsleiter** angeordnet.¹⁷¹

9.4. Maximale Dauer und mögliche Verlängerung

Als **Disziplinarmaßnahme (Arrest)** kann Einzelhaft **bis zu vier Wochen** angeordnet werden.¹⁷²

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

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

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

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

¹⁶⁶ § 102 Abs. 3 Strafvollzugsgesetz (StVollzG).

¹⁶⁷ § 103 Abs. 2 Strafvollzugsgesetz (StVollzG).

¹⁶⁸ § 88 Abs. 1 Strafvollzugsgesetz (StVollzG).

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

¹⁷⁰ § 89 Abs. 1 Strafvollzugsgesetz (StVollzG).

¹⁷¹ 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).

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

Als **besondere Sicherungsmassnahme** darf die Einzelhaft nur **insoweit** aufrecht erhalten werden, **als es ihr Zweck erfordert**.¹⁷³ 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.¹⁷⁴

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.¹⁷⁵

9.5. Relevante praktische Erfahrungen

Unsere Recherche hat keine hier relevanten praktischen Erfahrungen ergeben.

¹⁷³ § 88 Abs. 5 Strafvollzugsgesetz (StVollzG).

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

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

B. FRANKREICH

En France, **deux nouvelles lois** sont venues renforcer 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**¹⁷⁶ 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 part¹⁷⁷.

Ensuite, la **loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme**¹⁷⁸, 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 œuvre¹⁷⁹. 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'Homme¹⁸⁰. 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.

¹⁷⁶ 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).

¹⁷⁷ F. Fucini, Ce que prévoit la loi renforçant la lutte contre le crime organisé et le terrorisme, Dalloz actualité, 14 juin 2016.

¹⁷⁸ 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)

¹⁷⁹ 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.

¹⁸⁰ 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).

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 français. Le dernier en date, publié le 23 février 2018, présente 60 mesures pour prévenir la radicalisation¹⁸¹.

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

1.1. Base légale ou projet de réforme

a) Nouvelles mesures de prévention du terrorisme

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 terroriste¹⁸² 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).

b) Autres mesures

Depuis 2015, un article 706-25-7 du Code de procédure pénale (ci-après CPP) prévoit la possibilité d'astreindre une personne mise en examen ou condamnée pour **acte de terrorisme** à l'**obligation de justifier de son adresse tous les trois mois, de déclarer tout changement d'adresse et tout déplacement à l'étranger**.

Toutefois, de longue date mais **en dehors du contexte de répression et prévention du terrorisme**, les articles 138 CPP et 141-2 CPP prévoient déjà le **contrôle judiciaire** permettant d'astreindre, sur demande du juge, une personne encourant une peine d'emprisonnement à se présenter périodiquement (article 138 5° CPP) ; sans quoi le juge peut décerner à son encontre un **mandat d'arrêt** (article 141-2 CPP).

¹⁸¹ 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).

¹⁸² Les critères pour qualifier cette personne sont détaillés au point 1.2., a) du présent avis de droit.

1.2. Conditions

a) Nouvelles mesures de prévention du terrorisme

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).

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).

b) Autres mesures

L'article 706-25-7 CPP susmentionné et la mesure de sûreté qu'il prévoit trouvent à s'appliquer dans le cadre du **Fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes** (ci-après Fichier des auteurs d'infractions terroristes). En effet, pour qu'une personne soit astreinte à l'obligation de tenir informées les autorités de ses changements d'adresse et déplacements à l'étranger, il faut qu'elle soit inscrite au Fichier des auteurs d'infractions terroristes. Une personne est inscrite dans ce fichier notamment lorsqu'elle a été **condamnée ou simplement mise en examen pour acte de terrorisme ou encore si elle fait l'objet d'une interdiction de sortie du territoire** dans le cadre de la lutte contre le terrorisme (article 706-25-4 CPP).

1.3. Autorités compétentes

a) Nouvelles mesures de prévention du terrorisme

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 Paris¹⁸³ 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).

b) Autres mesures

Les décisions de justice reconnaissant la **culpabilité** de la personne pour acte de terrorisme et d'interdiction de sortie du territoire emportent inscription **automatique** au Fichier des auteurs d'infractions terroristes. La personne faisant l'objet d'une **mise en examen** pour acte de terrorisme sera inscrite audit fichier sur décision du **juge d'instruction** (article 706-25-4 CPP).

Une fois inscrite au Fichier des auteurs d'infractions terroristes, la personne sera automatiquement tenue par la mesure de sûreté. Elle devra, si elle réside en France, se présenter personnellement au **commissariat de police ou à la brigade de gendarmerie** dont dépend son domicile (article 706-25-7 alinéa 7 CPP).

1.4. Durée

a) Nouvelles mesures de prévention du terrorisme

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 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.

¹⁸³

La compétence du procureur de Paris est le fruit de la centralisation des affaires de terrorisme ; il a 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.

225-2 CSI¹⁸⁴. Il n'est pas précisé de durée pour le cas où l'action ne se substituerait pas à ces obligations. 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).

b) Autres mesures

L'article 706-25-7 alinéas 12 à 18 CPP dispose que l'intéressé doit se soumettre à ces obligations pendant **10 ans, s'il s'agit d'un majeur, ou pendant 5 ans, s'il s'agit d'un mineur**. Une exception est toutefois prévue lorsque la personne est inscrite au Fichier des auteurs d'infractions terroristes en vertu d'une décision d'**interdiction de sortie du territoire** : le délai sera de **5 ans pour un majeur** et de **3 ans pour un mineur**.

Précisons encore que « [l]orsque la personne fait l'objet d'un mandat de dépôt ou d'un maintien en détention dans le cadre de la condamnation entraînant l'inscription [au Fichier des auteurs d'infractions terroristes], **ces délais ne commencent à courir qu'à compter de sa libération** » (article 706-25-7 alinéa 18 CPP).

1.5. Sanction en cas de violation

a) Nouvelles mesures de prévention du terrorisme

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).

b) Autres mesures

Le non-respect des obligations énoncées à l'article 706-25-7 CPP concernant une personne mise en examen ou condamnée pour acte de terrorisme est passible de **2 ans d'emprisonnement** et de **30 000 euros d'amende** (article 706-25-7 al. 19 CPP).

1.6. 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 adapté 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.

¹⁸⁴

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

2. Interdiction préventive de contact

2.1. Base légale ou projet de réforme

a) Nouvelles mesures de prévention du terrorisme

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.

b) Autres mesures

Si une personne fait l'objet d'une **mise en examen** pour une infraction punie d'une peine de prison correctionnelle ou plus grave, alors elle pourra être mise sous **contrôle judiciaire** et se voir interdire le contact avec certaines personnes nommément désignées (article 138, 9° CPP).

En outre, les ressortissants **étrangers astreint à résider dans des lieux désignés qui ont été condamnés à une peine d'interdiction du territoire** pour des actes de terrorisme ou à l'encontre desquels un arrêté d'expulsion a été prononcé pour un comportement lié à des activités à caractère terroriste peuvent faire l'objet d'une **décision administrative** prescrivant une interdiction de se trouver en relation, directement ou indirectement, avec certaines personnes identifiées comme ayant un comportement « lié à des activités à caractère terroriste » (article L. 563-1 CESEDA).

2.2. Conditions

a) Nouvelles mesures de prévention du terrorisme

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).

b) Autres mesures

L'**interdiction judiciaire** d'entrer en contact avec certaines personnes spécialement désignées peut être prononcée à l'encontre de toute personne faisant l'objet d'une **mise en examen et qui encourt une peine d'emprisonnement correctionnel ou une peine plus grave** (article 138 CPP), **à tout moment**

de l'instruction (article 139 CPP). La **mainlevée** du contrôle judiciaire peut être ordonnée à tout moment par le juge d'instruction, soit d'office, soit sur réquisition du procureur de la République, soit sur demande de la personne après avis du procureur de la République. Le juge d'instruction a alors un délai de 5 jours pour statuer, sans quoi la personne concernée pourra saisir la chambre d'instruction qui devra se prononcer dans les 20 jours. A défaut de décision de la chambre dans ce délai, la mainlevée du contrôle judiciaire est acquise de plein droit, sauf si des vérifications concernant la demande de la personne ont été demandées (article 140 CPP).

L'**interdiction administrative** d'entrer en contact avec certaines personnes identifiées comme ayant un comportement « lié à des activités à caractère terroriste » peut être prononcée à l'encontre d'un **ressortissant d'un Etat tiers**. Ce dernier doit faire l'objet d'une **assignation à résidence** et être condamné à une peine d'**interdiction du territoire français pour des actes de terrorisme** ou bien faire l'objet d'un arrêté d'expulsion pour un comportement lié à des activités à caractère terroriste (article L. 563-1 CESEDA).

2.3. Autorités compétentes

a) Nouvelles mesures de prévention du terrorisme

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 Paris et celui territorialement compétent (articles L. 225-3 et L. 228-5 CSI).

b) Autres mesures

L'**interdiction judiciaire** peut être prononcée par le **juge d'instruction** ou le **juge des libertés et de la détention** (article 138 alinéa premier CPP).

L'**interdiction administrative** peut être prononcée par l'autorité administrative compétente, c'est-à-dire le **préfet du département** où se situe le lieu d'assignation à résidence ou, à Paris, le préfet de police (article R. 523-4 CESEDA).

2.4. Durée

a) Nouvelles mesures de prévention du terrorisme

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).

b) Autres mesures

L'**interdiction judiciaire** n'est **pas limitée** à une durée spécifiée, la mainlevée ou la suppression de cette interdiction par le juge peut être décidée à tout moment (articles 139 et 140 CPP).

L'**interdiction administrative** vaut pour une durée de **six mois renouvelable** (article L. 563-1 CESEDA).

2.5. Sanction en cas de violation

a) Nouvelles mesures de prévention du terrorisme

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**.

b) Autres mesures

En cas de non-respect de l'interdiction d'entrer en contact avec certaines personnes dans le cadre du contrôle judiciaire, les sanctions peuvent être **l'arrestation et la mise en détention provisoire** de la personne concernée (article 141-2 CPP). Le seul soupçon de non-respect de cette interdiction peut justifier l'appréhension de la personne par la police ou la gendarmerie et sa retenue pour 24 heures au plus pour vérification de sa situation et son audition (article 141-4 CPP).

Le non-respect de l'interdiction administrative est punissable d'un **emprisonnement** d'une durée d'**un an** (article L. 624-4, al. 4 CESEDA).

2.6. 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 personnes¹⁸⁵.

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

a) Nouvelles mesures de prévention du terrorisme

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).

¹⁸⁵

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.

b) Autres mesures

Lorsqu'une personne est mise en examen, elle peut faire l'objet d'un **contrôle judiciaire** prévoyant en particulier l'obligation de ne pas quitter ou de ne pas se rendre dans certains lieux (article 138, 1° à 4°, CPP).

L'interdiction de séjourner dans certains lieux peut par ailleurs être prononcée comme **sanction** à des actes de terrorisme (article 422-3 du Code pénal (ci-après CP)). Même si cette mesure intervient au moment de la répression, elle peut être envisagée, de par son objectif, comme une mesure préventive de récidive.

3.2. Conditions

a) Nouvelles mesures de prévention du terrorisme

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.

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.

b) Autres mesures

L'interdiction préventive d'accès à un endroit ou d'en quitter un autre peut être prononcée à l'encontre d'une **personne mise en examen et qui encourt une peine d'emprisonnement correctionnel ou une peine plus grave** (article 138 alinéa premier CPP).

L'interdiction répressive de séjourner dans certains lieux emporte défense de paraître dans les **lieux déterminés par la juridiction** (article 131-31 CP). Il s'agit d'une **peine complémentaire en cas de commission de l'un des actes terroristes listés** dans le Code pénal, et plus précisément en son titre II du livre IV de la partie législative.

3.3. Autorités compétentes

a) Nouvelles mesures de prévention du terrorisme

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

b) Autres mesures

L'interdiction préventive d'accès à un endroit ou d'en quitter un autre peut être prononcée par le **juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention** (article 138 alinéa premier CPP).

L'**interdiction répressive** porte sur des lieux précisés par la **juridiction de jugement**. La liste de ces lieux peut être modifiée par le **juge de l'application des peines** (article 131-31 CP).

3.4. Durée

a) Nouvelles mesures de prévention du terrorisme

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).

b) Autres mesures

L'**interdiction préventive** n'est **pas limitée** à une durée spécifiée. Le contrôle judiciaire peut cesser à tout moment sur décision du juge d'instruction.

L'**interdiction répressive** de séjourner dans certains lieux est prononcée pour une durée maximale de **15 ans en cas de crime et de 10 ans en cas de délit** (article 422-3, 3°, CP).

3.5. Sanction en cas de violation

a) Nouvelles mesures de prévention du terrorisme

Le 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.

b) Autres mesures

Lorsqu'une personne se soustrait volontairement obligations du contrôle judiciaire, notamment celles qui limitent l'accès ou empêchent de quitter un endroit, un **mandat d'arrêt ou d'amener**¹⁸⁶ peut être délivré par le juge d'instruction à l'encontre de cette personne et cette dernière peut être placée en détention provisoire par le juge des libertés et de la détention (article 141-2 CPP). En cas de soupçon de violation, la personne pourra également être arrêtée par la police ou la gendarmerie pour être interrogée pendant 24 heures au plus (article 141-4 CPP).

¹⁸⁶

Un mandat d'amener est un « ordre donné par le juge [...] à la force publique de conduire immédiatement devant lui la personne à l'encontre de laquelle le mandat est décerné » ; et le mandat d'arrêt est l'« ordre semblable de rechercher et de conduire à la maison d'arrêt indiquée sur le mandat, afin qu'elle y soit reçue et détenue, la personne à l'encontre de laquelle le mandat est décerné », G. Cornu, Vocabulaire juridique, 9^{ème} éd., Paris 2011.

3.6. Expériences en pratique

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

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 terrorisme¹⁸⁷ 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**¹⁸⁸ 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).

¹⁸⁷ 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).

¹⁸⁸ 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.

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 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 automatisés des données recueillies à l'occasion de déplacements internationaux¹⁸⁹) 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. 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 »¹⁹⁰. 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 »¹⁹¹.

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 Constitution¹⁹². 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.

Outre l'interdiction de sortie du territoire, une **action de prévention en direction des familles en par-tance 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

¹⁸⁹ Voir CSI, partie législative, livre II, titre III, chapitre II relatif aux traitements automatisés de données recueillies à l'occasion de déplacements internationaux.

¹⁹⁰ 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).

¹⁹¹ Etude d'impact pour le Projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, 08.14.2014, p. 29.

¹⁹² Cons. const. 14 octobre 2015, n° 2015-490 QPC

en prenant toutes les mesures nécessaires et d'autre part de proposer un accompagnement de la famille.¹⁹³

5. Assignation à résidence préventive

5.1. Base légale ou projet de réforme

a) Nouvelles mesures de prévention du terrorisme

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).

b) Autres mesures

En dehors des mesures visant à prévenir les actes de terrorisme, une **assignation à résidence avec surveillance électronique** peut être envisagée pour une personne mise en examen en vertu de l'article 142-5 CPP.

5.2. Conditions

a) Nouvelles mesures de prévention du terrorisme

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 près le tribunal de grande instance du domicile du mineur ou de ses représentants légaux est informé (R. 225-3 CSI)¹⁹⁴.

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.

¹⁹³ 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).

¹⁹⁴ 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.

b) Autres mesures

L'assignation à résidence avec surveillance électronique ne peut être ordonnée que pour une **personne qui encourt une peine d'emprisonnement correctionnel d'au moins 2 ans ou une peine plus grave** (article 142-5 al. 1 CPP). Cette mesure est décidée par le juge avec l'**accord de l'intéressé ou à sa demande**.

Lorsqu'une telle mesure est prononcée, la personne concernée est obligée de **demeurer à son domicile ou dans une résidence fixée** par le juge et ne peut **s'en absenter que dans les conditions et pour les motifs fixés** par ce dernier également.

La personne assignée à résidence peut en outre être soumise aux **obligations du contrôle judiciaire** énoncées à l'article 138 CPP¹⁹⁵.

Concernant les limites d'âge, la mesure d'assignation à résidence avec surveillance électronique peut être ordonnée dans les mêmes conditions à un **mineur âgé de seize à dix-huit ans** en vertu de l'article 10-3 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante¹⁹⁶. S'il s'agit d'une assignation à résidence au domicile des représentants légaux du mineur, ces derniers doivent donner leur accord écrit. L'assignation à résidence peut aussi avoir lieu dans un établissement de placement éducatif du secteur public ou dans un établissement du secteur associatif habilité de la protection judiciaire de la jeunesse, à l'exception des centres éducatifs fermés ; le service de la protection judiciaire de la jeunesse est consulté, il vérifie la faisabilité de la mesure et soumet une proposition éducative ainsi que tous éléments utiles sur la mise en œuvre du suivi éducatif (article D. 32-26 CPP).

5.3. Autorités compétentes

a) Nouvelles mesures de prévention du terrorisme

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 Paris et le procureur territorialement compétent (article L. 225-2 CSI).

b) Autres mesures

L'autorité compétente pour décider de l'assignation à résidence avec surveillance électronique des majeurs est le **juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention** (article 142-6 CPP). Le juge ordonne une telle mesure par ordonnance motivée et à la suite d'un débat contradictoire.

C'est le **juge d'instruction** qui est **compétent pour modifier** (article 139 CPP) **ou prononcer la mainlevée** de cette obligation (article 140 CPP).

5.4. Durée

a) Nouvelles mesures de prévention du terrorisme

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).

¹⁹⁵ Voir en particulier les obligations prévues à l'article 138 CPP présentées *supra* au point 3.

¹⁹⁶ A noter que l'assignation à résidence avec surveillance électronique mobile est impossible pour un mineur.

b) Autres mesures

L'assignation à résidence est ordonnée pour une **durée maximale de 6 mois**. Elle peut être **prolongée** pour une même durée, sans dépasser **2 ans au total** (article 142-7 CPP).

5.5. Sanction en cas de violation

a) Nouvelles mesures de prévention du terrorisme

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).

b) Autres mesures

Si une personne ne respecte pas les obligations de l'assignation à résidence, elle peut faire l'objet d'un **mandat d'arrêt ou d'amener** et être placée en **détention provisoire** (article 142-8 al. 2 CPP).

5.6. 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 objectifs¹⁹⁷. Certains auteurs considèrent également que ce **dispositif** est **peu utile** pour prévenir les actes terroristes¹⁹⁸.

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

6.1. Base légale ou projet de réforme

L'article 706-24-2 CPP, lu conjointement avec l'article 230-32 du même code, prévoit 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 objet**.

¹⁹⁷ 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.*

¹⁹⁸ J. Leblois-Happe et O. Cahn, Nouveau projet de loi antiterroriste : attention danger !, *op. cit.*

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

6.2. Conditions

Les officiers et agents de police judiciaire peuvent recourir à la géolocalisation dans le cadre d'une **enquête liée à un acte de terrorisme** (article 706-24-2 CPP). Ces actes de terrorisme sont énoncés aux articles 421-1 à 421-6 du Code pénal, il peut s'agir par exemple d'atteintes volontaires à la vie en relation avec une entreprise individuelle ou collective visant à troubler l'ordre public ou de participer à un groupement ou une entente qui prépare un acte de terrorisme.

L'opération de géolocalisation doit être **autorisée par décision motivée du procureur de la République**. Le juge d'instruction peut y mettre fin à tout moment.

6.3. Autorités compétentes

Ce sont les **agents et officiers de police judiciaire affectés dans les services de police chargés de la lutte contre le terrorisme** qui sont autorisés à utiliser la géolocalisation dans le cadre de leurs investigations (article 706-24-2 CPP). Le **procureur de la République** est l'autorité compétente pour autoriser ces agents à mener ce type d'opération.

6.4. Durée

L'utilisation d'appareils techniques de localisation est autorisée pour **48 heures maximum** à compter de la délivrance d'un réquisitoire introductif (article 706-24-2 CPP).

6.5. 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, les articles 706-47-3 CPP et 706-87-1 CPP prévoient que, pour constater certaines infractions commises par un moyen électronique, en rassembler les preuves et en rechercher les auteurs, **la police judiciaire peut utiliser un pseudonyme pour participer à des échanges électroniques et contacter par voie électronique des personnes susceptibles d'être les auteurs de certaines infractions**. Ce faisant, la police peut recueillir des preuves et les données des personnes suspectées, ainsi qu'extraire, transmettre en réponse à une demande expresse, acquérir ou conserver des contenus illicites, sans en être tenus pénalement responsable.

7.2. Conditions

L'enquête sous pseudonyme peut être menée dans le cadre de plusieurs **infractions limitativement listées**, parmi lesquelles figurent :

- le fait de **provoquer directement un mineur à commettre un crime ou un délit** (infraction prévue à l'article 227-21 CP) ;

- le fait « de fabriquer, de transporter, de diffuser par quelque moyen que ce soit et quel qu'en soit le support un message à caractère violent, [ou] **incitant au terrorisme**, [...] soit de faire commerce d'un tel message, [...] lorsque ce message est **susceptible d'être vu ou perçu par un mineur** » (infraction prévue à l'article 227-24 CP) ;
- les **crimes et délits constituant des actes de terrorisme** (tels que prévus dans le Code pénal aux articles 421-1 à 421-6).¹⁹⁹

En outre, à peine de nullité, l'enquête sous pseudonyme **ne peut en aucune manière conduire à inciter à commettre les infractions** (articles 706-47-3 alinéa dernier et 706-87-1 alinéa dernier CPP).

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 (articles 706-47-3 alinéa premier et 706-87-1 alinéa premier CPP).

7.4. Durée

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

7.5. 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.²⁰⁰ 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 terrorisme²⁰¹.

8. Détention préventive

8.1. Base légale ou projet de réforme

Si une personne mise en examen se soustrait volontairement aux obligations du contrôle judiciaire, elle pourra être **arrêtée et mise en détention provisoire** (article 141-2 CPP). Le soupçon de non-respect des mesures de contrôle judiciaire peut justifier l'appréhension de la personne par la police ou la gendarmerie et sa **retenue**, pour 24 heures au plus, pour vérification de sa situation et son audition (article 141-4 CPP).

En outre, la détention provisoire peut être ordonnée pour une **personne mise en examen qui encourt une peine criminelle ou une peine correctionnelle** d'une durée supérieure à 3 ans d'emprisonnement (article 143-1 CPP), même si la personne n'est pas soumise aux obligations du contrôle judiciaire.

¹⁹⁹ Les articles pertinents en matière de terrorisme régissant l'enquête sous pseudonyme, à savoir les articles 706-47-3 et 706-87-1 CPP, renvoient aux articles ici listés du Code pénal qui incriminent les infractions dans le cadre desquelles ils sont applicables.

²⁰⁰ 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).

²⁰¹ 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.

8.2. Conditions

Les dispositions présentées trouvent à s'appliquer uniquement lorsque la personne concernée fait l'objet d'une **mise en examen** et qu'elle ne respecte pas les **mesures de contrôle judiciaire** (par exemple : ne pas quitter un lieu, ne pas en fréquenter un autre ou encore ne pas entrer en contact avec certaines personnes) qui ont été prises à son encontre (articles 138, 141-2 et 141-4 CPP). Le placement sous contrôle judiciaire ne peut être prononcé que lorsque la personne concernée **encourt une peine de prison correctionnelle ou une peine plus grave** (article 138 alinéa premier CPP).

En dehors de la violation des obligations du contrôle judiciaire, une **personne mise en examen** peut être placée en détention provisoire si la **peine encourue** est d'une **certaine gravité** (peine criminelle ou peine correctionnelle de plus de 3 ans de prison). Pour que soit ordonné le placement en détention provisoire de la personne concernée, il faut que ce placement réponde à l'un des **objectifs de l'article 144 CPP** (par exemple pour garantir le maintien de la personne à la disposition de la justice, éviter une concertation entre la personne mise en examen et ses coauteurs ou complices, ou pour mettre fin au trouble à l'ordre public), qui ne sauraient être satisfaits par un placement sous contrôle judiciaire ou une assignation à résidence. Il doit être mis fin à la détention provisoire dès lors que les conditions de cet article ne sont plus remplies.

8.3. Autorités compétentes

Lorsque la personne se **soustrait aux obligations** du contrôle judiciaire, il revient au **juge d'instruction** de décerner à son encontre un mandat d'arrêt ou d'amener. Il peut également saisir le **juge des libertés et de la détention** aux fins de placement en détention provisoire (article 141-2 alinéa premier CPP).

Si la personne se soustrait aux obligations du contrôle judiciaire **alors qu'elle est renvoyée devant la juridiction de jugement, c'est au procureur de la République qu'il revient de saisir le juge des libertés et de la détention** pour que celui-ci décerne un mandat d'arrêt ou d'amener à son encontre. Ce magistrat est également compétent pour ordonner le placement en détention provisoire de l'intéressé (article 141-2 alinéa second CPP).

Lorsqu'une personne placée sous contrôle judiciaire est **soupçonnée** d'avoir manqué à ses obligations, **les services de police et les unités de gendarmerie peuvent, d'office ou sur instruction du juge d'instruction**, l'appréhender et la placer en retenue (141-4 alinéa premier CPP).

Le placement en **détention provisoire d'une personne mise en examen en dehors du cadre du contrôle judiciaire** est ordonné par le **juge des libertés et de la détention**, lorsqu'il est saisi par une ordonnance du juge d'instruction (article 145 CPP). Le juge prend cette décision à la suite d'une audience de la personne concernée.

8.4. Durée

En vertu de l'article 144-1 alinéa premier CPP, « la **détention provisoire** ne peut excéder une **durée raisonnable**, au regard de la gravité des faits reprochés à la personne mise en examen et de la complexité des investigations nécessaires à la manifestation de la vérité ». En outre, le juge d'instruction ou, s'il est saisi, le juge des libertés et de la détention doit ordonner la mise en liberté immédiate de la personne placée en détention provisoire » dès que les conditions nécessaires à celle-ci ne sont plus réunies (article 144-1 alinéa second CPP).

L'article 145-1 CPP précise qu' « **[e]n matière correctionnelle**, la détention provisoire ne peut excéder **quatre mois** si la personne mise en examen n'a pas déjà été condamnée pour crime ou délit de droit commun soit à une peine criminelle, soit à une peine d'emprisonnement sans sursis d'une durée supérieure à un an et lorsqu'elle encourt une peine inférieure ou égale à cinq ans. Dans les autres cas, à titre exceptionnel, le juge des libertés et de la détention peut décider de **prolonger** la détention provisoire pour une durée qui ne peut excéder **quatre mois** [...]. Cette décision peut être renouvelée [...], **la durée totale de la détention ne pouvant excéder [...] deux ans [...]** lorsque la personne est poursuivie pour [...] terrorisme [...] et qu'elle encourt une peine égale à dix ans d'emprisonnement. A titre exceptionnel, lorsque les investigations du juge d'instruction doivent être poursuivies et que la mise en liberté de la personne mise en examen causerait pour la sécurité des personnes et des biens un risque d'une particulière gravité, la chambre de l'instruction peut **prolonger pour une durée de quatre mois la durée de deux ans** prévue au présent article [...] ».

L'article 145-2 CPP dispose encore qu' « **[e]n matière criminelle**, la personne mise en examen ne peut être maintenue en détention au-delà d'**un an**. Toutefois, [...] le juge des libertés et de la détention peut, à l'expiration de ce délai, **prolonger la détention pour une durée qui ne peut être supérieure à six mois** [...]. Cette décision peut être renouvelée [...]. La personne mise en examen ne peut être maintenue en détention provisoire au-delà [...] de **quatre ans** lorsque la personne est poursuivie pour [...] terrorisme [...]. A titre exceptionnel, lorsque les investigations du juge d'instruction doivent être poursuivies et que la mise en liberté de la personne mise en examen causerait pour la sécurité des personnes et des biens un risque d'une particulière gravité, la chambre de l'instruction **peut prolonger pour une durée de quatre mois** les durées prévues au présent article [...] ».

La **retenue pour soupçon de non-respect des mesures de contrôle judiciaire** ne peut excéder **24 heures** (article 141-4 alinéa premier CPP).

8.5. Expériences en pratique

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**²⁰².

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

9.1. Base légale ou projet de réforme

Il n'existe **pas** en France **de dispositions spécifiquement relatives à la répression des actes de terrorisme** qui permet de séparer les détenus concernés des autres.

Il est toutefois 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.

²⁰² 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).

9.2. Conditions

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

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

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).

9.5. Expériences en pratique

La Cour européenne des droits de l'homme a eu l'occasion de statuer sur les conditions de détention, et particulièrement le **placement à l'isolement, d'une personne condamnée pour acte de terrorisme** dans **l'affaire Ramirez Sanchez c. France** de 2007²⁰³. 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'a pas été respecté en raison de l'absence en droit français de recours visant à contester les mesures de prolongation de l'isolement.

Le **plan national de prévention de la radicalisation** présenté le 23 février 2018 envisage notamment, parmi ses 60 mesures, d'adapter le **régime spécifique de détention des détenus terroristes et radicalisés** et de créer des **quartiers de prise en charge des personnes radicalisées**²⁰⁴.

²⁰³ Cour européenne des droits de l'homme, Ramirez Sanchez c/ France, 12.06.2007, n° 70204/01.

²⁰⁴ Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation, « Prévenir Pour Protéger » - Plan national de prévention de la radicalisation, *op. cit.*, p. 21.

C. ITALIEN

The most important legal basis for new Italian legislation on repression and prevention of terrorist activities is **decree-law 18 February 2015 n° 7** (entitled: “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)**.²⁰⁵ To synthesize a very broad topic, it may be said that Italian legislation has expanded rules conceived to fight the Italian **Mafia phenomenon** to fight against terrorism. In addition, **the National Anti-Mafia Prosecutor** now has the task of coordinating, at the national level, investigations relating to criminal proceedings and preventive procedures relating to terrorism, through appropriate new bodies within its structure.

Italian **preventive measures** are provided for in the “Antimafia Code”²⁰⁶ and in the **code of criminal procedure** as amended by the aforementioned decree.²⁰⁷

In addition, Italian criminal law offers a series of preventive measures, some of which were created with a view of preventing crimes non-related to terrorism. Although these do not entirely fall within the scope of the present report, they are strictly connected with the preservation of public order and have modified rules of the laws counteracting terrorism. In addition, these laws, which are essentially the **law on the safety of cities**²⁰⁸ and the **law on gambling and correctness of sport events**²⁰⁹, have created measures that have a similar content to those related to terrorism and they empower the police to restrict the personal freedom of minors.

²⁰⁵ 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.

²⁰⁶ 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).

²⁰⁷ www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.del.presidente.della.repubblica:1988-09-22;447!vig=2016-03-23.

²⁰⁸ 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.”

²⁰⁹ 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>).

1. Preventive Obligation to Register with the Security Authority (with Obligation to Participate in an Interview)²¹⁰

Special legislation containing measures obliging persons to report to the police has been added.

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.²¹¹

In addition, **special laws** prescribe the measure of reporting to the police: in particular a special law drafted in order to counteract violence perpetrated by “hooligans”²¹² and a special law drafted in order to prevent “graffiti writers” from ruining public properties and – at the same time – to counteract drug trafficking by minors²¹³.

Most importantly, **a specific set of precautionary measures** restricting the personal autonomy of persons has been created by the Antimafia Code²¹⁴. The personal pre-trial measures specifically conceived to counteract crimes of mafia and terrorism are: 1. **Mandatory order to stay away from a municipality**²¹⁵; 2. **Oral notice**²¹⁶; and 3. **Special surveillance**. The latter may include different orders such as: **the**

²¹⁰ **The same conditions and sanctions govern all personal pre-trial measures listed in the code of criminal procedure. *Idem* as regards the conditions and sanctions common to the three personal pre-trial measures of the Antimafia Code. As a consequence, the report describes extensively the two sets of common rules in paragraph 1. Subsequent parts of the report will make reference to the relevant subchapters of paragraph one.**

²¹¹ 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.”

²¹² Article 6-2 L 13/12/1989, n. 401.

²¹³ Article 13 D. LGS. 20 2 2017, n. 14 gives to the *Questore* the power to oblige **persons 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 “*soggetti già condannati negli ultimi tre anni con sentenza definitiva, [...] per la vendita o la cessione di sostanze stupefacenti o psicotrope, di cui all'art. 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'art. 5 della legge 25 agosto 1991, n. 287.*”

²¹⁴ 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.

²¹⁵ 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.*”

²¹⁶ 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*

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.²¹⁷

These measures will be dealt with more extensively in the dedicated paragraphs (n° 2 and 3, *infra*) and they are mentioned here because 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).

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 may be of **compulsory or prohibitive** character.

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.

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."

²¹⁷ 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 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**²¹⁸. Besides, the existence of a ground for excluding conviction hinders the decision on a precautionary measure (Art. 273-2 CPP).

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)**²¹⁹. Even though Article 274 Code of Criminal Procedure provides that the “danger” leading to the decision of

²¹⁸ 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 all'accertamento della responsabilità dell'imputato, nel giudizio cautelare lo stesso canone è in funzione della **dimostrazione della probabilità di colpevolezza dell'indagato.**”

²¹⁹ 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.”

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.

*[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),²²⁰ are those of article 280 Code of Criminal Procedure:

Art. 280. Condizioni di applicabilità delle misure coercitive.

²²⁰

Art. 281 ff. CPP.

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**²²¹.

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.

1.2.3. Specific Conditions for Adopting Measures on Reporting to the Police

Exceptionally, Article 13 D. LGS 20 2 2017, n. 14, as well as Article 6-1bis L 13/12/1989, n. 401 – in case of crimes connected with drug-dealing, graffiti and hooliganism – prescribe that the order from the *Questore* to report to the police may also be addressed to **minors** provided they are **at least 14 years old**²²² and that the order is notified **to those who exercise parental responsibility**.

With respect to the measure of reporting to the police under the criminal code, no specific conditions apply in addition to those of Article 280 Code of Criminal Procedure.

1.3. Competent Authority

1.3.1. 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 commencement of criminal proceedings, the competent authority is the **judge for the preliminary investigations**.²²³

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.²²⁴

²²¹ Cass. III, n. 24811/2016.

²²² 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, to be inapplicable to minor children.

²²³ 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.*”

²²⁴ Art. 282 para. 2 CPP.

1.3.2. The *Questore* ²²⁵

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 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.

1.3.3. The Respective Roles of the *Questore* and the Judge in the Taking of Measures to Counteract Terrorist Acts

As regards the measures provided for by the Antimafia code, only the measure of “*sorveglianza speciale*” is under the control of the judiciary; the mandatory order to stay away from a municipality and the oral notice are decided by the *Questore*. In this case, the judge may only remove the measure if so requested by its subject.²²⁶

1.4. Duration

1.4.1. Duration of Precautionary Measures on Grounds of the Code of Criminal Procedure

Since the measure is not “particularly punitive”, the sole requirement is that the duration be “proportional” to the gravity of the offense that leads to the taking of the measure.²²⁷

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**²²⁸.*

[...]

1.4.2. Duration of Precautionary Measures that may be Applied to Minors

The term 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**²²⁹ and for those of Law n. 401/1989 the term **cannot exceed 3 years**.

²²⁵ A *Questore* is public official in charge of the police of an Italian Province.

²²⁶ Art. 3 ff. l. 159/2011.

²²⁷ Cass. III, n. 38748/2003.

²²⁸ Home Detention or Preventive Detention in Prison.

²²⁹ Art. 10-3 law 14/2017.

1.4.3. Duration of Precautionary Measures on Grounds of the Antimafia Code

As regards the measures provided for by the Antimafia Code, the **mandatory order to stay away from a municipality may not exceed three years**²³⁰ and the duration of the **Special surveillance** ranges from a minimum of **one year to a maximum of five 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.²³¹

Thus, in the case of “*sorveglianza speciale*”, whenever the subject of the measure is unwilling to show to the police the document attesting the order to stay in a certain municipality (*carta di permanenza*), the sanction of Article 650 Criminal Code has been applied.²³²

1.5.2. Specific Sanction for Precautionary Measures on Grounds of the Code of Criminal Procedure

Thus, in case of non-compliance of measures taken on grounds of the Criminal Code, **the appropriate sanction is provided by article 276 of the Code of Criminal Procedure**²³³.

Article 276 of the Code of Criminal Procedure provides for a series of measures in case of violation of the prescriptions imposed. 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.

²³⁰ 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.*”

²³¹ 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.

²³² Cass. Pen., Sez. Unite, 24 luglio 2014, n. 32923 (extracted from the database PLURIS).

²³³ Tribunale Ancona, 20/04/2005, n. 399.

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 interdittiva²³⁴, 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-bis²³⁵, e nei suoi confronti è stata disposta misura diversa dalla custodia cautelare in carcere, il giudice, in caso di trasgressione 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 1981, n. 689.

In the case of a measure taken under article 6-1 and 2 Law n. 401/1989, the violation of the order may lead to the **same monetary sanction**, in addition to the taking of additional measures.

1.5.4. Specific Sanction for Violation of Orders Taken on Grounds of the Antimafia Code

Article 75 DLT 06/09/2011, n. 159 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.

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.²³⁶

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**;
2. Anyone who violates the order by the *Questore* (e.g. Art. 3 DLT 06/09/2011, n. 159) 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

²³⁴ *Misure interdittive* are those named under 1.2. (ART.288 Suspension from the exercise of parental responsibility. Art. 289 Suspension from the exercise of a public office or service. Art. 290 Temporary prohibition to exercise certain professional or business activities).

²³⁵ 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.

²³⁶ Cass. pen., sez. I, 14/6/2017, n. 54119 (extracted from the private database PLURIS).

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. Practical Experience

In prescribing the measure, the court must take into account the needs of the accused, in particular his or her working needs.²³⁷

The measure 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.²³⁸ 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.²³⁹

2. Preventive Restraining Order

2.1. Legal Basis or Reform Projects

2.1.1. The Order to Avoid Contact with "Persons Convicted of Crimes or Subject to Preventive Measures"

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.

²³⁷ [Cass. IV, n. 46316/2005.](#)

²³⁸ The Italian Constitutional Court, in a decision of April 20, May 6 2016 n. 94 has declared unconstitutional "preventive measures" designed to prevent drug dealing. See Marini M., Gli effetti 'punitivi' delle misure di prevenzione personali, Cassazione Penale 2018, pag. 692, fasc. 2.

²³⁹ 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*.

2.1.2. The Order to Avoid Stalking

A preventive restraining order may be pronounced in the framework of actions to protect victims of stalkers, especially women at risk of being hurt by ex-companions. The legal basis for this measure is **Article 282-ter** Code of Criminal Procedure: “**Prohibition on approaching the places frequented by the victim**”.²⁴⁰ As this legal basis cannot be used within the scope of preventing terrorist acts, it will not be dealt with in the present Paragraph 2.

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*, whenever one of the following persons is considered a **danger for public safety**:

Art. 4. Soggetti destinatari

[...] coloro che debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi; coloro che per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose; coloro che per il loro comportamento debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, comprese le reiterate violazioni del foglio di via obbligatorio di cui all'articolo 2, nonché dei divieti di frequentazione di determinati luoghi previsti dalla vigente normativa, che sono dediti alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica;

*gli indiziati di appartenere alle **associazioni [di tipo mafioso anche straniere];***

*[...] i soggetti indiziati per [...] i **delitti consumati o tentati con finalità di terrorismo;***

coloro che, operanti in gruppi o isolatamente, pongano in essere atti preparatori, obiettivamente rilevanti, ovvero esecutivi diretti a sovvertire l'ordinamento dello Stato, [...] 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;

*[...] coloro che compiano **atti preparatori, obiettivamente rilevanti, ovvero esecutivi diretti alla ricostituzione del partito fascista** ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 645 del 1952, in particolare con **l'esaltazione o la pratica della violenza;***

[...]

*gli **istigatori, ai mandanti e ai finanziatori** dei reati indicati nelle lettere precedenti. È finanziatore colui il quale fornisce somme di denaro o altri beni, conoscendo lo scopo cui sono destinati;*

[...]

le persone indiziate di avere agevolato gruppi o persone che hanno preso parte attiva, in più occasioni, alle manifestazioni di violenza [negli stadi etc.] nonché alle persone che, per il loro comportamento, debba ritenersi, anche sulla base della partecipazione in più occasioni alle medesime manifestazioni, ovvero della reiterata applicazione nei loro confronti del divieto previsto dallo stesso articolo, che sono

²⁴⁰

Art. 282-ter. “(Divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa) (1. Con il provvedimento che dispone il divieto di avvicinamento il giudice prescrive all'imputato di non avvicinarsi a luoghi determinati abitualmente frequentati dalla persona offesa ovvero di mantenere una determinata distanza da tali luoghi o dalla persona offesa. 2. Qualora sussistano ulteriori esigenze di tutela, il giudice può prescrivere all'imputato di non avvicinarsi a luoghi determinati abitualmente frequentati da prossimi congiunti della persona offesa o da persone con questa conviventi o comunque legate da relazione affettiva ovvero di mantenere una determinata distanza da tali luoghi o da tali persone. 3. Il giudice può, inoltre, vietare all'imputato di comunicare, attraverso qualsiasi mezzo, con le persone di cui ai commi 1 e 2. 4. Quando la frequentazione dei luoghi di cui ai commi 1 e 2 sia necessaria per motivi di lavoro ovvero per esigenze abitative, il giudice prescrive le relative modalità e può imporre limitazioni.)”

dediti alla commissione di reati che mettono in pericolo l'ordine e la sicurezza pubblica, ovvero l'incolumità delle persone in occasione o a causa dello svolgimento di manifestazioni sportive; [...]

Art. 6. Tipologia delle misure e loro presupposti

*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 [...]*

As one may see, the list in Article 4 is broad and includes persons connected with **crimes perpetrated with violence against a mass of people**, as well as any person participating in these crimes through **instigating, financing or ordering the violent acts**.

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.

2.6. Practical Experience

The Italian case law mainly concern 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 not²⁴¹ restricted places need be identified and detailed appropriately by the judge.²⁴²** 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.²⁴³ 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.²⁴⁴ 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**.

²⁴¹ Cassazione penale sez. V, 14 marzo 2016 n. 28677.

²⁴² 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.

²⁴³ Cass. n. 26819/2011; Cass. V, n. 27798/2013; Cass. VI, n. 14766/2014.

²⁴⁴ Cass. V, n. 13568/2012; Cass. V, 19552/2013; Cass. V, n. 36887/2013; Cass. V, n. 48395/2014.

3. Preventive Order to Stay at or Away from a Place

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.

3.1.1. Expulsion from the Family Home

On grounds of Article 282-*bis* Code of Criminal Procedure, a person may be ordered to leave the family home.²⁴⁵ The measure is taken to counteract domestic violence.

3.1.2. 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**.²⁴⁶

²⁴⁵ Art. 282-*bis*. "(Allontanamento dalla casa familiare). 1. Con il provvedimento che dispone l'allontanamento il giudice prescrive all'imputato di lasciare immediatamente la casa familiare, ovvero di non farvi rientro, e di non accedervi senza l'autorizzazione del giudice che procede. L'eventuale autorizzazione può prescrivere determinate modalità di visita. 2. Il giudice, qualora sussistano esigenze di tutela dell'incolumità della persona offesa o dei suoi prossimi congiunti, può inoltre prescrivere all'imputato di non avvicinarsi a luoghi determinati abitualmente frequentati dalla persona offesa, in particolare il luogo di lavoro, il domicilio della famiglia di origine o dei prossimi congiunti, salvo che la frequentazione sia necessaria per motivi di lavoro. In tale ultimo caso il giudice prescrive le relative modalità e può imporre limitazioni. 3. Il giudice, su richiesta del pubblico ministero, può altresì ingiungere il pagamento periodico di un assegno a favore delle persone conviventi che, per effetto della misura cautelare disposta, rimangono prive di mezzi adeguati. Il giudice determina la misura dell'assegno tenendo conto delle circostanze e dei redditi dell'obbligato e stabilisce le modalità ed i termini del versamento. Può ordinare, se necessario, che l'assegno sia versato direttamente al beneficiario da parte del datore di lavoro dell'obbligato, detraendolo dalla retribuzione a lui spettante. L'ordine di pagamento ha efficacia di titolo esecutivo. 4. I provvedimenti di cui ai commi 2 e 3 possono essere assunti anche successivamente al provvedimento di cui al comma 1, sempre che questo non sia stato revocato o non abbia comunque perduto efficacia. Essi, anche se assunti successivamente, perdono efficacia se è revocato o perde comunque efficacia il provvedimento di cui al comma 1. Il provvedimento di cui al comma 3, se a favore del coniuge o dei figli, perde efficacia, inoltre, qualora sopravvenga l'ordinanza prevista dall'articolo 708 del codice di procedura civile ovvero altro provvedimento del giudice civile in ordine ai rapporti economico-patrimoniali tra i coniugi ovvero al mantenimento dei figli. 5. Il provvedimento di cui al comma 3 può essere modificato se mutano le condizioni dell'obbligato o del beneficiario, e viene revocato se la convivenza riprende. 6. Qualora si proceda per uno dei delitti previsti dagli articoli 570, 571, ((582, limitatamente alle ipotesi procedibili d'ufficio o comunque aggravate,)) 600, 600-*bis*, 600-*ter*, 600-*quater*, 600-*septies.1*, 600-*septies.2*, 601, 602, 609-*bis*, 609-*ter*, 609-*quater*, 609-*quinquies* ((, 609-*octies* e 612, secondo comma,)) del codice penale, commesso in danno dei prossimi congiunti o del convivente, la misura può essere disposta anche al di fuori dei limiti di pena previsti dall'articolo 280 ((, anche con le modalità di controllo previste all'articolo 275-*bis*))."

²⁴⁶ 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

3.1.3. Bans to Access Specific Public Places

Art. 6 Law n. 401/1989 contains 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 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.

Although not aimed at preventing terrorist acts, these measures are mentioned for two main reasons: they can be imposed on minors and they aim to control criminal organisations.

3.1.4. 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”*).²⁴⁷

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.

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.”

²⁴⁷ 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.

3.2.1. Specific Conditions for Precautionary Measures Taken on Grounds of the Criminal Procedure Code (3.1.1. and 3.1.2.)

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 minors²⁴⁸.

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:

Art. 1.

[...]

a) coloro che debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, **abitualmente dediti a traffici delittuosi**;

b) coloro che **per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose**;

c) coloro che per il loro comportamento debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, comprese le reiterate violazioni del **foglio di via obbligatorio** di cui all'articolo 2, nonché dei divieti di frequentazione di determinati luoghi previsti dalla vigente normativa, che sono dediti alla commissione di **reati che offendono o mettono in pericolo l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica**.

As regards the measure of special surveillance, Article 4 extends this list of persons to include the subjects mentioned *supra* at 2.2.

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 movements²⁴⁹.

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**²⁵⁰ and that the order is notified to those who exercise parental responsibility.

²⁴⁸ 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.

²⁴⁹ Reference is made to the electronic bracelet. See Art. 2, para. 2, L. 17 ottobre 2017, n. 161.

²⁵⁰ 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.

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**.²⁵¹

3.3.2. The Questore²⁵²

The **“rimpatrio 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*.

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**²⁵³.

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*

²⁵¹ 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”.

²⁵² A *Questore* is the public official in charge of the police of an Italian Province.

²⁵³ Art. 6-5 Law 401/1989.

3.6. Practical Experience

See 1.6., *supra*

4. Preventive Travel Ban by Blocking the Passport (including Confiscation of the Passport)

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**.²⁵⁴ 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 contains a specific provision that allows the *Questore* to confiscate the passport as a preventive measure for persons: "*indiziati di 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*

4.3. Competent Authority

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.²⁵⁵

²⁵⁴ 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 (G.U. 1a s.s. 06/04/1994, n. 15) has declared "*l'illegittimità costituzionale dell'art. 281, comma 2-bis, del codice di procedura penale.*"

²⁵⁵ See the new par. 2bis of Art. 9 *Codice antimafia*, D.LGS. n° 159/2011 "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 cessano di avere effetto se la convalida non interviene nelle novantasei ore successive alla loro adozione.*"

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 hours²⁵⁶.

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*".²⁵⁷

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 D.LGS. 06/09/2011 n° 159).

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 Antimafia Code: "*1. Il contravventore al divieto di espatrio conseguente all'applicazione delle misure di cui ai commi 1 e 2-bis dell'articolo 9²⁵⁸ è punito con la reclusione da uno a cinque anni.*"²⁵⁹

See also 1.5., *supra*.

4.6. 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.**²⁶⁰

5. Preventive House Detention

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).²⁶¹ Alternatives to these measures are: **preventive detention in**

²⁵⁶ Article 9/2-bis Legislative Decree 09/06/2011 n° 159.

²⁵⁷ Cassazione penale, sez. II, 10/06/2015, n° 30939 and, previously, Cassazione penale, sez. VI, 08/01/2014, n° 3503.

²⁵⁸ The measure must have been taken to enforce Art. 9 of the Antimafia Code. See 3.2.2., *supra*.

²⁵⁹ http://www.penalecontemporaneo.it/materia/-/-/3722-decreto_antiterrorismo_e_riforma_del_sistema_delle_misure_di_prevenzione/.

²⁶⁰ C. Cost. 31 marzo 1994, n. 109.

²⁶¹ 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*

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 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 prosecutor²⁶².

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

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."

²⁶²

Cass. V, No. 13271/2011, Cass. VI, No. 17950/2013, Cass. II, No. 53671/2014.

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)²⁶³, 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**;

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**²⁶⁴. In all other cases, violation of the measure is tantamount to **evasion**. Thus it is a **criminal offence**.²⁶⁵ **Moreover**, it leads to a **new calculation of the duration** and **often to pre-trial detention in prison**.

5.6. Practical Experience

See 1.6., *supra*.

6. Preventive Use of Technical Detectors and Mobile Radio Telephone Service Localisation

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.”*

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 – 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.²⁶⁶

²⁶⁴ Cassazione penale sez. IV 09 febbraio 2018 n. 13348.

²⁶⁵ 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.

²⁶⁶ Reference is made to the electronic bracelet. See Art. 2, para. 2, L. 17 ottobre 2017, n. 161.

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. 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 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.”*²⁶⁷

7. Preventive Covert Tracing on the Internet and on Electronic Media

7.1. Legal Basis or Reform Projects

The police has **specific powers to interact with criminals on the web**.²⁶⁸ 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: Decreto Legge 18 ottobre 2001, n. 374, convertito in

²⁶⁷ 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.

²⁶⁸ L. 3 agosto 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”. (GU n.185 del 10-8-1998) 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. (GU n.38 del 15-2-2006), <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. [...].”*

legge, con modificazioni, dall'art. 1, L. 15 dicembre 2001, n. 438²⁶⁹, also modified by L. 11 agosto 2003, n. 228 “*Misure contro la tratta di persone*”²⁷⁰, in turn modified by L. 16 marzo 2006, n. 146 “*Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale*”, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001²⁷¹; and last modified by a Decreto Legislativo 21 giugno 2016, n. 125²⁷².

7.2. Conditions

Article 9 of Law 2006, n. 146 in its latest version provides for the following conditions:

- These powers must aim at acquiring **evidence**;
- These powers are given only to the extent that they serve to prosecute specific crimes, **including terrorist-related crimes**;
- These powers consist in **excluding the possibility to punish** the police officer for the acts committed during their covert investigations.²⁷³

²⁶⁹ Gazz. Uff. 18 dicembre 2001, n. 293.

²⁷⁰ GU 23 agosto 2003 n. 195.

²⁷¹ GU 11 aprile 2006 - n. 85.

²⁷² G.U. 12 luglio 2016, n.161.

²⁷³ 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 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."

7.3. Competent Authority

In the case of child pornography, the competent authority is the *polizia delle telecomunicazioni*, under the control of the Judiciary²⁷⁴.

In terrorist-related crimes, the specialized police for anti-terrorism, or anti-drug etc. is competent, according to the crime that is being investigated and always under the control of the Judiciary.

7.4. Duration

There is no rule establishing a specific duration.

7.5. Practical Experience

Covert operations are frequent in anti-drug operations, but regarding covert tracing on the internet, the Italian experience is mainly in the field of child pornography.

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).²⁷⁵
- **Preventive custodial detention in a reduced-custody institution for detained mothers** (Art. 285-bis CPP).²⁷⁶

²⁷⁴ As regards to child pornography: Art. 14-2 and 3 Law n° 38/2006 provides that the police acts “2. *Nell'ambito dei compiti di polizia delle telecomunicazioni, definiti con il decreto di cui all'articolo 1, comma 15, della legge 31 luglio 1997, n. 249, l'organo del Ministero dell'interno per la sicurezza e la regolarità dei servizi di telecomunicazione svolge, su richiesta dell'autorità giudiziaria, motivata a pena di nullità, le attività occorrenti per il contrasto dei delitti di cui agli articoli 600-bis, primo comma, 600-ter, commi primo, secondo e terzo, e 600-quinquies del codice penale commessi mediante l'impiego di sistemi informatici o mezzi di comunicazione telematica ovvero utilizzando reti di telecomunicazione disponibili al pubblico.* 3. *L'autorità giudiziaria può, con decreto motivato, ritardare l'emissione o disporre che sia ritardata l'esecuzione dei provvedimenti di cattura, arresto o sequestro, quando sia necessario per acquisire rilevanti elementi probatori, ovvero per l'individuazione o la cattura dei responsabili dei delitti di cui agli articoli 600-bis, primo comma, 600-ter, commi primo, secondo e terzo, e 600-quinquies del codice penale. Quando è identificata o identificabile la persona offesa dal reato, il provvedimento è adottato sentito il procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni nella cui circoscrizione il minorenne abitualmente dimora.*”

²⁷⁵ 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.*”

²⁷⁶ 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*

- **Preventive custodial detention in hospital** or similar (Art. 286 CPP).²⁷⁷

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 decided²⁷⁸.

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.”

²⁷⁷ 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.”

²⁷⁸ 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.

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. 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**.

[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 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."

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 Germany²⁷⁹), 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.**²⁸⁰

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 “*regime di sorveglianza special*” is a 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.

Repressive solitary confinement can be decided in order to separate leaders of criminal organizations from their members: article 14-*bis litera c* L 26/07/1975, n. 354 allows for the measure to be taken against persons that take advantage from the state of subjection of other detainees.

9.1. Legal Basis or Reform Projects

L’isolamento continuo è ammesso ai sensi dell’art. 33: L 26/07/1975, n. 354²⁸¹.

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 comune²⁸²;

²⁷⁹ <https://www.verfassungsschutz.de/de/arbeitsfelder/af-islamismus-und-islamistischer-terrorismus/verbotene-organisationen-islamismus> (03.05.2018).

²⁸⁰ Cass. pen. Sez. IV, Sent., (ud. 22-12-2015) 17-02-2016, n° 6379.

²⁸¹ 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).

²⁸² L’art. 39 della legge 1975, n. 354 dispone che a seguito di infrazioni disciplinari il detenuto può essere sottoposto alle seguenti sanzioni, in ordine di crescente afflittività: “1) richiamo del direttore; 2) ammonizione, rivolta dal direttore, alla presenza di appartenenti al personale e di un gruppo di detenuti o internati; 3) esclusione da attività ricreative e sportive per non più di dieci giorni; 4) isolamento durante la permanenza all’aria aperta per non più di dieci giorni; 5) esclusione dalle attività in comune per non più di quindici giorni.” BORTOLATO M., art. 35-bis, in *Ordinamento Penitenziario Commentato*, a cura di DELLA CASA F. e GIOSTRA G., Padova, Cedam, 2015, p. 395 s.

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.

9.2. Conditions

La legge dell'ordinamento penitenziario elenca una serie di condizioni comuni a tutti i regimi di sorveglianza particolare e prevede condizioni specifiche per il più afflittivo di questi regimi.

Si riporta il testo degli articoli della legge sull'ordinamento penitenziario che vengono in rilievo.

*Art. 14-bis. Regime di sorveglianza particolare*²⁸³

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.

9.3. Competent Authority

L'autorità competente è l'**amministrazione penitenziaria**, previo parere del **consiglio di disciplina** (composto dal direttore, dall'impiegato più elevato in grado, con funzioni di presidente, dal sanitario e dall'educatore)²⁸⁴, integrato da due professionisti **esperti in psicologia, servizio sociale, pedagogia, psichiatria e criminologia clinica**.

Quando la misura è preventiva, la competenza è dell'autorità giudiziaria.

L'autorità competente in ordine all'applicazione e alla revoca delle misure cautelari nonché alla modifica delle modalità esecutive è il giudice che ha il fascicolo della causa. La Corte di cassazione lo ha

²⁸³ La LEGGE 10 ottobre 1986, n. 663 (in G.U. 16/10/1986, n.241) ha disposto (con l'art. 1) l'introduzione dell'art. 14-bis.

²⁸⁴ Art. 40, comma 1 e 2, legge 1975, n. 354.

precisato in ordine alla misura cautelare della detenzione in carcere mediante isolamento continuo: “Prima dell'esercizio dell'azione penale al **giudice per le indagini preliminari** spetta non soltanto la competenza riguardante l'applicazione e la revoca delle misure cautelari, ma anche quella concernente la modificazione delle loro modalità esecutive, tra le quali rientra quella relativa all'esecuzione concreta della detenzione in carcere mediante isolamento continuo”.²⁸⁵

9.4. Duration

Non ci sono limiti di durata: la norma prevede che la misura sia decisa **un periodo non superiore a sei mesi**, ma prevede anche che questo periodo sia **prorogabile più volte**, sebbene non in misura superiore a tre mesi. Il Comitato contro la tortura (cf. par. 9.5) ha definito trattamento inumano e degradante l'uso della misura per durate eccessive, riscontrato in occasione di diverse visite nei penitenziari italiani²⁸⁶: “*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. 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.²⁸⁷

²⁸⁵ Cass. pen. Sez. I, 20/11/2003, n. 48868 (rv. 226634) Leoni, Riv. Pen., 2004, 1024 Arch. Nuova Proc. Pen., 2004, 671.

²⁸⁶ 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>.

²⁸⁷ <https://www.coe.int/en/web/cpt/italy>.

D. ÖSTERREICH

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**.²⁸⁸ Im Rahmen der Fussballweltmeisterschaft wurde in das Sicherheitspolizeigesetz eine Meldeauflage eingefügt, die sich insbesondere gegen **Hooligankriminalität** richtet.²⁸⁹ Allerdings ist dabei nicht grundsätzlich ausgeschlossen, dass auch **terroristische Aktivitäten** erfasst werden können.

Meldeverpflichtungen sind auch im **Fremdenpolizeigesetz** sowie im **Asylgesetz** zu finden.²⁹⁰ 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.²⁹¹

Eine **polizeirechtliche Generalklausel** besteht im Sicherheitspolizeigesetz nicht.²⁹² 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.²⁹³

Da Präventivmassnahmen gegen den Terrorismus in der Regel **überregionale** Bedeutung haben, ist davon auszugehen, dass sie nicht dem Bereich der örtlichen Sicherheitspolizei zuzurechnen sind.²⁹⁴

Eine **Pflicht zur Gesprächsteilnahme** lässt sich aus dem Sicherheitspolizeigesetz hinsichtlich der Meldepflicht **nicht herleiten**.²⁹⁵ Auch das Asylgesetz 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

²⁸⁸ Nach Art 10 Abs 1 Z 7 des Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG) 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.

²⁸⁹ § 49c Abs 1 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

²⁹⁰ § 15a Asylgesetz (AsylG) und § 56 Fremdenpolizeigesetz (FPG).

²⁹¹ § 15a Abs 1 Asylgesetz (AsylG), § 56 Abs 1, Abs 2 Z 2 Fremdenpolizeigesetz (FPG).

²⁹² J. Demmelbauer & A. Hauer, Grundriss des österreichischen Sicherheitsrecht, Wien 2002, Z 135.

²⁹³ J. Demmelbauer & A. Hauer, Grundriss des österreichischen Sicherheitsrecht, Wien 2002, Z 135.

²⁹⁴ Vgl. zur im Einzelnen schwierigen Abgrenzung: J. Demmelbauer & A. Hauer, Grundriss des österreichischen Sicherheitsrecht, Wien 2002, Z 12.

²⁹⁵ Vgl. Wortlaut des § 49c Abs 1 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

Vorliegen eine Gefahrenquelle haben.²⁹⁶ Diese Auskunftserteilung kann jedoch **nicht erzwungen oder durchgesetzt** werden. Die einschlägige Vorschrift ermächtigt lediglich zur Ausübung von Befehlsgewalt und nicht von Zwangsgewalt.²⁹⁷

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.²⁹⁸ Gegebenenfalls kann die betroffene Person auch **vorgeführt** werden.²⁹⁹

Einer Beschwerde gegen die Massnahme kommt **keine aufschiebende Wirkung** zu.³⁰⁰

Die **Meldeverpflichtung** nach dem **Asylgesetz** 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.³⁰¹ Die Meldeverpflichtung darf eine **Zeitspanne von 48 Stunden** nicht unterschreiten. Bei Fremden, die in Versorgungseinrichtungen des Bundes untergebracht sind, dokumentiert **die Betreuungseinrichtung** die Anwesenheit.³⁰² Eine **Abwesenheit** von mehr als 48 Stunden gilt als **Verletzung der Meldeverpflichtung**.³⁰³ Fremde, die nicht in einer Betreuungseinrichtung des Bundes leben, müssen sich bei **einer vom Bundesasylamt bestimmten Polizeidienststelle einer Landespolizei** melden.³⁰⁴

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.³⁰⁵ Darunter fällt insbesondere auch eine Meldeauflage.³⁰⁶ Zur Erfüllung der Meldeverpflichtung hat sich der Drittstaatsangehörige in periodischen, **48 Stunden** nicht unterschreitenden Abständen zu melden.³⁰⁷ Die dafür notwendigen Angaben, insbesondere die **zuständige Dienststelle** sowie **Zeitraum** und **Zeitpunkt** der Meldung, sind dem Drittstaatsangehörigen mit Verfahrensordnung **mitzuteilen**.³⁰⁸ Im Gegensatz zur Bestimmung

²⁹⁶ § 34 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

²⁹⁷ § 34 S 2 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

²⁹⁸ § 49c Abs 1 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

²⁹⁹ § 49c Abs 3 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

³⁰⁰ § 49c Abs 4 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

³⁰¹ § 15a Abs 1 Asylgesetz (AsylG).

³⁰² § 15a Abs 2 Asylgesetz (AsylG); J. Benndorf *et al.*, in M. Vogl (Hrsg.), Fremdenrecht, 6. Aufl., Wien/Graz 2014, § 15a AsylG.

³⁰³ § 15a Abs 2 Asylgesetz (AsylG).

³⁰⁴ § 15a Abs 2 Asylgesetz (AsylG); J. Benndorf *et al.*, in M. Vogl (Hrsg.), Fremdenrecht, 6. Aufl., Wien/Graz 2014, § 15a AsylG.

³⁰⁵ § 56 Abs 1 Fremdenpolizeigesetz (FPG).

³⁰⁶ § 56 Abs 2 Fremdenpolizeigesetz (FPG).

³⁰⁷ § 56 Abs 4 Fremdenpolizeigesetz (FPG).

³⁰⁸ § 56 Abs 4 Fremdenpolizeigesetz (FPG).

nach dem Asylgesetz stellt die Meldeauflage des **Fremdenpolizeigesetzes** eine **Ermessensvorschrift** dar.

1.3. Zuständige Behörden

Zuständig für die Massnahmen nach dem Sicherheitspolizeigesetz sind die **Sicherheitsbehörden**.³⁰⁹ 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.³¹⁰ Sie besorgen die Sicherheitsverwaltung in den Ländern. In örtlicher Hinsicht richtet sich die Zuständigkeit grundsätzlich nach **dem Amtssprengel der jeweiligen Sicherheitsbehörde**.³¹¹

Für die Kontrolle der Meldeverpflichtung nach dem Asylgesetz ist die **Polizeiinspektion** zuständig, die **vom Bundesasylamt bestimmt** wird.³¹² 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.³¹³

Gleiches gilt für die Meldeverpflichtung nach dem **Fremdenpolizeigesetz**. Auch hier muss eine **Landespolizeidirektion** durch das **Bundesasylamt** bestimmt werden.³¹⁴ Für die Entscheidung, ob eine Auflage nach dem Fremdenpolizeigesetz festgelegt wird, ist das **Bundesamt für Asyl** zuständig.³¹⁵

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.³¹⁶ Generell ist ausserdem die **Verhältnismässigkeit** der Massnahme zu wahren, wenn sie in die Rechte von Menschen eingreift.³¹⁷

Die Meldeauflage des Asylgesetzes, bezieht sich auf das **Zulassungsverfahren**, das mit dem **Einbringen des Antrags** auf internationalen Schutz beginnt.³¹⁸ 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.³¹⁹

³⁰⁹ § 49c Abs 1 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

³¹⁰ § 4 Abs 2 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

³¹¹ § 14 Abs 1 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

³¹² § 15 a Abs 2 Asylgesetz (AsylG).

³¹³ J. Benndorf *et al.*, in M. Vogl (Hrsg.), Fremdenrecht, 6. Aufl., Wien/Graz 2014, § 15a AsylG.

³¹⁴ § 56 Abs 4 Fremdenpolizeigesetz (FPG).

³¹⁵ § 56 Abs 1 Fremdenpolizeigesetz (FPG).

³¹⁶ § 49c Abs 2 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

³¹⁷ § 29 Abs 1 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

³¹⁸ A. Schrefler-König, in A. Schrefler-König & W. Szymanski (Hrsg.), Fremdenpolizei- und Asylrecht, 1. Ergänzungslieferung, Wien 2015, § 15a AsylG.

³¹⁹ J. Benndorf *et al.*, in M. Vogl (Hrsg.), Fremdenrecht, 6. Aufl., Wien/Graz 2014, § 56 FPG.

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.³²⁰

Bezüglich der Meldeverpflichtung im Zulassungsverfahren nach dem Asylgesetz stellt die **mehrmalige Verletzung der Meldeverpflichtung** einen **Schubhaftgrund** (Ausschaffungshaftgrund) dar.³²¹ Die Person kann angehalten und festgenommen werden. Zudem kann eine **Verwaltungsstrafe** verhängt werden.³²² Die unentschuldigte Abwesenheit aus der Betreuungsstelle kann zudem zu einer **Abmeldung der Grundversorgung** führen.³²³

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.³²⁴

1.6. Relevante praktische Erfahrungen

Da eine Meldeauflage nach dem Sicherheitspolizeigesetz gegen Personen erlassen wird, die bei sportlichen Grossveranstaltungen schon **mindestens einmal auffällig** geworden sind,³²⁵ 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.³²⁶ Die mehrmalige Verletzung der Meldepflicht kann eine Schubhaft zur Folge haben.³²⁷

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.

³²⁰ § 49c Abs 3 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

³²¹ Gemäss § 76 Abs 3 Fremdenpolizeigesetz (FPG).

³²² § 121 Abs 2 Fremdenpolizeigesetz (FPG).

³²³ C. Filzwieser *et al.*, Asyl- und Fremdenrecht, Wien 2016, § 15a Asyl, Z 14.

³²⁴ C. Filzwieser *et al.*, Asyl- und Fremdenrecht, Wien 2016, § 57 FPG, Z 8.

³²⁵ G. Heissl, Recht auf persönliche Freiheit und präventive Massnahmen gegen Hooligans, in: Zeitschrift für Verwaltung (ZfV) 2008, S. 269 *et seq.*

³²⁶ J. Benndorf *et al.*, in M. Vogl (Hrsg.), Fremdenrecht, 6. Aufl., Wien/Graz 2014, § 15a AsylG.

³²⁷ J. Benndorf *et al.*, in M. Vogl (Hrsg.), Fremdenrecht, 6. Aufl., Wien/Graz 2014, § 15a AsylG.

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.³²⁸ Sie hat spezialpräventiven Charakter und soll nach ihrer Zielsetzung zur Schaffung jener Voraussetzungen beitragen, die ein **rückfallfreies Verhalten** fördern.³²⁹ 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.³³⁰

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 Angehörigen** versagt wird, es sei denn, dass diese selbst eine Distanzierung vom Verurteilten anstreben.³³¹

2.3. Zuständige Behörden

Für die Anordnung des Kontaktverbots ist das **erkennende Gericht** zuständig.³³²

2.4. Maximale Dauer und mögliche Verlängerung

Weisungen bestehen für die **Dauer des vom Gericht bestimmten Zeitraums**, höchstens jedoch bis zum **Ende der Probezeit**.³³³ Diese beträgt beispielsweise für eine bedingte Entlassung aus einer Freiheitsstrafe eine Zeit von **mindestens einem bis höchstens drei Jahren**.³³⁴

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 beauftragt.³³⁵ Kommt es also zu einem Verstoss gegen das Kontaktverbot, sind die Sicherheitsbehörden für dessen Vollzug zuständig.

³²⁸ H. V. Schroll, in F. Höpfel & E. Ratz (Hrsg.), Wiener Kommentar zum Strafgesetzbuch, 2. Aufl., Wien 2014, § 50, Z 1.

³²⁹ H. V. Schroll, in F. Höpfel & E. Ratz (Hrsg.), Wiener Kommentar zum Strafgesetzbuch, 2. Aufl., Wien 2014, § 50, Z 1.

³³⁰ H. V. Schroll, in F. Höpfel & E. Ratz (Hrsg.), Wiener Kommentar zum Strafgesetzbuch, 2. Aufl., Wien 2014, § 51, Z 24.

³³¹ H. V. Schroll, in F. Höpfel & E. Ratz (Hrsg.), Wiener Kommentar zum Strafgesetzbuch, 2. Aufl., Wien 2014, § 51, Z 25.

³³² § 50 Abs 1 Strafgesetzbuch (StGB).

³³³ § 50 Abs 3 Strafgesetzbuch (StGB).

³³⁴ § 48 Abs 1 Strafgesetzbuch (StGB).

³³⁵ E. Kodek, in P. Angst (Hrsg.), Kommentar zur Exekutionsordnung, 2. Aufl., Wien 2008, § 382g, Z 8.

Eine strafrechtliche **Weisung, die ein Kontaktverbot beinhaltet**, kann vom Gericht wieder **aufgehoben** werden, **soweit** sie sich als **zwecklos oder ungeeignet** erweist.³³⁶ Dies ist vor allem dann der Fall, wenn der Rechtsbrecher eine Weisung mutwillig nicht befolgt.³³⁷ 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 Strafrest wird vollzogen**. Voraussetzung hierfür ist, dass eine **förmliche Mahnung** erteilt worden ist.³³⁸

2.6. 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.

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.³³⁹ **Platzverbot und Wegweisung** sollen dabei einander entsprechen, allerdings sind **jeweils unterschiedliche Behörden** zuständig.³⁴⁰

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.³⁴¹ 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**.³⁴² 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.³⁴³ Speziellere Vorschriften zur Wegweisung finden sich in **§ 38a des Sicherheitspolizeigesetzes**.

³³⁶ H. V. Schroll, in F. Höpfel & E. Ratz (Hrsg.), Wiener Kommentar zum Strafgesetzbuch, 2. Aufl., Wien 2014, § 50, Z 11.

³³⁷ Widerrufungsgrund nach § 53 Abs 2, 2. Fall, Strafgesetzbuch (StGB).

³³⁸ R. Jerabek, in F. Höpfel & E. Ratz (Hrsg.), Wiener Kommentar zum Strafgesetzbuch, 2. Aufl., Wien 2014, § 53, Z 10.

³³⁹ A. Hauer & R. Keplinger, Sicherheitspolizeigesetz: Kommentar, 3. Aufl., Wien 2005, A.1 zu § 38a SPG.

³⁴⁰ A. Hauer & R. Keplinger, Sicherheitspolizeigesetz: Kommentar, 3. Aufl., Wien 2005, A.1 zu § 38 SPG.

³⁴¹ § 36 Abs 1 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

³⁴² § 38 Abs 1 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

³⁴³ § 38 Abs 2 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

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.³⁴⁴

Handelt es sich bei dem Gefährdeten um einen **Minderjährigen**, kann auch das **Betreten der Schule, der Kinderbetreuungseinrichtung oder des Hortes** untersagt werden.³⁴⁵

3.3. Zuständige Behörden

Für das **Platzverbot** sind ausschliesslich die **Sicherheitsbehörden** zuständig.³⁴⁶ 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.³⁴⁷ Diesbezüglich handelt es sich daher um eine **Eilzuständigkeit**.

Die **Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes** sind Angehörige des Wachkörpers der **Bundespolizei**, der **Gemeindefachdienste** und des **rechtskundigen Dienstes bei Sicherheitsbehörden**, wenn diese Organe zur Ausübung unmittelbarer Befehls- und Zwangsgewalt ermächtigt sind.³⁴⁸

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.³⁴⁹ Allerdings kann sie bei **Vorliegen der Voraussetzungen** erneut erlassen werden.³⁵⁰ 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.³⁵¹

Das Betretungsverbot nach **§ 38a Sicherheitspolizeigesetz** endet grundsätzlich **nach zehn Tagen**.³⁵² 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.³⁵³ Es endet vorher, wenn es durch die Behörden aufgehoben wird.³⁵⁴

³⁴⁴ § 38a Abs 1 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

³⁴⁵ A. Hauer & R. Keplinger, Sicherheitspolizeigesetz: Kommentar, 3. Aufl., Wien 2005, A.3 zu § 38a SPG.

³⁴⁶ Vgl. § 4 und 14 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

³⁴⁷ § 38 Abs 2 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

³⁴⁸ § 5 Abs 2 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

³⁴⁹ § 36 Abs 3 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

³⁵⁰ A. Hauer & R. Keplinger, Sicherheitspolizeigesetz: Kommentar, 3. Aufl., Wien 2005, A.7.1 zu § 36 SPG.

³⁵¹ § 29 Abs 1 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

³⁵² § 38a Abs 7 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

³⁵³ § 38a Abs 7 S 2 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

³⁵⁴ § 38a Abs 6 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

3.5. Sanktion bei Verstoss gegen diese Massnahme

Wird den ausgeübten Befugnissen³⁵⁵ der Sicherheitsbehörden und deren Exekutivorganen zuwidergehandelt, können diese den **Eingriff mit unmittelbarem Zwang durchsetzen**.³⁵⁶ Dies gilt sowohl für das **Platzverbot**³⁵⁷ als auch für die **Wegweisung**³⁵⁸. Hinsichtlich des **Betretungsverbots** gilt dies allerdings **nicht**, da die Ermächtigung zur Durchsetzung nur so weit gilt, „sofern nichts anderes bestimmt ist“³⁵⁹. Die Ausübung von Zwangsgewalt zur Durchsetzung ist somit verboten.³⁶⁰

Die Durchsetzung einer Befugnis mit **unmittelbarem Zwang** kommt nur dann in Betracht, wenn sie **notwendig und verhältnismässig** ist.³⁶¹ Ausserdem muss die Ausübung unmittelbarer Zwangsgewalt zunächst **angedroht und angekündigt** werden.³⁶²

3.6. 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,³⁶³ Fremde müssen hingegen ihr Reisedokument mit sich führen oder rasch beibringen können.³⁶⁴ Zur Ein- und Ausreise benötigen hingegen auch **österreichische Staatsbürger** ein gültiges Reisedokument in Form eines **Reisepasses** oder **Passersatzes**.³⁶⁵ Als Passersatz werden Personalausweis und Übernahmserklärungen anerkannt.³⁶⁶ Eine Übernahmserklärung wird ausgestellt, wenn ein Staatsbürger zwangsweise auf Ersuchen eines anderen Staates in das Staatsgebiet der Republik Österreichs überführt werden soll.³⁶⁷

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.³⁶⁸

³⁵⁵ §§ 32 *et seq.* Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

³⁵⁶ A. Hauer & R. Keplinger, Sicherheitspolizeigesetz: Kommentar, 3. Aufl., Wien 2005, A.1 zu § 50 SPG.

³⁵⁷ § 36 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

³⁵⁸ §§ 38, 38a Abs 1 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

³⁵⁹ Vgl. § 50 Abs 1 Sicherheitspolizeigesetz (SPG); A. Hauer & R. Keplinger, Sicherheitspolizeigesetz: Kommentar, 3. Aufl., Wien 2005, A.3 zu § 50 SPG.

³⁶⁰ Vgl. § 38a Abs 2 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

³⁶¹ A. Hauer & R. Keplinger, Sicherheitspolizeigesetz: Kommentar, 3. Aufl., Wien 2005, A.2 zu § 50 SPG.

³⁶² A. Hauer & R. Keplinger, Sicherheitspolizeigesetz: Kommentar, 3. Aufl., Wien 2005, A.4 zu § 50 SPG.

³⁶³ J. Demmelbauer & A. Hauer, Grundriss des österreichischen Sicherheitsrecht, Wien 2002, Z 307.

³⁶⁴ § 32 Abs 2 Fremdenpolizeigesetz (FPG).

³⁶⁵ § 2 Abs 1 Passgesetz (PassG).

³⁶⁶ §§ 19, 21 Passgesetz (PassG).

³⁶⁷ § 21 Abs 1 Passgesetz (PassG).

³⁶⁸ § 19 Abs 2 Passgesetz (PassG).

Auch **Fremdenpässe** und **Konventionsreisepässe** können versagt oder entzogen werden.³⁶⁹ 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.³⁷⁰ Konventionsreisepässe werden Fremden ausgestellt, denen in Österreich der Status des Asylberechtigten zukommt.³⁷¹

Für **Bürger des Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR)**, **Schweizer Bürger** und sonstige **begünstigte Drittstaatsangehörige** existiert ausserdem eine Vorschrift für ein **Aufenthaltsverbot** im Fremdenpolizeigesetz.³⁷²

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.³⁷³

Die Pass- beziehungsweise Personalausweisentziehung setzt voraus, dass **nachträglich Tatsachen** bekannt werden oder eintreten, die die **Versagung der Ausstellung** des Reisepasses rechtfertigen.³⁷⁴ Für den **Pass** gilt ausserdem, dass er nicht seit mehr als **fünf Jahren abgelaufen** sein darf, ein **Personalausweis** muss hingegen noch **gültig** sein.³⁷⁵

Liegen die Voraussetzungen der Normen vor, besteht eine **gebundene Entscheidung**, ein Ermessen kann somit nicht mehr ausgeübt werden.³⁷⁶

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.³⁷⁷

³⁶⁹ §§ 92, 93 Fremdenpolizeigesetz (FPG).

³⁷⁰ Vgl. zu den einzelnen Voraussetzungen § 88 Abs 1 Z 1-5, Abs 2, 2a Fremdenpolizeigesetz (FPG).

³⁷¹ § 94 Abs 1 Fremdenpolizeigesetz (FPG).

³⁷² § 67 Fremdenpolizeigesetz (FPG).

³⁷³ § 278b Abs 3 Strafgesetzbuch (StGB).

³⁷⁴ § 15 Abs 1 Passgesetz (PassG).

³⁷⁵ § 15 Abs 1 und § 19 Abs 2 Passgesetz (PassG).

³⁷⁶ J. Demmelbauer & A. Hauer, Grundriss des österreichischen Sicherheitsrecht, Wien 2002, Z 316.

³⁷⁷ § 33 Abs 2 Staatsbürgerschaftsgesetz (StbG).

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.³⁷⁸ Voraussetzung für die Passentsagung ist eine durch die Behörde zu treffende **Prognoseentscheidung**, die unter **Berücksichtigung des bisherigen Gesamtverhaltens des Fremden** zu treffen ist.³⁷⁹ 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.³⁸⁰

Der **Fremdenpass** ist zu **entziehen**, wenn **nachträglich Tatsachen** bekannt werden oder eintreten, welche die **Versagung der Ausstellung** des Fremdenpasses rechtfertigen würden.³⁸¹ Die Entziehung ist grundsätzlich **durch Bescheid** zu verfügen.³⁸² 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**.³⁸³ In diesem Fall ist das Reisedokument mit Erlass des Bescheides als **vollstreckbar entzogen** anzusehen.³⁸⁴

Für **Konventionsreisepässe** gelten dieselben Voraussetzungen, weil die Vorschriften insoweit auf die für Fremdenpässe geltenden Vorschriften verweisen.³⁸⁵

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.³⁸⁶

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**.³⁸⁷ Die örtliche Zuständigkeit richtet sich nach dem **Hauptwohnsitz** und in Ermangelung eines solchen nach dem Aufenthalt im Bundesgebiet.³⁸⁸

Sobald der Pass vollstreckbar entzogen wurde, sind die **Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes** ermächtigt, den vorgelegten Reisepass abzunehmen.³⁸⁹

³⁷⁸ § 92 Abs 1 Z 5 Fremdenpolizeigesetz (FPG).

³⁷⁹ C. Filzwieser *et al.*, Asyl- und Fremdenrecht, Wien 2016, § 92 FPG, K.6.

³⁸⁰ § 92 Abs 2 Fremdenpolizeigesetz (FPG).

³⁸¹ § 93 Abs 1 Fremdenpolizeigesetz (FPG).

³⁸² C. Filzwieser *et al.*, Asyl- und Fremdenrecht, Wien 2016, § 93 FPG, K.6.

³⁸³ § 13 Abs. 2 Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (VwGVG); C. Filzwieser *et al.*, Asyl- und Fremdenrecht, Wien 2016, § 93 FPG, K.6.

³⁸⁴ C. Filzwieser *et al.*, Asyl- und Fremdenrecht, Wien 2016, § 93 FPG, K.8.

³⁸⁵ § 94 Abs 5 Fremdenpolizeigesetz (FPG).

³⁸⁶ § 67 Abs 1 Fremdenpolizeigesetz (FPG).

³⁸⁷ § 16 Abs 1 Nr. 1 und § 19 Abs 5 Passgesetz (PassG).

³⁸⁸ § 16 Abs 2, § 19 Abs 6, § 16 Abs 2 Passgesetz (PassG).

³⁸⁹ § 15a Abs 1 Z 1 Passgesetz (PassG).

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.³⁹⁰

Für die Verhängung des **Aufenthaltsverbots** sind die **Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes** durch Auftrag des **Bundesamtes für Fremdenwesen und Asyl** zuständig.³⁹¹

4.4. Maximale Dauer und mögliche Verlängerung

Eine bestimmte **Dauer** der Pass- beziehungsweise der Fremden- oder Konventionspassentziehung ist von der Behörde **nicht festzusetzen**.³⁹² Im Bereich von Suchtmitteldelikten hält das Gericht wegen der hohen Rückfallgefahr einen Zeitraum von etwa **zwei bis drei Jahren** in der Regel für **zu kurz**.³⁹³ 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.³⁹⁴

Das Aufenthaltsverbot gegenüber **EWR-Bürgern, Schweizer Bürgern** und **sonstigen Drittstaatsangehörigen** kann grundsätzlich für bis zu **zehn Jahre** erlassen werden.³⁹⁵ 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**.³⁹⁶

4.5. Sanktion bei Verstoss gegen diese Massnahme

Gemäss § 24 Passgesetz begeht eine **Verwaltungsübertretung**, wer **rechtswidrig ein- oder ausreist**³⁹⁷ 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.³⁹⁸ 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. 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

³⁹⁰ § 88 Abs 4 bzw. § 94 Abs 5 in Verbindung mit § 88 Abs 4 Fremdenpolizeigesetz (FPG).

³⁹¹ § 3 Abs 2 Fremdenpolizeigesetz (FPG).

³⁹² Verwaltungsgerichtshof (VwGH), Entscheidung vom 23.10.1997 – 96/18/0608.

³⁹³ Verwaltungsgerichtshof (VwGH), Erkenntnis vom 25.11.2010 – 2007/18/0002.

³⁹⁴ 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.

³⁹⁵ § 67 Abs 2 Fremdenpolizeigesetz (FPG).

³⁹⁶ § 67 Abs 3 Fremdenpolizeigesetz (FPG).

³⁹⁷ Vgl. § 2 Passgesetz (PassG).

³⁹⁸ § 24 Abs 1 Z 1 – 3. Passgesetz (PassG).

Suchtmittelkriminalität Bedeutung. Da **berufliche oder andere persönliche Belange** bei der Entscheidung des Passenzuges **ausser Betracht** bleiben und auch keine Unvereinbarkeit mit dem Freizügigkeitsrecht der Europäischen Union besteht³⁹⁹, 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.⁴⁰⁰

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**.⁴⁰¹ Die erste Regelung⁴⁰² normiert eine **Strafe innerhalb des Strafvollzuges** für begangene Ordnungswidrigkeiten eines Strafgefangenen.⁴⁰³ Dieser bekommt innerhalb der Anstalt einen Hausarrest als Strafe auferlegt, in dem er den Haftraum nicht mehr verlassen darf. Der Hausarrestes kann bis zu vier Wochen dauern.⁴⁰⁴ 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.⁴⁰⁵ Die zweite Regelung⁴⁰⁶ 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“.⁴⁰⁷ 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** (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 Ausbildungsplat-

³⁹⁹ Verwaltungsgerichtshof (VwGH), Erkenntnis vom 26.11.2003 – 2000/18/0101.

⁴⁰⁰ W. Szymanski, in A. Schrefler-König & W. Szymanski (Hrsg.), Fremdenpolizei- und Asylrecht, 1. Ergänzungslieferung, Wien 2015, Anm. zu § 67 FPG.

⁴⁰¹ §§ 114, 156b Strafvollzugsgesetz (StVG).

⁴⁰² § 114 Strafvollzugsgesetz (StVG).

⁴⁰³ § 109 Z 5 Strafvollzugsgesetz (StVG).

⁴⁰⁴ § 114 Abs 1 S 2 Strafvollzugsgesetz (StVG).

⁴⁰⁵ Vgl. die Ausführungen zu Punkt 9. in diesem Gutachten zum österreichischen Recht.

⁴⁰⁶ § 156b – § 156d Strafvollzugsgesetz (StVG).

⁴⁰⁷ 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.

zes sein, zur Beschaffung des notwendigen Lebensbedarfs und zur Inanspruchnahme notwendiger medizinischer Hilfe.⁴⁰⁸ 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**.⁴⁰⁹ Für die **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.⁴¹⁰ Die Anordnung ist zulässig, wenn die Untersuchungshaft nicht gegen **gelindere Mittel** aufgehoben⁴¹¹ und der Zweck der Anhaltung⁴¹² auch durch diese Art des Vollzugs der Untersuchungshaft erreicht werden kann. Gelindere Mittel können beispielsweise **Gelöbnisse, Weisungen, Sicherheitsleistungen** oder ähnliches sein.⁴¹³ Zudem muss sich der **Beschuldigte in geordneten Lebensverhältnissen** befinden und der Überwachung durch elektronische Mittel⁴¹⁴ **zustimmen**.⁴¹⁵ Auch muss eine **Unterkunft** gegeben sein, in der der Beschuldigte seinen **inländischen Wohnsitz** hat.⁴¹⁶

5.3. Zuständige Behörden

Über den Antrag des **elektronisch überwachten Hausarrests als Fortsetzung der Untersuchungshaft** entscheidet das **Gericht** im Rahmen einer **Haftverhandlung**.⁴¹⁷ Wird dem Antrag stattgegeben, hat die **Staatsanwaltschaft** die **Kriminalpolizei** und die **Sicherheitsbehörden des Ortes, an dem der Hausarrest vollzogen wird**, zu verständigen.⁴¹⁸

5.4. Maximale Dauer und mögliche Verlängerung

Da es sich bei dem elektronisch überwachten Hausarrest um eine Alternative zur Untersuchungshaft handelt, gelten hinsichtlich der Höchstfristen⁴¹⁹ die **Bestimmungen der Untersuchungshaft**.⁴²⁰ Insofern ist insbesondere **§ 178 Strafprozessordnung** zu beachten. Allgemein gilt, dass mit dem Beginn der

⁴⁰⁸ K. Kirchbacher & M. Rami, in H. Fuchs & E. Ratz (Hrsg.), Wiener Kommentar zur Strafprozessordnung (StPO), Wien 2017, §173a, Z 4.

⁴⁰⁹ Vgl. § 4 Abs 1 Verwaltungsstrafgesetz (VStG), § 74 Abs 1 Strafgesetzbuch (StGB).

⁴¹⁰ § 173a Abs 1 Strafprozessordnung (StPO).

⁴¹¹ § 173 Abs 5 Strafprozessordnung (StPO).

⁴¹² Vgl. §§ 182 Abs 1, 173 Abs 2 Strafprozessordnung (StPO).

⁴¹³ K. Kirchbacher & M. Rami, in H. Fuchs & E. Ratz (Hrsg.), Wiener Kommentar zur Strafprozessordnung (StPO), Wien 2017, §173, Z 63 *et seq.*

⁴¹⁴ § 156b Abs 1, 2 Strafvollzugsgesetzes (StVG).

⁴¹⁵ 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.

⁴¹⁶ K. Kirchbacher & M. Rami, in H. Fuchs & E. Ratz (Hrsg.), Wiener Kommentar zur Strafprozessordnung (StPO), Wien 2017, §173a, Z 4.

⁴¹⁷ § 176 Abs 1 Z 2 Strafprozessordnung (StPO).

⁴¹⁸ K. Kirchbacher & M. Rami, in H. Fuchs & E. Ratz (Hrsg.), Wiener Kommentar zur Strafprozessordnung (StPO), Wien 2017, §173a, Z 7.

⁴¹⁹ § 178 Strafprozessordnung (StPO).

⁴²⁰ K. Kirchbacher & M. Rami, in H. Fuchs & E. Ratz (Hrsg.), Wiener Kommentar zur Strafprozessordnung (StPO), Wien 2017, §173a, Z 5.

Hauptverhandlung die Höchstfristen ihre Wirksamkeit verlieren.⁴²¹ **Bis zum Beginn der Hauptverhandlung** darf die Untersuchungshaft **wegen Verdunklungsgefahr**⁴²² **nicht länger als zwei Monate** dauern.⁴²³ 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.⁴²⁴

Nach Beginn der Hauptverhandlung ist die Untersuchungshaft durch den **Verhältnismässigkeitsgrundsatz** begrenzt, das heisst die persönliche Freiheit darf nur entzogen werden, wenn und soweit 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.⁴²⁵

Für **Jugendliche** gelten besondere Regelungen. So ist eine Untersuchungshaft bei einem jugendlichen Beschuldigten⁴²⁶ aufzuheben, wenn dieser sich **drei Monate** in Untersuchungshaft befindet und die **Hauptverhandlung noch nicht begonnen** hat.⁴²⁷ Handelt es sich bei dem Vorwurf um ein **Verbrechen**, beträgt die Höchstfrist ein Jahr.⁴²⁸ Allerdings darf die Untersuchungshaft über sechs Monate bei Verbrechen nur aufrechterhalten werden, wenn dies wegen besonderer Schwierigkeit oder besonderem Umfangs der Untersuchung unvermeidbar ist.⁴²⁹

5.5. Sanktion bei Verstoss gegen diese Massnahme

Sofern **notwendige Voraussetzungen** für eine Anordnung eines elektronisch überwachten Hausarrestes nachträglich **wegfallen**, ist dieser zu widerrufen.⁴³⁰ Zudem können weitere Gründe für einen Widerruf sein, dass **vereinbarte Regeln trotz förmlicher Mahnung nicht eingehalten** wurden, **erneut Straftaten** begangen werden oder **Fluchtgefahr** besteht.⁴³¹

5.6. 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.⁴³²

⁴²¹ K. Kirchbacher & M. Rami, in H. Fuchs & E. Ratz (Hrsg.), Wiener Kommentar zur Strafprozessordnung (StPO), Wien 2017, § 178, Z 1.

⁴²² § 173 Abs 2 Z 2 Strafprozessordnung (StPO).

⁴²³ § 178 Abs 1 Z 1 Strafprozessordnung (StPO).

⁴²⁴ § 178 Abs 2 Strafprozessordnung (StPO).

⁴²⁵ K. Kirchbacher & M. Rami, in H. Fuchs & E. Ratz (Hrsg.), Wiener Kommentar zur Strafprozessordnung (StPO), Wien 2017, § 173, Z 8.

⁴²⁶ § 1 Z 2 Jugendgerichtsgesetz (JGG).

⁴²⁷ K. Kirchbacher & M. Rami, in H. Fuchs & E. Ratz (Hrsg.), Wiener Kommentar zur Strafprozessordnung (StPO), Wien 2017, § 178, Z 9.

⁴²⁸ K. Kirchbacher & M. Rami, in H. Fuchs & E. Ratz (Hrsg.), Wiener Kommentar zur Strafprozessordnung (StPO), Wien 2017, § 178, Z 9.

⁴²⁹ § 35 Abs 3 Jugendgerichtsgesetz (JGG).

⁴³⁰ § 156c Abs 2 Z 1 Strafvollzugsgesetz (StVG).

⁴³¹ § 156c Abs 2 Z 2, 5 Strafvollzugsgesetz (StVG).

⁴³² 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.

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.⁴³³

Im Bereich der Untersuchungshaft wird der elektronisch überwachte Hausarrest **in Österreich kaum angewendet**, da oftmals **gelindere Mittel** bestehen, denen Vorrang gewährt werden muss.⁴³⁴ Insbesondere kommen hier entsprechende Weisungen oder eine Betreuung durch Bewährungshilfe in Betracht.⁴³⁵

6. Präventive Verwendung von technischen Ortungsgeräten und von Mobilfunklokalisierung

6.1. Rechtliche Regelung und/oder Stand der Rechtsetzungsarbeiten

Das Beziehen von **Standortdaten**⁴³⁶ ist in Österreich nicht einheitlich geregelt. So befinden sich Regelungen zur Datenerhebung im **Sicherheitspolizeigesetz**, im **Telekommunikationsgesetz**, in der **Strafprozessordnung** 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 Landesämtern⁴³⁷ nur verwendet werden, soweit dies **zur Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben erforderlich** ist.⁴³⁸

Nach **§ 53 Absatz 3b Sicherheitspolizeigesetz** sind die **Sicherheitsbehörden** dazu berechtigt, von Betreibern öffentlicher Telekommunikationsdienste und von sonstigen Diensteanbietern⁴³⁹ Auskünfte über Standortdaten einholen. Dies erfasst auch den Einsatz technischer Mittel wie IMSI-Catchern.⁴⁴⁰ Zudem dient die Vorschrift als Ermächtigungsgrundlage für den Einsatz technischer Mittel zur eigenständigen Lokalisierung von Mobilfunkgeräten.⁴⁴¹

⁴³³ 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.

⁴³⁴ § 173a Abs 1 S 2 Strafprozessordnung (StPO).

⁴³⁵ 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.

⁴³⁶ Vgl. § 92 Abs 3 Z 6 Telekommunikationsgesetz: 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).

⁴³⁷ Vgl. § 9 Polizeiliches Staatsschutzgesetz (PStSG).

⁴³⁸ § 52 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

⁴³⁹ Dies können nach § 3 des E-Commerce-Gesetzes (ECG) natürliche oder juristische Personen sein.

⁴⁴⁰ Geräte, die neben dem Auslesen von Standortdaten einer Mobilfunkkarte auch das Abhören ermöglichen.

⁴⁴¹ § 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

Die Polizei kann zudem als Betreiber von Notrufdiensten über das **Telekommunikationsgesetz** von Betreibern öffentlicher Kommunikationsdienste Auskünfte über Standortdaten erhalten.⁴⁴²

Auch nach der **Strafprozessordnung** sind **Auskünfte über Daten einer Nachrichtenübermittlung** unter bestimmten Voraussetzungen zulässig.⁴⁴³ Unter Auskunft über Daten einer Nachrichtenübermittlung versteht das Gesetz auch die Erteilung einer Auskunft über Standortdaten.⁴⁴⁴ 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.⁴⁴⁵ Dies ist insbesondere für Technologien wie stille SMS⁴⁴⁶ 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 Organisationseinheiten⁴⁴⁷ **Auskünfte einholen, die auch Standortdaten** im Sinnes des Telekommunikationsgesetzes⁴⁴⁸ **umfassen, wenn dies zur Vorbeugung eines verfassungsgefährdenden Angriffs**, dessen Verwirklichung mit beträchtlicher Strafe⁴⁴⁹ bedroht ist, **erforderlich erscheint** und der Einsatz von **anderen Ermittlungsmassnahmen aussichtslos** wäre.⁴⁵⁰

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.⁴⁵¹ Die Definition des Begriffs der Standortdaten ist im Telekommunikationsgesetz geregelt und gilt gesetzesübergreifend.⁴⁵²

Sicherheit, zur Gefahrenabwehr sowie der vorbeugende Schutz von Rechtsgütern. Allerdings bietet die Vorschrift keine Grundlage für verpflichtendes Auskunftsbegehren über den Standort eines mobilen Telekommunikationsendgerätes.

⁴⁴² § 98 Telekommunikationsgesetz (TKG) 2003.

⁴⁴³ § 135 Abs 2 Strafprozessordnung (StPO).

⁴⁴⁴ S. Reindl-Krauskopf, in H. Fuchs & E. Ratz (Hrsg.), Wiener Kommentar zur Strafprozessordnung (StPO), Wien 2017, § 135, Z 58.

⁴⁴⁵ S. Reindl-Krauskopf, in H. Fuchs & E. Ratz (Hrsg.), Wiener Kommentar zur Strafprozessordnung (StPO), Wien 2017, § 134, Z 35.

⁴⁴⁶ Auch: *silent sms* oder *stealth ping* genannt.

⁴⁴⁷ § 1 Abs 3 Polizeiliches Staatsschutzgesetz (PStSG) nennt das Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung und in jedem Bundesland eine für Verfassungsschutz zuständige Organisationseinheit der Landespolizeidirektion.

⁴⁴⁸ § 92 Abs 3 Z 6 TKG.

⁴⁴⁹ § 17 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

⁴⁵⁰ § 11 Abs 1 Z 7 Polizeiliches Staatsschutzgesetz (PStSG).

⁴⁵¹ V. Weiss, in Th. Thanner & M. Vogl (Hrsg.), Sicherheitspolizeigesetz, 2. Aufl., Wien 2013, § 53, Z 44.

⁴⁵² Standortdaten sind nach § 92 Abs 3 Z 6 Telekommunikationsgesetz (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

Sofern die Polizei als Betreiber von Notrufdiensten über das Telekommunikationsgesetz 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.⁴⁵³ Daten können nicht nur von der Person angefordert werden, die den Notruf getätigt hat oder die in Gefahr schwebt, sondern gleichwohl von Begleitpersonen.⁴⁵⁴

Zudem ist zu beachten, dass Standortdaten sowohl nach dem Sicherheitspolizeigesetz als auch dem Telekommunikationsgesetz nur dann ermittelt werden dürfen, wenn die **Staatsanwaltschaft** dies **angeordnet** hat und ein **Gericht** dies **bewilligt** hat.⁴⁵⁵

6.2.3. Strafprozessordnung

Für die Voraussetzungen einer Mobilfunklokalisierung auf Grundlage der Strafprozessordnung 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.⁴⁵⁶ Stimmt der Inhaber jedoch nicht zu, so muss die Überwachung für die Aufklärung nicht nur förderlich, sondern erforderlich sein, zudem muss die aufzuklärende 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.⁴⁵⁷

Daneben ist ein Auskunftsverlangen von Standortdaten zulässig bei **einer Geiselnahme**⁴⁵⁸ sowie bei der Suche eines **flüchtigen oder abwesenden Beschuldigten**⁴⁵⁹, 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 Standortdaten⁴⁶⁰ 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.⁴⁶¹ Die Massnahme muss zudem **verhältnismässig** sein.⁴⁶²

⁴⁵³ V. Weiss, in Th. Thanner & M. Vogl (Hrsg.), Sicherheitspolizeigesetz, 2. Aufl., Wien 2013, § 53, B. 47).

⁴⁵⁴ V. Weiss, in Th. Thanner & M. Vogl (Hrsg.), Sicherheitspolizeigesetz, 2. Aufl., Wien 2013, § 53, B. 49).

⁴⁵⁵ § 137 Abs 1 Strafprozessordnung (StPO).

⁴⁵⁶ § 135 Abs 2 Z 2 Strafprozessordnung (StPO).

⁴⁵⁷ S. Reindl-Krauskopf, in H. Fuchs & E. Ratz (Hrsg.), Wiener Kommentar zur Strafprozessordnung (StPO), Wien 2017, § 135, Z 60.

⁴⁵⁸ § 135 Abs 2 Z 1 Strafprozessordnung (StPO).

⁴⁵⁹ § 135 Abs 2 Z 4 Strafprozessordnung (StPO).

⁴⁶⁰ Auch hier gilt der Begriff des § 92 Abs 3 Z 6 (PStSG).

⁴⁶¹ § 6 Abs 1 Z 1 Polizeiliches Staatsschutzgesetz (PStSG).

⁴⁶² § 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.⁴⁶³ Hierunter fällt insbesondere die Sicherheitspolizei, welche die „Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit“⁴⁶⁴, mithin die Abwehr von allgemeinen Gefahren für Leben, Gesundheit und Freiheit gewährleisten soll.⁴⁶⁵ Gleiches gilt für die Rechtsgrundlagen des Telekommunikationsgesetzes.

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.⁴⁶⁶

Zudem sind die Sicherheitsbehörden dazu verpflichtet Gefahren oder Angriffe **schnellstmöglich** zu beenden.⁴⁶⁷ Erforderliche Massnahmen sind nur dann nicht unverzüglich auszuführen, wenn beispielsweise keine Gefahr für Dritte besteht oder ein „überwiegendes Interesse“⁴⁶⁸ an höherrangigen Zielen besteht, wie der Abwehr krimineller Verbindungen oder der Verhinderung von Verbrechen.⁴⁶⁹

Im Rahmen der **Strafprozessordnung** gilt vergleichbares. Sofern kein tatsächlicher Grund mehr besteht, der die rechtliche Verfolgung des Beschuldigten rechtfertigt, ist das Ermittlungsverfahren einzustellen.⁴⁷⁰

6.5. 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.

Das österreichische Recht scheint **keine spezifischen Regelungen über verdeckte Ermittlungen im Internet** zu haben. Die Vorschriften zu Ermittlungen im Internet betreffen lediglich Herausgabebeanord-

⁴⁶³ §§ 2, 4 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

⁴⁶⁴ § 3 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

⁴⁶⁵ K. Giese, in Th. Thanner & M. Vogl (Hrsg.), Sicherheitspolizeigesetz, 2. Aufl., Wien 2013, § 3, B. 2).

⁴⁶⁶ § 12 Abs 1 Z 7 Polizeiliches Staatsschutzgesetz.

⁴⁶⁷ Vgl. § 21 Abs 2 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

⁴⁶⁸ § 23 Abs 1 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

⁴⁶⁹ § 23 Abs 1 Z 1, 2 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

⁴⁷⁰ § 190 Abs 2 Strafprozessordnung (StPO).

nungen gegenüber Betreibern von Kommunikationsdiensten, mittels derer die verschiedenen Behörden Stammdaten⁴⁷¹, Name, Anschrift und E-Mail-Adresse⁴⁷² oder die IP-Adresse⁴⁷³ 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** 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.⁴⁷⁴ Soweit eine verdeckte Ermittlung „systematisch“⁴⁷⁵ und „über längere Zeit“⁴⁷⁶ 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.⁴⁷⁷

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.⁴⁷⁸

In der Regel wird für eine verdeckte Ermittlung zum Zwecke der **Aufklärung einer Tat die Strafprozessordnung** 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 vollständig durch § 54 Absatz 3 Sicherheitspolizeigesetz abgedeckt wird.

7.2. Voraussetzungen

7.2.1. Strafprozessordnung

Eine einfache verdeckte Ermittlung ist grundsätzlich dann **zulässig, wenn sie zur Aufklärung einer Straftat erforderlich erscheint**.⁴⁷⁹ Weiterer Voraussetzungen bedarf es für die in der Regel zuständige Kriminalpolizei nicht.

⁴⁷¹ § 76a Abs 1 Strafprozessordnung (StPO).

⁴⁷² § 76a Abs 2 Strafprozessordnung (StPO).

⁴⁷³ § 53 Abs 3a Sicherheitspolizeigesetz (SPG) sowie § 99 Abs 5 Telekommunikationsgesetz (TKG) in Verbindung mit § 18 Abs 2 E-Commerce-Gesetz (ECG).

⁴⁷⁴ T. Zerbes, in H. Fuchs & E. Ratz (Hrsg.), Wiener Kommentar zur Strafprozessordnung (StPO), Wien 2017, § 131, Z 1 *et seq.*

⁴⁷⁵ § 131 Abs 2 S 1 Strafprozessordnung (StPO).

⁴⁷⁶ § 131 Abs 2 S 1 Strafprozessordnung (StPO).

⁴⁷⁷ § 131 Abs 2 S 2 Strafprozessordnung (StPO).

⁴⁷⁸ § 54 Abs 4a in Verbindung mit Abs 4, 3 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

⁴⁷⁹ § 131 Abs 1 Strafprozessordnung (StPO).

Eine qualifizierte, also **systematische, über längere Zeit durchgeführte** verdeckte Ermittlung darf nur nach einer **Anordnung der Staatsanwaltschaft** durchgeführt werden.⁴⁸⁰ 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.⁴⁸¹ 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.⁴⁸²

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.⁴⁸³ 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.⁴⁸⁴

Unter den **gleichen Voraussetzungen** ist auch das Ermitteln personenbezogener Daten mit **Bild- und Tonaufzeichnungsgeräten** gestattet.⁴⁸⁵ Dabei ist besonders darauf zu achten, dass Eingriffe in die Privatsphäre verhältnismässig sind.⁴⁸⁶

Wie auch im Rahmen der verdeckten Ermittlung nach der Strafprozessordnung⁴⁸⁷ 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.⁴⁸⁸

7.3. Zuständige Behörden

Für eine verdeckte Ermittlung auf Grundlage der Strafprozessordnung ist in Österreich die **Kriminalpolizei** zuständig,⁴⁸⁹ für die verdeckte Ermittlung auf Grundlage des Sicherheitspolizeigesetzes hingegen die Sicherheitsbehörden.⁴⁹⁰ 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 der

⁴⁸⁰ T. Zerbes, in H. Fuchs & E. Ratz (Hrsg.), Wiener Kommentar zur Strafprozessordnung (StPO), Wien 2017, § 131, Z 7.

⁴⁸¹ § 131 Abs 2 S 1 Strafprozessordnung (StPO).

⁴⁸² § 131 Abs 4 Strafprozessordnung (StPO).

⁴⁸³ § 54 Abs 3 S 1 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

⁴⁸⁴ § 54 Abs 4a S 1 in Verbindung mit § 17 Sicherheitspolizeigesetz.

⁴⁸⁵ § 54 Abs 4 S 1 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

⁴⁸⁶ § 54 Abs 4a S 2 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

⁴⁸⁷ Siehe hierzu unter Punkt 7.2.1.

⁴⁸⁸ § 54 Abs 3 S 2 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

⁴⁸⁹ T. Zerbes, in H. Fuchs & E. Ratz (Hrsg.), Wiener Kommentar zur Strafprozessordnung (StPO), Wien 2017, § 131, Z 12.

⁴⁹⁰ § 1 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

Tat, so ist die Kriminalpolizei zuständig, dient sie der Verhinderung einer Tat, so sind die Sicherheitspolizeibehörden zuständig.⁴⁹¹

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**⁴⁹² begangen werden und die Aufklärung wesentlich erschwert wäre.⁴⁹³ Eine Angabe, was unter einem „längeren Zeitraum“ zu verstehen ist, hat unsere Recherche nicht ergeben.

7.5. Relevante praktische Erfahrungen

Unsere Recherche hat keine hier relevanten praktischen Erfahrungen ergeben.

8. Präventivhaft

8.1. Rechtliche Regelung und/oder Stand der Rechtsetzungsarbeiten

Das Recht auf den **Schutz der persönlichen Freiheit** ist in Österreich ein verfassungsgesetzlich gewährleistetes Recht.⁴⁹⁴ Artikel 2 des Gesetzes zum Schutz der persönlichen Freiheit sieht Regelungen vor, **wann dieses Recht eingeschränkt werden darf**.⁴⁹⁵ In präventiver Hinsicht bestehen **keine spezifischen Vorschriften zur Terrorismusbekämpfung**. Allerdings existieren Vorschriften zur **Durchsetzung der**

⁴⁹¹ T. Zerbes, in H. Fuchs & E. Ratz (Hrsg.), Wiener Kommentar zur Strafprozessordnung (StPO), Wien 2017, § 131, Z 7.

⁴⁹² §§ 278 – 278b Strafgesetzbuch (StGB).

⁴⁹³ § 131 Abs 2 S 1 Strafgesetzbuch (StGB).

⁴⁹⁴ Vgl. das Gesetz zum Schutz der persönlichen Freiheit (PersFrG).

⁴⁹⁵ 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;
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.“

Meldeauflage im Rahmen von **Sportgrossveranstaltungen** sowie zur Sicherung von **Auflagen im Rahmen des Fremdenrechts**.⁴⁹⁶ 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.⁴⁹⁷

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.⁴⁹⁸

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**⁴⁹⁹ 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.⁵⁰⁰ Da es sich bei den zu erzwingenden Meldeauflagen um **gesetzliche Verpflichtungen des Betroffenen** handelt, dürften die Massnahmen auch unter Berücksichtigung der Rechtsprechung **rechtmässig** sein.

8.3. Zuständige Behörden

Zuständig für die Anordnung der Massnahme nach dem **Sicherheitspolizeigesetz** sind die **Sicherheitsbehörden**.⁵⁰¹ Zuständig für die Festnahmeanordnung zur Durchsetzung der **fremdenrechtlichen Meldeauflage** ist das **Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl**.⁵⁰²

⁴⁹⁶ § 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).

⁴⁹⁷ W. Szymanski, in A. Schrefler-König & W. Szymanski (Hrsg.), Fremdenpolizei- und Asylrecht, 1. Ergänzungslieferung, Wien 2015, § 34 BFA-VG.

⁴⁹⁸ § 49c Abs 3 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

⁴⁹⁹ Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), Urteil vom 07.03.2013 – 15598/08.

⁵⁰⁰ Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), Urteil vom 07.03.2013 – 15598/08.

⁵⁰¹ § 49c Abs 1 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

⁵⁰² § 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).

8.4. Maximale Dauer und mögliche Verlängerung

Eine **Höchstdauer** für die Vorführung nach dem **Sicherheitspolizeigesetz** ist nicht festgelegt. Allerdings muss die **Massnahme verhältnismässig** sein.⁵⁰³

Zur Erfüllung der **Meldeaufgabe im Fremdenrecht** darf die Anhaltung **72 Stunden** nicht überschreiten und ist nach Durchführung der erforderlichen Verfahrenshandlung zu beenden.⁵⁰⁴

8.5. 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**⁵⁰⁵ 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.⁵⁰⁶ 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 und bei Nacht einzeln untergebracht“ ist.⁵⁰⁷ 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.⁵⁰⁸ Der Gesetzgeber versucht, wem entgegen zu wirken, indem er bei Einzelhaft tägliche Besuche beim in Einzelhaft gehaltenen Gefangenen durch einen geeigneten Vollzugsbediensteten vorschreibt.⁵⁰⁹

⁵⁰³ § 29 Abs 1 Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

⁵⁰⁴ § 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).

⁵⁰⁵ Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), Urteil vom 01.12.2011 – 8080/08 und 8577/08.

⁵⁰⁶ § 124 Abs 1 S 1 Strafvollzugsgesetz (StVG).

⁵⁰⁷ § 125 Abs 1 Strafvollzugsgesetz (StVG).

⁵⁰⁸ E. Pieber, in F. Höpfel & E. Ratz (Hrsg.), Wiener Kommentar zum Strafgesetzbuch, 2. Aufl., Wien 2016, § 125 StVG, Z 2.

⁵⁰⁹ § 125 Abs 1 Strafvollzugsgesetz (StVG).

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,⁵¹⁰ wobei zwischen einfachem und strengem Hausarrest unterschieden wird.⁵¹¹

Schliesslich ist auch eine Unterbringung in Einzelhaft aus **gesundheitlichen Gründen** wie beispielsweise bei einer ansteckenden Krankheit⁵¹² 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.⁵¹³

Für das Verhängen von Einzelhaft in Form des **Hausarrestes** gemäss § 114 Strafvollzugsgesetz als Strafe für eine Ordnungswidrigkeit setzt das Gesetz ausser dem Vorliegen einer Ordnungswidrigkeit⁵¹⁴

⁵¹⁰ § 109 Z 5 Strafvollzugsgesetz (StVG).

⁵¹¹ § 114 Abs 1 S 1 Strafvollzugsgesetz (StVG).

⁵¹² E. Pieber, in F. Höpfel & E. Ratz (Hrsg.), Wiener Kommentar zum Strafgesetzbuch, 2. Aufl., Wien 2016, § 125 StVG, Z 3.

⁵¹³ § 103 Abs 1 in Verbindung mit Abs 2 Z 1a Strafvollzugsgesetz (StVG).

⁵¹⁴ § 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;

4. Äußerungen macht, in denen zu gerichtlich oder disziplinar strafbaren Handlungen aufgefordert wird oder in denen solche Handlungen gutgeheißt 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.

lediglich voraus, dass erschwerende Umstände überwiegen.⁵¹⁵ 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 Rechte⁵¹⁶ und ihm gewährte Vergünstigungen nicht zu, jedoch können einzelne Rechte oder Vergünstigungen im Rahmen des einfachen Hausarrestes aus erzieherischen Gründen aufrecht erhalten 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.⁵¹⁷ 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.⁵¹⁸

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 Strafvollzugs⁵¹⁹ wegen des betroffenen Gefangenen selbst oder wegen seiner Mitgefangenen notwendig** ist.⁵²⁰ 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.⁵²¹

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 aufrecht erhalten wird.⁵²²

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.

(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.

[...]"

⁵¹⁵ § 114 Abs 1 S 1 Strafvollzugsgesetz (StVG).

⁵¹⁶ 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.

⁵¹⁷ § 114 Abs 2 S 3, 4 Strafvollzugsgesetz (StVG).

⁵¹⁸ § 114 Abs 3 Z 1, 2 Strafvollzugsgesetz (StVG).

⁵¹⁹ 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. [...]"

⁵²⁰ § 124 Abs 3 Strafvollzugsgesetz (StVG).

⁵²¹ E. Pieber, in F. Höpfel & E. Ratz (Hrsg.), Wiener Kommentar zum Strafgesetzbuch, 2. Aufl., Wien 2016, § 125 StVG, Z 3.

⁵²² § 103 Abs 6 Strafvollzugsgesetz (StVG).

Die genannten Zuständigkeiten bleiben auch dann bestehen, wenn der Strafgefangene während des Ordnungsstrafverfahrens in eine andere Anstalt überstellt wird.⁵²³

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.⁵²⁴

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.⁵²⁵ Eine blosser Duldung, aber auch eine Zustimmung des Gefangenen reicht diesbezüglich nicht aus. Die Initiative zur Aufrechterhaltung muss also ausdrücklich vom Gefangenen ausgehen.⁵²⁶

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.⁵²⁷

In Form des Hausarrestes als Strafe für eine Ordnungswidrigkeit darf die Einzelhaft für höchstens vier Wochen angeordnet werden.⁵²⁸

9.5. 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, eine in den Haftanstalten (weitere) Radikalisierung zu verhindern.⁵²⁹

Allerdings ist das Problem durch eine getrennte Unterbringung nicht notwendigerweise gelöst. In Einzelhaft untergebrachte Häftlinge radikalieren sich häufig durch die **Isolation** immer weiter.⁵³⁰ 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**

⁵²³ § 116 Abs 1 S 1, 2, 3 Strafvollzugsgesetz (StVG).

⁵²⁴ § 125 Abs 2 S 1 Strafvollzugsgesetz (StVG).

⁵²⁵ § 125 Abs 2 S 1, 2, 3 Strafvollzugsgesetz (StVG).

⁵²⁶ K. Drexler, StVG: Strafvollzugsgesetz, Wien 2003, § 125, Z 1.

⁵²⁷ § 103 Abs 5 Strafvollzugsgesetz (StVG).

⁵²⁸ § 114 Abs 1 S 1 Strafvollzugsgesetz (StVG).

⁵²⁹ 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.

⁵³⁰ 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.

Staates führen, verbunden mit dem Wunsch, diesen nach der Haftentlassung mit allen Mitteln weiter zu bekämpfen.⁵³¹

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.

⁵³¹ 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.*

E. VEREINIGTES KÖNIGREICH (ENGLAND)

1. Preventive Obligation to Register with the Security Authority (with Obligation to Participate at Interview)

There have been no recent amendments to this measure. Moreover, the Independent Reviewer of Terrorism Legislation⁵³² has not, following the removal of the requirement to report annually on Terrorism Prevention and Investigation Measures, produced any further reports on their operation.⁵³³

1.1. Legal Basis or Reform Projects

The **Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011** (the “TPIM Act 2011”)⁵³⁴ originally listed 12 categories of Terrorism Prevention and Investigation Measures (“TPIMs”) which could be issued. Two further categories of TPIMs were added by Part 2 of the **Counter-Terrorism and Security Act 2015**,⁵³⁵ brought into force in February 2015. 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.⁵³⁶

Another recently introduced TPIM is that an individual may also be **required to attend meetings** with such persons as the Secretary of State⁵³⁷ may specify, at such locations and at such times as the Secretary of State may, by notice, require.⁵³⁸

This TPIM was added by the Government to the list of TPIMs following a recommendation made by the Independent Reviewer of Terrorism Legislation⁵³⁹ as part of 10 recommendations for improvement made in his report of March 2014. The reason put forward by the Independent Reviewer for proposing such a TPIM was that he considered that the Government “*was not maximising the opportunity offered by TPIMs to engage with subjects and [that they needed] to offer them an alternative point of reference to their radicalised mindset.*”⁵⁴⁰ The wording of the provision setting out the TPIM does not, however,

⁵³² See section 1.1. below

⁵³³ See Counter-Terrorism and Security Act 2015, available at <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/6/contents> (14.02.2018). Section 45(3) amends section 20 of the Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011 (see below) to remove the requirement for annual reporting and to replace it with a requirement on the Independent Reviewer of Terrorism Legislation to inform the Secretary of State what (if any) reviews the reviewer intends to carry out in that year.

⁵³⁴ Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011 (“TPIM Act 2011”), available at <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/23/enacted> (03.03.2016).

⁵³⁵ Counter-Terrorism and Security Act 2015, *op. cit.*

⁵³⁶ Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011, Schedule 1, Part 1, para. 10.

⁵³⁷ “Secretary of State” will refer to the Secretary of State for the Home Office (or government department for the interior), also known as the “Home Secretary”.

⁵³⁸ This is as a result of an amendment by the Counter-Terrorism and Security Act 2015 (*op. cit.*) to the TPIM Act 2011, which added this additional TPIM to the list of potential TPIMs that the Secretary of State may issue (Counter-Terrorism and Security Act 2015, section 19, adding para. 10A “Appointments Measure”, to the list of TPIMs located in Schedule 1, Part 1 of the TPIM Act 2011).

⁵³⁹ 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 Counter-Terrorism and Security Act 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).

⁵⁴⁰ See 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*

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.⁵⁴¹

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:⁵⁴²

- (a) The Secretary of State must reasonably believe that the individual is or has been **involved in terrorism-related activity**, 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 for the purposes of prosecuting the individual** for an offence relating to terrorism.⁵⁴³ 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.⁵⁴⁴

1.3. Competent Authority

Only the **Secretary of State** can issue a TPIM notice.⁵⁴⁵

1.4. 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 are met.⁵⁴⁶

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 (13.02.2018), p.9.

⁵⁴¹ Counter-Terrorism and Security Act 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> (13.02.2018).

⁵⁴² TPIM Act 2011, section 3(1).

⁵⁴³ TPIM Act 2011, sections 10(1) and (2).

⁵⁴⁴ TPIM Act 2011, sections 10(4), (5) and (7).

⁵⁴⁵ TPIM Act 2011, section 2(1).

⁵⁴⁶ TPIM Act 2011, section 5.

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)⁵⁴⁷ 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.⁵⁴⁸

1.6. 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.⁵⁴⁹ 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.”*⁵⁵⁰

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 2012.⁵⁵¹ TPIM notices on all but three of the subjects finally expired between January and February 2014. The three remaining notices had been revoked by March 2014.⁵⁵²

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.⁵⁵³ The **power nevertheless remains to require a TPIM**

⁵⁴⁷ See section 4 of this country report, below.

⁵⁴⁸ TPIM Act 2011, section 23(3).

⁵⁴⁹ 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> (08.03.2016), p.21

⁵⁵⁰ 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 (08.03.2016), para. 23.

⁵⁵¹ 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 (08.03.2016), p.5.

⁵⁵² *Ibid.*

⁵⁵³ 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.

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.”⁵⁵⁴

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.⁵⁵⁵

In October 2016, the Government reported that by August 2016, six TPIMs (of various types) were in force.⁵⁵⁶ By August 2017, six TPIM notices remained in force, five in respect of British citizens.⁵⁵⁷ The Government is keen to point out that the small number of TPIMs is not a reflection of their usefulness:

*“Given these powers are intended as measures of last resort, frequency of use alone cannot be taken as a measure of their effectiveness.”*⁵⁵⁸

The Independent Reviewer on the operation of the Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011 is quoted as saying in his 2014 report that:

*“the absence of new notices...owes much to the strong record of prosecuting terrorists in recent years, to the Government’s successful deportation of some high profile terrorist suspects and to the productive use of other means of disruption.”*⁵⁵⁹

Following removal of the obligation on the Independent Reviewer of Terrorism Legislation to report on an annual basis, there been no further reports since March 2015. The Independent Reviewer does however, state in his 2018 review of Terrorism Acts that he intends to focus on the TPIM regime in his next annual report.⁵⁶⁰

2. Preventive Restraining Order

There are no recent amendments to this measure.

⁵⁵⁴ See TPIM Act 2011, *op. cit.*, Schedule 1, paras 1(3)(b) and 1(4).

⁵⁵⁵ 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.

⁵⁵⁶ Gov.uk, *Memorandum to the Home Affairs Committee – Post-Legislative Scrutiny of the Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011*, October 2016, Cm 9348, available at https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/562930/TPIMs_act_2011_Print.pdf (14.02.2018), p 14.

⁵⁵⁷ 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*, January 2018, available at <https://terrorismlegislationreviewer.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2018/01/Terrorism-Acts-in-2016.pdf> (14.02.2018), para. 3.9.

⁵⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁵⁹ *Ibid.*

⁵⁶⁰ 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. 3.9.

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**”.⁵⁶¹ This is defined as a measure under which restrictions are imposed on an individual’s association or communication with other persons.

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.⁵⁶²

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 **Secretary of State** can issue a TPIM notice.⁵⁶³

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.⁵⁶⁴

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)⁵⁶⁵ 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.⁵⁶⁶

2.6. 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.⁵⁶⁷ It may be concluded that such practice under the *control order* regime was considered overly restrictive.

⁵⁶¹ TPIM Act 2011, *op. cit.*, Schedule 1, Part 1, para. 8.

⁵⁶² *Ibid*, para. 8(2).

⁵⁶³ TPIM Act 2011, *op. cit.*, section 2(1). See section 1.3. of this country report.

⁵⁶⁴ TPIM Act 2011, *op. cit.*, section 5.

⁵⁶⁵ See section 4 of this country report, below.

⁵⁶⁶ TPIM Act 2011, section 23(3).

⁵⁶⁷ 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.

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.⁵⁶⁸ 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

There are no recent amendments to this measure.

3.1. Legal Basis or Reform Projects

Under the TPIM Act 2011, one of the measures included on the exhaustive list of TPIMs is an “**exclusion measure**”.⁵⁶⁹ This is defined as a measure under which **restrictions are imposed on an individual 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.

A further TPIM of potential relevance is that of the “*travel measure*”.⁵⁷⁰ 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 **Secretary of State** can issue a TPIM notice.⁵⁷¹

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.⁵⁷²

⁵⁶⁸ *DD v Secretary of State for the Home Department* [2015] England and Wales High Court 1681 (Admin).

⁵⁶⁹ TPIM Act 2011, *op. cit.*, Schedule 1, Part 1, para. 3.

⁵⁷⁰ TPIM Act 2011, *op. cit.*, Schedule 1, Part 1, para. 2.

⁵⁷¹ TPIM Act 2011, *op. cit.*, section 2(1).

⁵⁷² 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)⁵⁷³ 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.⁵⁷⁴

3.6. Practical Experience

As mentioned in section 1.6. 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 this measure is often accompanied by the TPIM discussed here, which restricts an individual from entering a specified area or place.

The *Independent Reviewer of Terrorism Legislation*, David Anderson Q.C., reports 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**.⁵⁷⁵ 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.⁵⁷⁶

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 below.

4.1. Legal Basis or Reform Projects

The **Counter-Terrorism and Security Act 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.⁵⁷⁷

Additionally, a TPIM measure of relevance is that of the “*travel measure*”.⁵⁷⁸ This 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

⁵⁷³ See section 4 of this country report, below.

⁵⁷⁴ TPIM Act 2011, section 23(3).

⁵⁷⁵ 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.

⁵⁷⁶ *Ibid.*

⁵⁷⁷ Counter-Terrorism and Security Act 2015, op. cit., section 1(1) and Schedule 1, para. 2(1).

⁵⁷⁸ TPIM Act 2011, Schedule 1, Part 1, para. 2.

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 Counter-Terrorism and Security Act 2015 may be exercised where a police constable⁵⁷⁹ 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.⁵⁸⁰

A ‘port’ is defined as an airport, sea port, 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.⁵⁸¹

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 Counter-Terrorism and Security Act 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.⁵⁸²

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.⁵⁸³

The competent authority for issuing a TPIM is the Secretary of State.⁵⁸⁴

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.⁵⁸⁵ 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.⁵⁸⁶

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.⁵⁸⁷

⁵⁷⁹ In the UK, a “constable” refers to the lowest rank of police officer.

⁵⁸⁰ Counter-Terrorism and Security Act 2015, Schedule 1, para. 2(1).

⁵⁸¹ Counter-Terrorism and Security Act 2015, Schedule 1, para. 1(8).

⁵⁸² *Ibid*, section 17(2), inserting a new section 2(4) into the TPIM Act 2011.

⁵⁸³ Counter-Terrorism and Security Act 2015, Schedule 1, para. 2(3).

⁵⁸⁴ TPIM Act 2011, *op. cit.*, section 2(1).

⁵⁸⁵ Counter-Terrorism and Security Act 2015, Schedule 1, para. 5(1).

⁵⁸⁶ Counter-Terrorism and Security Act 2015, Schedule 1, paras. 8(6) and 8(7).

⁵⁸⁷ TPIM Act 2011, *op. cit.*, section 5.

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.⁵⁸⁸

The Counter-Terrorism and Security Act 2015 amended the penalty for breaching a TPIM travel measure, by increasing the maximum penalty of a prison sentence from 5 years to 10 years.⁵⁸⁹ Moreover, it removed the potential defence of “reasonable excuse” which applies to violations of other TPIMs.⁵⁹⁰

4.6. Practical Experience

There are no **known reported cases** of the use of this particular power in practice.

5. Preventive House Detention

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.⁵⁹¹

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”.⁵⁹²

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;⁵⁹³
- 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.⁵⁹⁴

There are no conditions concerning age limits.

⁵⁸⁸ Counter-Terrorism and Security Act 2015, Schedule 1, paras. 15(1)-(3).

⁵⁸⁹ Counter-Terrorism and Security Act 2015, section 17(4) amending the TPIM Act 2011 by introducing section 23(3A).

⁵⁹⁰ *Ibid*, section 17(3), inserting section 23(1A) into the TPIM Act 2011.

⁵⁹¹ TPIM Act 2011, Schedule 1, Part 1, para. 1.

⁵⁹² 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.

⁵⁹³ TPIM Act 2011, Schedule 1, Part 1, para. 1(2).

⁵⁹⁴ TPIM Act 2011, Schedule 1, Part 1, paras. 1(7) and (8).

5.3. Competent Authority

Only the **Secretary of State** can issue a TPIM notice.⁵⁹⁵

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.⁵⁹⁶

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)⁵⁹⁷ 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.⁵⁹⁸

5.6. 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

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*”. Under this, the Secretary of State may impose either or both of the following:

- restrictions on an individual’s possession or use of electronic communication devices;
- requirements on an individual in relation to the possession or use of electronic communication devices by other persons in that individual’s residence.⁵⁹⁹

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;

⁵⁹⁵ TPIM Act 2011, *op. cit.*, section 2(1). See section 1.3. of this country report.

⁵⁹⁶ TPIM Act 2011, *op. cit.*, section 5. See section 1.4. of this country report above.

⁵⁹⁷ See section 4 of this country report, below.

⁵⁹⁸ TPIM Act 2011, section 23(3).

⁵⁹⁹ TPIM Act 2011, Schedule 1, Part 1, para. 7(1).

- a mobile telephone that does not provide access to the internet.⁶⁰⁰

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.⁶⁰¹

6.3. Competent Authority

As with other TPIM notices, only the **Secretary of State** can issue this.⁶⁰²

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.⁶⁰³

6.5. Practical Experience

There are no **known reported cases** of the use of this particular measure in practice.

7. Preventive Covert Tracing on the Internet and on Electronic Media

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 authority 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.⁶⁰⁴ 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 criminal proceedings or exclude the evidence under section 78(1) of PACE 1984.⁶⁰⁵ Relevant factors in deciding

⁶⁰⁰ TPIM Act 2011, Schedule 1, Part 1, para. 7(3).

⁶⁰¹ TPIM Act 2011, Schedule 1, Part 1, para. 7(4).

⁶⁰² TPIM Act 2011, *op. cit.*, section 2(1). See section 1.3. of this country report.

⁶⁰³ TPIM Act 2011, *op. cit.*, section 5. See section 1.4. of this country report above.

⁶⁰⁴ 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)).

⁶⁰⁵ 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.

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.⁶⁰⁶

It should also be noted that although the Regulation of Investigatory Powers Act 2000 ("RIPA 2000")⁶⁰⁷ 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.

Moreover, new legislation introduced in November 2016, known as the Investigatory Powers Act 2016, is set to repeal and replace key provisions of RIPA 2000 and to take into account specificities of technological developments, but is also understood, however, not to address practices involving false online identities.⁶⁰⁸

7.2. Conditions

Not applicable.

7.3. Competent Authority

Not applicable.

7.4. Duration

Not applicable.

7.5. Practical Experience

Not applicable.

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 2000.⁶⁰⁹

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

⁶⁰⁶ *Ibid*, para. F2.18, referring to *Smurthwaite* [1994] 1 All England Law Reports 898.

⁶⁰⁷ Regulation of Investigatory Powers Act 2000, available at <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/23/contents> (20.02.2018).

⁶⁰⁸ Parts of the new legislation came into force in January 2017, but other sections designed to replace powers under RIPA 2000 have not, as yet, been implemented. Its main 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.

⁶⁰⁹ Terrorism Act 2000, available at <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/contents> (21.02.2018).

did introduce legislation providing for the indefinite detention of non-nationals who were suspected of terrorism but were undeportable. This was replaced under the *control orders* regime which provided for an individual to be ordered to relocate, 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.⁶¹⁰

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.⁶¹¹

8.2. Conditions

Not applicable.

8.3. Competent Authority

Not applicable.

8.4. Duration

Not applicable.

8.5. Practical Experience

Not applicable.

⁶¹⁰ *A v SSHD* [2004] UK House of Lords 56.

⁶¹¹ 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.

9. Repressive Solitary Confinement as Uninterrupted Separation from Other Prisoners

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.⁶¹² 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 and a doctor.⁶¹³

Prison and Young Offender Institution Rules are made under powers conferred upon the Secretary of State by the Prison Act 1952.⁶¹⁴ Rule 45 of secondary legislation, known as the Prison Rules 1999,⁶¹⁵ 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....”*⁶¹⁶

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 Review Board (see below).⁶¹⁷ However for periods exceeding 42 days starting with the date the prisoner was removed, authorisation of the Secretary of State is required.⁶¹⁸

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.⁶¹⁹

⁶¹² 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> (22.02.2018), p.5.

⁶¹³ *Ibid.*

⁶¹⁴ Prison Act 1952, section 47.

⁶¹⁵ The Prison Rules 1999, Statutory Instrument no. 728 of 1999, (original version only) available at <http://www.legislation.gov.uk/uksi/1999/728/made> (21.02.2018).

⁶¹⁶ *Ibid*, rule 45(1).

⁶¹⁷ 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> (21.02.2018).

⁶¹⁸ 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 (22.02.2018), and *ibid*.

⁶¹⁹ See *Segregation Prison Service Order 1700*, available via HM Prison & Probation Service, *Prison Service Orders (PSOs)*, <https://www.justice.gov.uk/offenders/psos> (21.02.2018).

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.⁶²⁰ 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.⁶²¹

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”.⁶²² 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.”*⁶²³

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.⁶²⁴

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.⁶²⁵

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.⁶²⁶ The timing of a further director level review must be specified at this time, to take place within a maximum period of 6 months.

⁶²⁰ *Ibid*, section 4.

⁶²¹ 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.

⁶²² 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.*

⁶²³ *Ibid*, para. 2.3.

⁶²⁴ *Ibid*, para. 2.4.

⁶²⁵ *Ibid*, section 3.

⁶²⁶ *Ibid*, paras. 3.11 - 3.18.

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.⁶²⁷

9.5. Practical Experience

In the 2015 case of *R (Bourgass and Hussain) v. Secretary of State for Justice*,⁶²⁸ 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 Secretary of State,⁶²⁹ 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) Prison Rules were 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.⁶³⁰

⁶²⁷ See section 9.3. of this country report, above.

⁶²⁸ *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).

⁶²⁹ 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.

⁶³⁰ See House of Lords, *Secondary Legislation Scrutiny Committee – 9th Report of Session 2015-16*, *op. cit.*, pp.5-7.

IV. VERGLEICHENDE BEMERKUNGEN

1. Tabellarischer Vergleich

1.1. Präventive Meldepflicht (mit Pflicht zur Gesprächsteilnahme)

	Deutschland	Frankreich	Italien	Österreich	Vereinigtes Königreich
Rechtsgrundlage	<p>Meldepflicht existiert nicht in Kombination mit Pflicht zur Gesprächsteilnahme</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>§ 56 AufenthG wöchentliche Meldepflicht für Ausländer,</p>	<p>Meldepflicht existiert nicht in Kombination mit Pflicht zur Gesprächsteilnahme</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. 706-25-7 fCPP</p>	<p>Meldepflicht existiert nicht in Kombination mit Pflicht zur Gesprächsteilnahme</p> <p>Art. 282 icPP Pflicht, sich regelmässig bei der Polizei zu melden</p> <p>Art. 13 D. LGS. 20 2 1017, n. 14 Pflicht für verurteilte Drogendealer, die in Schulpnähe tätig waren, sich während Schulbeginn und -ende bei der Polizei zu melden</p> <p>Art. 6-2 L 13/12/1989, n. 401 Pflicht für verurteilte Hooligans, sich während</p>	<p>Meldepflicht existiert nicht in Kombination mit Pflicht zur Gesprächsteilnahme</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>Generalklausel wohl nicht einschlägig</p>	<p>Meldepflicht existiert nicht in Kombination mit Pflicht zur Gesprächsteilnahme</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>

	gegen die aus Gründen der inneren Sicherheit Abschiebeanordnung besteht, teilweise auch bei anders begründeter Ausweisung möglich	Möglichkeit, wegen terroristischer Akte Verdächtige oder Verurteilte anzuweisen, Adresse alle 3 Monate zu bestätigen und Adresswechsel sowie Auslandsaufenthalte zu melden Art. 138 fCPP - unabhängig von Terrorismus - allgemeine Möglichkeit des Richters, bei wahrscheinlicher Verurteilung zu Freiheitsstrafe regelmässige Meldepflicht aufzuerlegen	bestimmter Sportveranstaltung bei der Polizei zu melden		
Voraussetzungen	Bsp. Rheinland-Pfalz - Tatsachen müssen Annahme rechtfertigen, Person werde Straftat begehen - Erforderlichkeit - für Verlängerung der Massnahme ist richterliche Entscheidung nötig	Art. L. 225-2 CSI (CART) - Person hatte Staatsgebiet verlassen - wichtige Gründe zur Annahme, dass die Person ausgereist ist, um terroristische Gruppierung aufzusuchen, um bei Rückkehr die öffentlich	Meldepflicht nach iCPP - ernste Hinweise auf ein Verschulden oder Gefahr von Flucht/ Beweisvernichtung/ Wiederholungstat - verfolgte Tat muss mit min. 3 Jahren Freiheitsstrafe bedroht sein - Verhältnismässigkeit	Sicherheitspolizeigesetz - Zusammenhang mit einer nicht länger als zwei Jahre zurückliegenden Sportveranstaltung - Person hat damals gefährlichen Angriff gegen Leben, Gesundheit, Eigentum unter Anwen-	Wie für alle Massnahmen nach TPIMA - (A) angemessene Vermutung, die Person sei in terroristische Aktivitäten involviert - (B) „neue“ Aktivität im Vergleich zu vorheriger Massnahme (bei erstmaligem Ergreifen einer solchen Massnahme ist

	<p>Generalklausel</p> <ul style="list-style-type: none"> - bestehende/künftige Gefahr für öffentliche Sicherheit und Ordnung - Ermessensausübung - Geeignetheit, Erforderlichkeit, Verhältnismässigkeit <p>Aufenthaltsgesetz</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ausländer - bestehende Abschiebungsanordnung aus Gründen der inneren Sicherheit - wenn Ausweisung aus anderen Gründen, dann vollziehbare Anordnung der Meldepflicht nötig, welche zur Abwehr einer Gefahr für öffentliche Sicherheit und Ordnung erforderlich sein muss 	<p>liche Sicherheit Frankreichs zu beeinträchtigen</p> <ul style="list-style-type: none"> - max. 3 Meldungen pro Woche - muss innerhalb von 1 Monat ab Rückkehr der Person angeordnet werden - schriftliche und begründete Anordnung <p>Art. L. 228-2 CSI</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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, diese erleichtern oder daran teilnehmen - oder: Person unterstützt/ verbreitet (die Ideologie befürwortend)/ stimmt zu Aussagen, die zum Begehen terroristischer Taten 	<ul style="list-style-type: none"> - nicht anwendbar auf Minderjährige <p>Meldepflicht für Drogendealer, Meldepflicht für Hooligans</p> <p>Kann auch gegenüber Minderjährigen verhängt werden, wenn</p> <ul style="list-style-type: none"> - min. 14 Jahre alt -Sorgerechtsinhaber über Anordnung informiert 	<p>dung von Gewalt begangen/ gegen Betretungsverbot verstossen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tatsachen rechtfertigen Annahme, Person werde im Zusammenhang mit Sportveranstaltung gefährlichen Angriff begehen - Meldebehörden ermächtigt, mittels Bescheid aufzuerlegen, zu bestimmtem Zeitpunkt in unmittelbarem Zusammenhang mit Sportgrossveranstaltung bei Sicherheitsbehörde/ Polizeikommando persönlich zu erscheinen <p>Asyl-/ Fremdenpolizeigesetz</p> <ul style="list-style-type: none"> - fremde Person - im Zulassungsverfahren - entweder Mitteilung, dass Zurück-/ Abweisung des Antrags auf internationalen Schutz beabsichtigt ist - oder Aufhebung des faktischen Abschiebeschutzes 	<p>die Aktivität immer „neu“)</p> <ul style="list-style-type: none"> - (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 vorenthalten werden kann <p>Eilfall</p> <p>Zustimmung des Obersten Gerichtshofs kann auch nachträglich eingeholt werden</p>
--	---	--	--	--	--

		<p>aufrufen/ die terroristische Taten verherrlichen</p> <ul style="list-style-type: none"> - max. 1 Meldung pro Tag - mobile elektronische Überwachung anstatt Meldepflicht möglich (Art. 228-3 CSI) - schriftliche und begründete Anordnung <p>Art. 706-25-7 fCPP</p> <ul style="list-style-type: none"> - Person muss im Register für terroristische Taten eingetragen sein - Eintragung erfolgt bei Verurteilung oder Verfolgung wegen terroristischer Tat oder bei Ausreiseverbot 		<ul style="list-style-type: none"> - 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	<p>Polizei- und Ordnungsbehörden im Bsp. Rheinland-Pfalz für Verlängerung ausserdem richterliche Entscheidung durch Amtsgericht nötig</p> <p>Aufenthaltsgesetz</p>	<p>Art. L. 225-2 CSI (CART), Art. L. 228-2 CSI</p> <ul style="list-style-type: none"> - Innenminister - informiert ausserdem den Staatsanwalt von Paris und örtlich zuständigen Staatsanwalt <p>Art. 706-25-4 fCPP</p>	<p>Meldepflicht nach iCPP Richter ordnet an, Meldung muss bei von Richter bestimmter Polizeistelle erfolgen</p> <p>Meldepflicht für Drogendealer, Meldepflicht für Hooligans</p>	<p>Sicherheitspolizeigesetz Sicherheitsbehörden: Bundesinnenministerium, Landespolizeidirektionen, Bezirksverwaltungsbehörden</p> <p>Asylgesetz</p>	<p>Wie für alle Massnahmen nach TPIMA</p> <ul style="list-style-type: none"> - Innenminister trifft Massnahme - Oberster Gerichtshof muss Massnahme zustimmen - Innenminister muss Meinung des Leiters

	<ul style="list-style-type: none"> - Meldepflicht bei Ausweisung aus Gründen der inneren Sicherheit tritt kraft Gesetzes ein - bei Ausweisung aus anderen Gründen entscheidet Ausländerbehörde 	<ul style="list-style-type: none"> - bei Verurteilung erfolgt Eintragung in Register für terroristische Taten automatisch - bei Verfolgung wegen terroristischer Tat durch Ermittlungsrichter - Meldung muss bei Polizei oder Gendarmerie erfolgen 	<ul style="list-style-type: none"> - Polizeidirektor (<i>Questore</i>) - Weiterleitung an Staatsanwaltschaft, damit diese Zustimmung durch Gerichtspräsident innerhalb 48 Stunden ersuchen kann 	<p>Polizeiinspektion, wird vom Bundesasylamt bestimmt</p> <p>Fremdenpolizeigesetz</p> <ul style="list-style-type: none"> - Meldung muss bei Landespolizeidirektion erfolgen - Bundesasylamt bestimmt, welche Landespolizeidirektion, und entscheidet über Meldeauflage 	<p>der zuständigen Polizeistelle einholen, ob genug Beweise für strafrechtliche Verfolgung vorliegen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Leiter der zuständigen Polizeistelle muss hierfür Meinung der Staatsanwaltschaft einholen
Dauer	<p>Bsp. Rheinland-Pfalz</p> <ul style="list-style-type: none"> - max. 1 Monat - Verlängerung um jeweils 1 Monat mit richterlicher Entscheidung möglich <p>Generalklausel Angemessenheit</p> <p>Aufenthaltsgesetz Verhältnismässigkeit</p>	<p>Art. L. 225-2 CSI (CART)</p> <ul style="list-style-type: none"> - max. 1 Monat - max. 2 Mal verlängerbar durch begründete Anordnung - Anordnung wird aufgehoben, wenn Voraussetzungen nicht mehr vorliegen <p>Art. L. 228-2 CSI</p> <ul style="list-style-type: none"> - max. 3 Monate - um 3 weitere Monate verlängerbar durch begründete Anordnung, sofern Voraussetzungen weiterhin vorliegen 	<p>Meldepflicht nach iCPP</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verhältnismässigkeit - max. doppelt so lang wie Hausarrest oder Haft <p>Meldepflicht für Drogendealer Max. 3 Jahre</p> <p>Meldepflicht für Hooligans Max. 2 Jahre</p>	<p>Sicherheitspolizeigesetz</p> <p>kein konkreter Zeitrahmen, aber Ort/ Dauer der Sportveranstaltung, Wohnsitz, Verhältnismässigkeit zu beachten</p> <p>Asyl-/ Fremdenpolizeigesetz max. bis zur Ausreise</p>	<p>Wie für alle Massnahmen nach TPIMA</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

		<p>- danach Verlängerung nur möglich, wenn neue/ zusätzliche Tatsachen vorliegen</p> <p>Art. 706-25-7 fCPP - bei Eintragung in Register für terroristische Taten 10 Jahre bei Erwachsenen, 5 Jahre bei Jugendlichen - bei Ausreiseverbot 5 Jahre bei Erwachsenen, 3 Jahre bei Jugendlichen</p>			
Sanktion	<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>Aufenthaltsgesetz - Ordnungswidrigkeit: Geldbusse bis zu 1'000 EUR</p>	<p>Art. L. 225-2 CSI (CART), Art. L. 228-2 CSI 3 Jahre Freiheitsstrafe und/ oder 45'000 EUR Geldstrafe</p> <p>Art. 706-25-7 fCPP (seit 2015) 2 Jahre Freiheitsstrafe und/ oder 30'000 EUR Geldstrafe</p>	<p>Meldepflicht nach iCPP - Richter kann zusätzlich/ stattdessen strengere Massnahme anordnen - Zwangsmassnahme möglich, z.B. Beugehaft</p> <p>Meldepflicht für Drogendealer - 10'000 bis 40'000 EUR Geldstrafe - weitere Massnahmen</p> <p>Meldepflicht für Hooligans</p>	<p>Sicherheitspolizeigesetz Vorführung, wenn dies in Bescheid angedroht wurde</p> <p>Asylgesetz - Ausschaffungshaft, wenn Meldeverpflichtung mehrmals verletzt wird - Verwaltungsstrafe - Abmeldung von Grundversorgung bei unentschuldigter Abwesenheit aus Betreuungsstelle</p>	<p>Wie für alle Massnahmen nach TPIMA bei Verstoß ohne zulängliche Entschuldigung 5 Jahre Freiheitsstrafe und/ oder Geldstrafe</p>

	- wiederholter Verstoss ist Straftat: Freiheitsstrafe bis zu 1 Jahr oder Geldstrafe		- 10'000 bis 40'000 EUR Geldstrafe - Einzug des Führerscheins für 6 Monate bis 1 Jahr	Fremdenpolizeigesetz Ausschaffungshaft bei Nichterfüllung/ Verletzung der Meldepflicht, wenn kein milderer Mittel zur Verfügung steht	
Praxis	Rechtsgrundlage Nutzung der polizeirechtlichen Generalklausel für Meldeauf-lage wird in Literatur kritisiert, da Meldeauf-lagen in vergangenen Jahren zugenommen haben und sich dadurch zur Standard-massnahme entwickeln, für die eigene Rechtsgrundlage erforderlich sein soll	Meldepflicht bei Verdacht, terroristische Taten begehen zu wollen Geht weniger weit als Regelung während Notstand (1 Mal täglich statt bis zu 3 Mal täglich)	Meldepflicht nach iCPP - Richter muss bei Erlass der Massnahme die Bedürfnisse der betroffenen Person berücksichtigen, insbesondere berufliche Umstände - Massnahmenkatalog wird in der Literatur viel kritisiert, da er eher repressiven als präventiven Charakter hat	Relevanz - Sportgrossveranstaltungen: setzt voraus, schon min. einmal bei Sportveranstaltung auffällig geworden zu sein, für Terrorismus daher wohl geringe Relevanz - Asyl-/ Fremdenpolizeirecht: regelmässig genutztes Mittel, um Anwesenheit zu kontrollieren, jedoch keine spezielle Massnahme zur Terrorismusprävention	Hintergrund Massnahmen nach TPIMA wurden 2011 eingeführt, um im Gegensatz zu den strengen Massnahmen nach dem PTA von 2005 weniger invasiv zu sein, klarer definiert und besser vergleichbar mit Regelungen anderer Staaten Statistik - bis März 2014 10 Massnahmen nach TPIMA (insgesamt, alle jedoch inkl. Meldepflicht), davon 9 noch übernommen von vorherigem System - bis März 2014 alle Massnahmen entweder abgelaufen oder aufgehoben, seitdem bis

					<p>März 2015 keine neuen Massnahmen getroffen</p> <ul style="list-style-type: none">- 8 der 10 Personen mussten sich täglich bei Polizeistation melden, 2 weitere mussten stattdessen eine Überwachungsfirma telefonisch kontaktieren- in August 2016 6 Massnahmen nach TPIMA, auch in August 2017 6 Massnahmen nach TPIMA <p>Verhältnismässigkeit Pflicht, sich bei Überwachungsfirma zu melden wurde als unverhältnismässig kritisiert, da Betroffene gleichzeitig auch GPS-Überwachungsgerät trugen</p>
--	--	--	--	--	--

1.2. Präventives Kontaktverbot

	Deutschland	Frankreich	Italien	Österreich	Vereinigtes Königreich
Rechtsgrundlage	<p>§ 20y BKAG (ab 25.05.: § 55) Präventives Kontaktverbot zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus oder zur Verhütung terroristischer Straftaten</p> <p>§ 27b PolG Baden-Württemberg Präventives Kontaktverbot zur Verhütung terroristischer Straftaten</p> <p>Bsp.: Art. 16 PAG Bayern - Standardmassnahme, die allgemein die Abwehr von Gefahren betrifft - nicht speziell für Terrorismus</p> <p>Generalklausel</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. 138 CPP Allgemeine Möglichkeit jemandem Kontaktverbot zu einer bestimm-</p>	<p>Art. 8-4 CAM Präventives Kontaktverbot zu Personen, die wegen eines Verbrechens verurteilt wurden/ Präventivmassnahmen unterliegen</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 z.B. beinhalten: - Verbot, mit bestimmter Person oder bestimmter 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>

	<p>In anderen Bundesländern Kontaktverbot auf Grundlage der polizeirechtlichen Generalklausel möglich</p> <p>§ 56 AufenthG Kontakt-/Kommunikationsverbot für Ausländer möglich, gegen die aus Gründen der inneren Sicherheit Abschiebeanordnung besteht, um Fortführen dieser Bestrebungen zu erschweren/unterbinden</p>	<p>ten Person aufzuerlegen, wenn ersterer einer Tat verdächtig wird, die mindestens mit Freiheitsstrafe bestraft wird</p> <p>Art. L. 563-1 CESEDA Ausländern, die unter Hausarrest oder Einreiseverbot stehen, kann in-/direkter Kontakt zu bestimmten Personen verboten werden, die in Verbindung zu terroristischen Akten stehen</p>			
Voraussetzungen	<p>BKAG</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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/ in- 	<p>Art. L. 225-2 CSI (CART)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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 	<p>Voraussetzungen</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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 	<p>Sanktionsergänzende Massnahme</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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 Handlungen abzuhalten 	<p>Wie für alle Massnahmen nach TPIMA</p> <ul style="list-style-type: none"> - (A) angemessene Vermutung, 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“)

	<p>ternationale Organisation rechtswidrig mit Gewalt/ durch Drohung zu nötigen oder politische, verfassungsrechtliche, wirtschaftliche oder 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>PolG Baden-Württemberg</p> <p>- wie BKAG</p> <p>- aber: darf nur Verhütung der genannten terroristischen Straftaten dienen, nicht lediglich Abwehr einer terroristischen Gefahr</p>	<p>- wichtige Gründe für Annahme, dass Verhalten der Person, mit welcher Kontakt verboten wird, Bedrohung für öffentliche Sicherheit darstellt</p> <p>- schriftliche und begründete Anordnung</p> <p>- Anordnung innerhalb 1 Jahres ab Rückkehr ins Staatsgebiet</p> <p>Art. L. 228-2 CSI</p> <p>- wichtige Gründe für die Annahme, dass Verhalten 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)/ stimmt zu Aussagen, die zum Begehen terroristischer Taten</p>		<p>- unzulässig, wenn Massnahmen unzumutbaren Eingriff in Persönlichkeitsrechte/ Lebensführung darstellt</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 vorenthalten werden kann</p> <p>Eilfall</p> <p>Zustimmung des Obersten Gerichtshofs kann auch nachträglich eingeholt werden</p>
--	--	--	--	--	---

	<p>- Tatsachen müssen Annahme rechtfertigen/ individuelles Verhalten der Person muss konkrete Wahrscheinlichkeit begründen, dass sie in absehbarer Zeit auf ihrer Art nach konkretisierte Weise Tat begehen wird</p> <p>Bsp.: PAG Bayern Abwehr einer (drohenden) Gefahr für bedeutendes Rechtsgut einer Person</p> <p>Generalklausel - bestehende/ künftige Gefahr für öffentliche Sicherheit und Ordnung - Ermessensausübung - Geeignetheit, Erforderlichkeit, Verhältnismässigkeit</p> <p>AufenthG - Ausländer - bestehende Abschiebungsanordnung aus</p>	<p>aufzurufen/ die terroristische Taten verherrlichen</p> <p>- wichtige Gründe für Annahme, dass Verhalten der Person, mit welcher Kontakt verboten wird, Bedrohung für öffentliche Sicherheit darstellt</p> <p>- schriftliche und begründete Anordnung</p> <p>Art. 138 CPP - Person wird einer Tat verdächtigt, die mindestens mit Freiheitsstrafe bestraft wird - Anordnung des Kontaktverbots zu jeder Zeit des Ermittlungsverfahrens möglich</p> <p>Art. L. 563-1 CESEDA - Ausländer - unter Hausarrest - zu einem Einreiseverbot nach Frankreich verurteilt</p>			
--	---	--	--	--	--

	<p>Gründen der inneren Sicherheit</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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 				
Zuständigkeit	<p>BKAG Gericht auf Antrag der Abteilungsleitung/ Vertretung</p> <p>PolG Baden-Württemberg Amtsgericht auf Antrag der Leitung eines regionalen Polizeiprä-</p>	<p>Art. L. 225-2 CSI (CART), Art. L. 228-2 CSI - Innenminister - informiert ausserdem den Staatsanwalt von Paris und örtlich zuständigen Staatsanwalt</p> <p>Art. 138 CPP Ermittlungsrichter oder Haftrichter</p>	Gericht	Sanktionsergänzende Massnahme erkennendes Gericht	Wie für alle Massnahmen nach TPIMA - Innenminister trifft Massnahme - Oberster Gerichtshof muss Massnahme zustimmen - Innenminister muss Meinung des Leiters der zuständigen Polizeistelle einholen, ob ge-

	<p>sidioms/ Polizeipräsidioms Einsatz/ Landeskriminalamts</p> <p>Polizeirecht Polizei- und Ordnungsbehörden</p> <p>AufenthG Ausländerbehörde</p>	<p>Art. R. 523-4 CESEDA Präfekt des Departements bzw. in Paris der Polizeipräfekt</p>			<p>nug Beweise für strafrechtliche Verfolgung vorliegen</p> <p>- Leiter der zuständigen Polizeistelle muss hierfür Meinung der Staatsanwaltschaft einholen</p>
Dauer	<p>BKAG, PolG Baden-Württemberg, PAG Bayern Max. 3 Monate, verlängerbar um jeweils max. 3 Monate</p> <p>Generalklausel Angemessenheit</p> <p>AufenthG Verhältnismässigkeit, liegt nur in sehr engen Grenzen vor</p>	<p>Art. L. 225-2 CSI (CART) - max. 3 Monate - max. 1 Mal verlängerbar durch begründete Anordnung</p> <p>Art. L. 228-2 CSI - max. 6 Monate - max. 6 Monate verlängerbar, wenn neue/ zusätzliche Tatsachen vorliegen</p> <p>Art. 138 CPP Unbegrenzt</p> <p>Art. L. 563-1 CESEDA - 6 Monate - erneuerbar</p>	<p>Dauer - Verhältnismässigkeit - max. doppelt so lang wie Hausarrest oder Haft</p>	<p>Sanktionsergänzende Massnahme Max. bis Ende der Probezeit nach Entlassen aus der Haft</p>	<p>Wie für alle Massnahmen nach TPIMA - 1 Jahr - verlängerbar um 1 Jahr, sofern Voraussetzungen weiterhin vorliegen, jedoch keine neue Zustimmung des Obersten Gerichtshofs erforderlich</p>

<p>Sanktion</p>	<p>BKAG Straftat: Freiheitsstrafe bis zu 3 Jahre oder Geldstrafe</p> <p>PolG Baden-Württemberg Straftat: Freiheitsstrafe bis zu 2 Jahre oder Geldstrafe</p> <p>PAG Bayern, Generalklausel Keine Sanktion, lediglich verwaltungsrechtliche Zwangsmittel zur Durchsetzung der Anordnung</p> <p>AufenthG Trotz wiederholten Hinweises auf rechtliche Folgen Verstoss gegen Kommunikationsmittel-/ Kontaktverbot: Straftat: Freiheitsstrafe bis zu 1 Jahr oder Geldstrafe</p>	<p>Art. L. 225-2 CSI (CART), Art. L. 228-2 CSI 3 Jahre Freiheitsstrafe und/ oder 45'000 EUR Geldstrafe</p> <p>Art. 138 CPP Max. 24 Stunden Untersuchungshaft</p> <p>Art. L. 563-1 CESEDA 1 Jahre Freiheitsstrafe</p>	<p>Sanktion</p> <ul style="list-style-type: none"> - Richter kann zusätzlich/ stattdessen strengere Massnahme anordnen - Zwangsmassnahme möglich, z.B. Beugehaft 	<p>Exekutionsordnung Keine Sanktion, lediglich Durchsetzung durch die Sicherheitsbehörden</p> <p>Sanktionsergänzende Massnahme</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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>Wie für alle Massnahmen nach TPIMA bei Verstoss ohne zulängliche Entschuldigung 5 Jahre Freiheitsstrafe und/ oder Geldstrafe</p>
------------------------	---	---	---	---	--

<p>Praxis</p>	<p>Keine Angaben</p>	<p>Problem</p> <ul style="list-style-type: none"> - in manchen Fällen sind nicht alle Voraussetzungen für Kontaktverbot erfüllt - neue Gesetzgebung ermöglicht teilweise, dennoch Massnahmen zu ergreifen 	<p>Keine Angaben</p>	<p>Keine Angaben</p>	<p>EMRK</p> <p>Urteil von 2014, in welchem Kläger Verletzung seiner Rechte aus Art. 3, 8 EMRK geltend macht wegen Einschränkung seines Rechts, elektronische Geräte zu benutzen und Umgang mit anderen zu haben</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kläger macht geltend, dies sei unmenschlich und erniedrigend sowie unverhältnismässig im Verhältnis zu seinem Familien-, Privatleben und dem seiner Frau und Kinder - Gericht hat ihm in Bezug auf Einschränkung des Gebrauchs elektronischer Geräte Recht gegeben, Klage in Bezug auf Umgangsverbot jedoch abgewiesen
----------------------	----------------------	--	----------------------	----------------------	--

1.3. Präventive Ein- und Ausgrenzung

	Deutschland	Frankreich	Italien	Österreich	Vereinigtes Königreich
Rechtsgrundlage	<p>§ 20y BKAG (ab 25.05.: § 55) Aufenthaltsvorgabe zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus oder zur Verhütung terroristischer Straftaten</p> <p>§ 27b PolG Baden-Württemberg Aufenthaltsvorgabe zur Verhütung terroristischer Straftaten</p> <p>Bsp.: § 16 PolG Brandenburg Platzverweis und Aufenthaltsverbot sind Standardmassnahmen im Polizeirecht der Länder</p>	<p>Art. L. 228-2 CSI: Eingrenzung Eingrenzung auf bestimmten Bereich für Personen, die verdächtigt werden, terroristische Taten begehen zu wollen</p> <p>Art. L. 228-4 CSI: Ausgrenzung Ausgrenzung aus bestimmtem Bereich für Personen, die verdächtigt werden, 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. 138 fCPP</p>	<p>Art. 282-bis iCPP Verbot, die eigene Wohnung zu betreten</p> <p>Art. 283 iCPP Gebot oder Verbot, an einem bestimmten Ort zu verweilen</p> <p>Art. 2 CAM (<i>rimpatrio 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>§ 36 SPG Platzverweis</p> <p>§ 38 SPG Wegweisung</p> <p>§ 38a SPG Betretungsverbot</p>	<p>Teil 1, Abs. 3 TPIMA Massnahme für Ortsverbote</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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

		<p>Allgemeine Möglichkeit, im Rahmen des Ermittlungsverfahrens Pflicht aufzuerlegen, bestimmte Orte nicht zu verlassen oder zu betreten</p> <p>Art. 422-3 CP - Aufenthaltsverbot möglich als Sanktion für terroristische Akte - dem Sinn nach aber auch als präventive Massnahme möglich</p>	<p>Art. 10 Gesetz 14/2017 Verbot, sich an bestimmten öffentlichen Orten aufzuhalten, z.B. Bahnhöfe/ Flughäfen, Schulen/ Universitäten, Museen/ Monumente etc.</p>		
Voraussetzungen	<p>BKAG - 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 mit</p>	<p>Eingrenzung, Ausgrenzung, Anzeigen von Ortswechseln nach 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, diese erleichtern oder daran teilnehmen</p>	<p>Massnahmen nach iCPP - 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</p> <p>Art. 2 CAM (<i>rimpatrio con foglio di via obbligatorio</i>)</p>	<p>Platzverweis - auf Tatsachen begründeter Verdacht - bestimmtem Ort - allgemeine Gefahr für Leben/ Gesundheit mehrerer Menschen/ Eigentum/ Umwelt in grossem Ausmass</p> <p>Wegweisung - Unbeteiligte, die durch Anwesenheit am Verfallsort Erfüllung der allgemeinen Hilfeleis-</p>	<p>Wie für alle Massnahmen nach TPIMA - (A) angemessene Vermutung, 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</p>

	<p>Gewalt/ durch Drohung zu nötigen oder politische, verfassungsrechtliche, wirtschaftliche oder 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>PolG Baden-Württemberg</p> <p>- wie BKAG</p> <p>- aber: darf nur Verhütung der genannten terroristischen Straftaten dienen, nicht lediglich Abwehr einer terroristischen Gefahr</p> <p>- Tatsachen müssen Annahme rechtfertigen/ individuelles Verhalten der Person</p>	<p>- oder: Person unterstützt/ verbreitet (die Ideologie befürwortend)/ stimmt zu Aus sagen, 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 weiterhin familiäres und berufliches Leben weiterführen können</p> <p>- ausgegrenzter Bereich darf nicht Wohnort der Person sein</p> <p>Art. 138 fCPP Ermittlungsverfahren wegen einer Tat, die min. mit einer Freiheitsstrafe bestraft wird</p> <p>Art. 131-31 CP Nebenstrafe bei Verurteilung wegen einer terroristischen Tat</p>	<p>Kann verhängt werden gegenüber Personen, die der Polizei als Straftäter bekannt sind</p> <p>Art. 10 Gesetz 14/2017 Kann auch gegenüber Minderjährigen verhängt werden, wenn</p> <p>- min. 14 Jahre alt</p> <p>-Sorgerechtsinhaber über Anordnung informiert</p>	<p>tungspflicht/ nach gefährlichem Angriff gebotene Klärung der Umstände behindern</p> <p>- ebenso, wenn Voraussetzungen für Platzverweis vorliegen</p> <p>Betretungsverbot</p> <p>- Spezialvorschrift zur Wegweisung</p> <p>- Verbot, Wohnung/ unmittelbare Umgebung zu betreten</p> <p>- bei gefährdeter Minderjähriger Person auch Betretungsverbot der Schule/ Kinderbetreuungseinrichtung möglich</p> <p>- dient Schutz der Person, die in Wohnung wohnt</p> <p>- wenn anzunehmen ist, dass Angriff auf Leben/ Gesundheit/ Freiheit bevorsteht, insbesondere bei vorangegangenen gefährlichem Angriff</p>	<p>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 vorenthalten werden kann</p> <p>Eilfall Zustimmung des Obersten Gerichtshofs kann auch nachträglich eingeholt werden</p>
--	---	--	---	---	---

	<p>muss konkrete Wahrscheinlichkeit begründen, dass sie in absehbarer Zeit auf ihrer Art nach konkretisierte Weise Tat begehen wird</p> <p>Bsp. Brandenburg für Platzverweis/ Aufenthaltsverbot Gefahr für öffentliche Sicherheit und Ordnung</p> <p>Bsp. Brandenburg für Ortsverbot wegen geplanter Straftat - auf Tatsachen gegründeter Verdacht, Person werde an Ort Straftat begehen/dazu beitragen - kann schriftlich Verbot für Ort/Gebiet innerhalb Gemeinde/gesamtes Gemeindegebiet erlassen werden - Umfang muss erforderlich sein</p>				
--	---	--	--	--	--

	<ul style="list-style-type: none"> - berechtigtes Betreten der eigenen Wohnung muss möglich sein - berechnigte Interessen müssen gewahrt bleiben 				
Zuständigkeit	<p>BKAG Gericht auf Antrag der Abteilungsleitung/ Vertretung</p> <p>PolG Baden-Württemberg Amtsgericht auf Antrag der Leitung eines regionalen Polizeipräsidiums/ Polizeipräsidiums Einsatz/ Landeskriminalamts</p> <p>Bsp. Brandenburg Polizei- und Ordnungsbehörden</p>	<p>Eingrenzung, Ausgrenzung, Anzeigen von Ortswechseln nach CSI</p> <ul style="list-style-type: none"> - Innenminister - informiert ausserdem den Staatsanwalt von Paris und örtlich zuständigen Staatsanwalt <p>Art. 138 fCPP Ermittlungsrichter oder Haftrichter</p> <p>Art. 131-31 CP erkennendes Gericht oder Strafvollzugsrichter</p>	<p>Art. 2 CAM (<i>rimpatrio con foglio di via obbligatorio</i>) Polizeidirektor (<i>Questore</i>)</p> <p>Art. 10 Gesetz 14/2017</p> <ul style="list-style-type: none"> - Polizeidirektor (<i>Questore</i>) - Weiterleitung an Staatsanwaltschaft, damit diese Zustimmung durch Gerichtspräsident innerhalb 48 Stunden ersuchen kann 	<p>Platzverbot Sicherheitsbehörden</p> <p>Wegweisung, Betretungsverbot</p> <ul style="list-style-type: none"> - Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes - Wegweisung bei Gefährdung grossen Ausmasses: über Eilzuständigkeit ebenfalls Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes, wenn Sicherheitsbehörde nicht selbst handeln kann 	<p>Wie für alle Massnahmen nach TPIMA</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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
Dauer	<p>Bsp. Brandenburg für Ortsverbot wegen geplanter Straftat</p>	<p>Eingrenzung nach CSI</p> <ul style="list-style-type: none"> - max. 3 Monate - max. 3 Monate verlängerbare 	<p>Massnahmen nach iCPP</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verhältnismässigkeit 	<p>Platzverbot</p>	<p>Wie für alle Massnahmen nach TPIMA</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1 Jahr

	<p>Max. 3 Monate</p> <p>BKAG, PoIG Baden-Württemberg Max. 3 Monate, verlängerbar um jeweils max. 3 Monate</p> <p>Bsp. Brandenburg für Platzverweis/Aufenthaltsverbot Nur vorübergehend</p>	<p>- danach nur verlängerbar, wenn neue/ zusätzliche Tatsachen vorliegen</p> <p>- insgesamt max. 12 Monate</p> <p>Ausgrenzung, Anzeigen von Ortswechseln nach CSI</p> <p>- max. 6 Monate</p> <p>- max. 6 Monate verlängerbar</p> <p>- danach nur um max. 6 Monate verlängerbar, wenn neue/ zusätzliche Tatsachen vorliegen</p> <p>Art. 138 fCPP Unbeschränkt</p> <p>Art. 422-3 CP</p> <p>- max. 15 Jahre bei Verbrechen</p> <p>- max. 10 Jahre bei Vergehen</p>	<p>- max. doppelt so lang wie Hausarrest oder Haft</p> <p>Massnahmen nach Art. 10 Gesetz 14/2017</p> <p>- min. 1 Jahr</p> <p>- max. 5 Jahre</p> <p>Art. 2 CAM (<i>rimpatro con foglio di via obbligatorio</i>) Max. 3 Jahre</p>	<p>- längerfristig: nach Wegfall der Gefährdung, max. 3 Monate, verlängerbar</p> <p>- kurzfristig: Verhältnismässigkeit</p> <p>Wegweisung Verhältnismässigkeit</p> <p>Betretungsverbot</p> <p>- max. 10 Tage</p> <p>- verlängerbar auf 20 Tage, wenn innerhalb der ersten 10 Tage Antrag auf Erlass einer einstweiligen Verfügung eingeht</p>	<p>- verlängerbar um 1 Jahr, sofern Voraussetzungen weiterhin vorliegen, jedoch keine neue Zustimmung des Obersten Gerichtshofs erforderlich</p>
Sanktion	<p>BKAG Straftat: Freiheitsstrafe bis zu 3 Jahren oder Geldstrafe</p>	<p>Eingrenzung, Ausgrenzung, Anzeigen von Ortswechseln nach CSI</p>	<p>Massnahme nach iCPP</p> <p>- Richter kann zusätzlich/ stattdessen strengere Massnahme anordnen</p>	<p>Platzverweis, Wegweisung</p> <p>- Keine Sanktion, jedoch Durchsetzung mit unmittelbarem Zwang</p>	<p>Wie für alle Massnahmen nach TPIMA bei Verstoss ohne zulängliche Entschuldigung</p>

	<p>PolG Baden-Württemberg Straftat: Freiheitsstrafe bis zu 2 Jahren oder Geldstrafe</p> <p>Bsp. Brandenburg Keine Sanktion, lediglich verwaltungsrechtliche Zwangsmittel zur Durchsetzung der Anordnung</p>	<p>3 Jahre Freiheitsstrafe und/ oder 45'000 EUR Geldstrafe</p> <p>Art. 138 fCPP Vorführung und Befragung für max. 24 Stunden, Untersuchungshaft</p>	<p>- Zwangsmassnahme möglich, z.B. Beugehaft</p> <p>Massnahme nach Art. 10 Gesetz 14/2017 Geldstrafe</p>	<p>- unmittelbarer Zwang muss notwendig und verhältnismässig sein und zuvor angedroht und angekündigt werden</p> <p>Betretungsverbot Keine Durchsetzung mittels unmittelbaren Zwangs möglich</p>	<p>5 Jahre Freiheitsstrafe und/ oder Geldstrafe</p>
Praxis	Keine Angaben	Keine Angaben	<p>Massnahme nach iCPP - Massnahmenkatalog wird in der Literatur viel kritisiert, da er eher repressiven als präventiven Charakter hat - wird in der Praxis viel verwendet</p>	Keine Angaben	<p>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</p>

1.4. Präventives Ausreiseverbot (samt Beschlagnahme des Passes)

	Deutschland	Frankreich	Italien	Österreich	Vereinigtes Königreich
Rechtsgrundlage	<p>§ 6a PAuswG für Personalausweis</p> <p>§§ 7, 8 dPassG für Reisepass</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 Richter gesperrt werden</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. Reisepass/ Reiseticket ohne Erlaubnis des Innenministers zu besitzen</p>

<p>Voraussetzungen</p>	<p>Reisepass</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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>Personalausweis</p> <ul style="list-style-type: none"> - wie bei Reisepass - aber: Gefährdung muss darin 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 	<p>Voraussetzungen</p> <ul style="list-style-type: none"> - französischer Ausreisender - 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>Reisepassentzug nach Art. 9-2-bis CAM</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verdacht, eine terroristische Tat begehen zu wollen/ begangen zu haben oder an auswärtigem Konflikt teilnehmen zu wollen zur Unterstützung einer terroristischen Organisation <p>Reisepassentzug nach iCPP</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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 	<p>Reisepass und Personalausweis</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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 - Behörde hat kein Ermessen bei der Entscheidung <p>Fremdenpass</p> <ul style="list-style-type: none"> - wie bei Reisepass/ Personalausweis - Prognoseentscheidung auf Grundlage des bisherigen Gesamtverhaltens 	<p>Beschlagnahme nach CTSA</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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>Reisemassnahme nach TPIMA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Innenminister veröffentlicht Aspekte, welche bei Entscheidung über Reisemassnahme berücksichtigt werden - ausserdem: wie für alle Massnahmen nach TPIMA: - (A) angemessene Vermutung, die Person sei
-------------------------------	--	--	---	--	---

	<p>religiöser Belange anzuwenden/ zu unterstützen/ vorsätzlich hervorzurufen</p>			<p>- alternativ: Versagung/ Entzug auch möglich bei unentschuldigtem Nichtbefolgen einer Ladung zur erkennungsdienstlichen Behandlung</p> <p>Aufenthaltsverbot</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bürger aus EWR-Staat, Schweiz, begünstigtem Drittstaat - persönliches Verhalten gefährdet öffentliche Sicherheit/ Ordnung - tatsächliche, gegenwärtige, erhebliche Gefahr, die Grundinteresse der Gesellschaft betrifft - bei Aufenthalt seit über 10 Jahren: ausserdem nachhaltige und massgebliche Gefährdung nötig 	<p>in terroristische Aktivitäten involviert</p> <ul style="list-style-type: none"> - (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 vorenthalten werden kann <p>Eilfall</p> <p>Zustimmung des Obersten Gerichtshofs kann auch nachträglich eingeholt werden</p>
--	--	--	--	--	---

<p>Zuständigkeit</p>	<p>Passbehörde bzw. Personalausweisbehörde</p> <p>Grenzüberschreitender Verkehr zuständige Behörden können im Einzelfall Ausreise verbieten</p>	<p>Innenminister</p>	<p>Reisepassentzug nach Art. 9-2-bis CAM Polizeipräsident (<i>Questore</i>)</p> <p>Reisepassentzug nach iCPP Richter ordnet an, Meldung muss bei von Richter bestimmter Polizeistelle erfolgen</p>	<p>Passbehörde Bezirksverwaltungsbehörde, Bürgermeister oder Vertretungsbehörde</p> <p>Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes</p> <ul style="list-style-type: none"> - zur Vollstreckung - für Aufenthaltsverbot, dann auf Antrag des Bundesamtes für Fremdenwesen und Asyl 	<p>Beschlagnahme nach CTSA Polizeibeamter auf Weisung der Polizei auch qualifizierter Beamter für Immigration-sachen oder Zollbeamter</p> <p>Reisemassnahme nach TPIMA Innenminister</p>
<p>Dauer</p>	<p>Personalausweis</p> <ul style="list-style-type: none"> - max. 3 Monate - keine Verlängerung <p>Neuer Reisepass oder Personalausweis</p> <ul style="list-style-type: none"> - auf Antrag - wenn Voraussetzungen nicht mehr vorliegen 	<p>Grundsatz</p> <ul style="list-style-type: none"> - max. 6 Monate - verlängerbar, seit 2016 keine Höchstgrenze für Gesamtdauer mehr - aufzuheben, wenn Voraussetzungen nicht mehr vorliegen 	<p>Reisepassentzug nach Art. 9-2-bis CAM</p> <ul style="list-style-type: none"> - min. 1 Jahr - max. 5 Jahre <p>Reisepassentzug nach iCPP</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verhältnismässigkeit - max. doppelt so lang wie Hausarrest oder Haft 	<p>Reisepass, Personal-/ Fremdenausweis</p> <ul style="list-style-type: none"> - keine Angabe in Gesetz oder Rechtsprechung - jedenfalls bei Wegfall der Voraussetzungen <p>Aufenthaltsverbot</p> <ul style="list-style-type: none"> - max. 10 Jahre - unbefristet, wenn Person öffentlich/ in einer Versammlung/ durch Verbreiten von Schriften terroristische Taten, die mit Völkerstraftaten 	<p>Beschlagnahme nach CTSA</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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 <p>Reisemassnahme nach TPIMA: wie für alle Massnahmen nach TPIMA</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1 Jahr

				vergleichbar sind, billig/ dafür wirbt	- verlängerbar um 1 Jahr, sofern Voraussetzungen weiterhin vorliegen, jedoch keine neue Zustimmung des Obersten Gerichtshofs erforderlich
Sanktion	<p>Vorsätzliche Ausreise trotz versagtem/ entzogenem/ beschränktem Reisepass oder nicht zur Ausreise berechtigendem Personalausweis ist Straftat: Freiheitsstrafe bis zu 1 Jahr oder Geldstrafe</p> <p>Fahrlässige Begehung der genannten Taten ist Ordnungswidrigkeit: Geldbusse bis zu 30'000 EUR</p> <p>Ausstellung eines Passes im In-/ Ausland durch vorsätzlich unrichtige Angaben bewirken ist Ordnungswidrigkeit: Geldbusse bis zu 5'000 EUR</p>	<p>Verstoss oder Versuch des Verstosses gegen Ausreiseverbot 3 Jahre Freiheitsstrafe und/ oder 45'000 EUR Geldstrafe</p> <p>Verstoss gegen Pflicht, Reisepass/ Personalausweis abzugeben 2 Jahre Freiheitsstrafe und/ oder 4'500 EUR Geldstrafe</p> <p>Beförderungsunternehmen nimmt mit Ausreiseverbot belegte Person trotz Kenntnis des Verbots mit - Mahnung - Geldstrafe</p>	<p>Reisepassentzug nach Art. 9-2-bis CAM - min. 1 Jahr - max. 5 Jahre</p> <p>Reisepassentzug nach iCPP - Richter kann zusätzlich/ stattdessen strengere Massnahme anordnen - Zwangsmassnahme möglich, z.B. Beugehaft</p>	<p>Verwaltungsübertretung - 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</p>	<p>Verstoss gegen Herausgabepflicht nach CTSA ohne zulängliche Entschuldigung 6 Monate Freiheitsstrafe</p> <p>Verstoss gegen Reise-massnahme nach TPIMA - 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</p>

	<p>Entziehen der polizeilichen Kontrolle an Staatsgrenze/ Überschreiten des deutschen Staatsgebietes ausserhalb der zugelassenen Grenzübergangsstellen ist Ordnungswidrigkeit: Geldbusse bis zu 5'000 EUR</p>				
<p>Praxis</p>	<p>Relevanz für Reisen innerhalb Europas Reisepass kaum noch erforderlich, Personalausweis genügt</p>	<p>Sperrung Ausweis wird gesperrt, auch wenn er nicht abgegeben werden muss</p> <p>Reisetickets Innenminister wird bei Buchung eines Reisetickets für diesen Ausweis informiert</p> <p>Beförderungsunternehmen Dem Beförderungsunternehmen wird Beförderung der Person verboten</p> <p>Verfassungsrat (Conseil constitutionnel)</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 - Richter muss bei Erlass der Massnahme die Bedürfnisse der betroffenen Person berücksichtigen, insbesondere berufliche Umstände</p>	<p>Relevanz - eher gering, da keine Personalausweispflicht besteht - Reisepassentzug insbesondere bei Suchtmittelkriminalität relevant</p> <p>Einschneidende Massnahme - Versagung/ Entzug: Berufliche und persönliche Belange werden bei Entscheidung nicht berücksichtigt - Aufenthaltsverbot: nur bei schwerer Kriminalität und wenn kein milderes Mittel besteht</p>	<p>Keine Angaben</p>

		<p>Hält Massnahmen in Abwägung zwischen Bewegungsfreiheit (<i>liberté d'aller et venir</i>) und Schutz der öffentlichen Ordnung für verhältnismässig</p> <p>Präventivmassnahme</p> <ul style="list-style-type: none"> - richtet sich an Familien, die in Konfliktgebiet reisen möchten - Vater/ Mutter weist Anzeichen von Radikalisierung auf und will mit Kindern reisen - Zusammenarbeit zwischen Strafrechts-, Verwaltungsrechts, und Kinderschutzbehörden - psychologische Begleitung der Kinder/ Familie kann eingesetzt werden - Ziel: verhindern, dass Familie (insb. Kinder) Staatsgebiet verlassen 	<p>- Massnahmenkatalog wird in der Literatur viel kritisiert, da er eher repressiven als präventiven Charakter hat</p>		
--	--	--	--	--	--

1.5. Präventiver Hausarrest

	Deutschland	Frankreich	Italien	Österreich	Vereinigtes Königreich
Rechtsgrundlage	Keine Regelungen zum präventiven Hausarrest	<p>Art. L. 225-2 CSI (CART) Hausarrest für Personen, die aus Ausland zurückkehren und die verdächtigt werden, die öffentliche Sicherheit gefährden zu wollen</p> <p>Art. 142-5 fCPP Hausarrest mit elektronischer Überwachung, wenn Person verdächtigt wird, eine mit min. 2 Jahren Freiheitsstrafe bedrohte Tat begangen zu haben</p>	<p>Art. 284 iCPP - präventiver Hausarrest - kann mit Kontaktverbot verbunden werden</p> <p>Art. 285 iCPP - präventiver Hausarrest in auf elterliche Fürsorge angepasste Unterbringung - kann mit Kontaktverbot verbunden werden</p> <p>Art. 286 iCPP - präventiver Hausarrest in Krankenhaus/ therapeutischer Einrichtung - kann mit Kontaktverbot verbunden werden</p>	<p>§ 173a öStPO - Elektronisch überwachter Hausarrest als Fortsetzung der Untersuchungshaft - nicht speziell für Terrorismus</p>	<p>Teil 1, Abs. 1 TPIMA Massnahme zum Übernachtungsort</p>
Voraussetzungen	Nicht anwendbar	<p>Art. L. 225-2 CSI (CART) - Person hatte Staatsgebiet verlassen - wichtige Gründe zur Annahme, dass die Person ausgereist ist, um</p>	<p>Voraussetzungen - ernste Hinweise auf ein Verschulden oder Gefahr von Flucht/ Beweisvernichtung/ Wiederholungstat</p>	<p>Fortsetzung der Untersuchungshaft - Strafmündigkeit (14 Jahre)</p>	<p>Massnahme zum Übernachtungsort nach TPIMA: - festgelegter Übernachtungsort muss entweder eigene Wohnung</p>

		<p>terroristische Gruppierung aufzusuchen, um bei Rückkehr die öffentliche Sicherheit Frankreichs zu beeinträchtigen</p> <ul style="list-style-type: none"> - normales familiäres und berufliches Leben muss möglich sein - nur innerhalb bestimmten Zeitraum, max. 8/ 24 Stunden - bei Minderjährigen: Informationspflicht an Staatsanwalt beim örtlich zuständigen Landgericht (<i>tribunal de grande instance</i>) - muss innerhalb von 1 Monat ab Rückkehr der Person angeordnet werden <p>Art. 142-5 fCPP</p> <ul style="list-style-type: none"> - Person muss verdächtig sein, eine Tat begangen zu haben, die mit min. 2 Jahren Freiheitsstrafe bedroht ist - Antrag oder Zustimmung durch betroffene Person 	<ul style="list-style-type: none"> - verfolgte Tat muss mit min. 3 Jahren Freiheitsstrafe bedroht sein - Verhältnismässigkeit - nicht anwendbar auf Minderjährige 	<ul style="list-style-type: none"> - Antrag durch Staatsanwaltschaft oder Beschuldigten - kein gelinderes Mittel (z.B. Gelöbnis, Weisung, Sicherheitsleistung) - geordnete Lebensverhältnisse - Wohnsitz im Inland - Zustimmung des Beschuldigten 	<p>sein oder von Innenminister zur Verfügung gestellter Wohnung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Anordnung muss Möglichkeit vorsehen, um Erlaubnis für zeitweiliges Verlassen des festgelegten Übernachtungsortes bitten zu können - ausserdem: wie für alle Massnahmen nach TPIMA: - (A) angemessene Vermutung, 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
--	--	--	--	--	---

		<ul style="list-style-type: none"> - Person muss an Wohnsitz/ bestimmtem Ort bleiben und darf Ort nur unter bestimmten Voraussetzungen und zu bestimmten Zwecken verlassen - auch bei Minderjährigen zwischen 16 und 18 Jahren möglich - bei Minderjährigen auch Hausarrest in Einrichtung für Jugendliche möglich 			<ul style="list-style-type: none"> - (D) um Beteiligung der Person an terroristischen Aktivitäten zu verhindern - (E) vorherige Zustimmung des Obersten Gerichtshofs, wobei Zustimmung nur bei offensichtlichen Fehlern vorenthalten werden kann <p>Eilfall Zustimmung des Obersten Gerichtshofs kann auch nachträglich eingeholt werden</p> <p>Keine besonderen Altersbeschränkungen</p>
Zuständigkeit	Nicht anwendbar	<p>Art. L. 225-2 CSI (CART) Innenminister</p> <p>Art. 142-5 fCPP - Untersuchungsrichter (<i>juge d'instruction</i>) oder Haftrichter (<i>juge des libertés et de la détention</i>)</p>	Richter Darf nicht weitere sanktionierende Massnahmen wie z.B. Kontaktverbot hinzufügen, sofern nicht Staatsanwalt dies verlangt	Gericht	Innenminister

		- Modifikationen/ Aufhebung: Untersuchungsrichter (<i>juge d'instruction</i>)			
Dauer	Nicht anwendbar	<p>Art. L. 225-2 CSI (CART) - max. 1 Monat - max. 2 Mal verlängerbar</p> <p>Art. 142-5 fCPP - max. 6 Monate - um jeweils max. 6 Monate verlängerbar - insgesamt max. 2 Jahre</p>	<p>Dauer - 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 Jahren bestraft werden - max. 6 Jahre für Straftaten, die max. mit Freiheitsstrafe von über 20 Jahren oder lebenslang bestraft werden</p>	<p>Bis Beginn der Hauptverhandlung - bei Verdunklungsgefahr: max. 2 Monate - bei anderem Haftgrund: max. 6 Monate</p> <p>Nach Beginn der Hauptverhandlung Verhältnismässigkeit</p> <p>Jugendliche - Untersuchungshaft ist aufzuheben, wenn Hauptverhandlung nach 3 Monaten noch nicht begonnen hat - bei Vorwurf eines Verbrechens ist Untersuchungshaft nach 6 Monaten aufzuheben bzw. bei besonderer Schwierigkeit/ besonderem Umfang nach 1 Jahr</p>	<p>Wie für alle Massnahmen nach TPIMA - 1 Jahr - verlängerbar um 1 Jahr, sofern Voraussetzungen weiterhin vorliegen, jedoch keine neue Zustimmung des Obersten Gerichtshofs erforderlich</p>

Sanktion	Nicht anwendbar	Art. L. 225-2 CSI (CART) 3 Jahre Freiheitsstrafe und/ oder 45'000 EUR Geldstrafe Art. 142-5 fCPP Vorführung und Unter- suchungshaft	Straftat - evtl. Neuberechnung der Dauer des Hausar- rests - evtl. Untersuchungsh- aft - Richter kann zusätz- lich/ stattdessen stren- gere Massnahme anord- nen - Zwangsmassnahme möglich, z.B. Beugehaft - unbedeutende Verstösse werden nicht geahndet	Elektronisch überwach- ter Hausarrest statt normaler Untersu- chungshaft wird wider- rufen, wenn - notwendige Voraus- setzungen fallen weg - vereinbarte Regeln werden trotz Mahnung nicht eingehalten - erneut werden Strafta- ten begangen - Fluchtgefahr	Wie für alle Massnah- men nach TPIMA bei Verstoss ohne zulängli- che Entschuldigung 5 Jahre Freiheitsstrafe und/ oder Geldstrafe
Praxis	Nicht anwendbar	Gesetz 2017-1510 (30.10.2017) zur Ver- stärkung der inneren Si- cherheit und zur Terro- rismusbekämpfung (<i>loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme</i>) - Hausarrest wurde während des zweijähri- gen Notstandes viel ge- nutzt - dennoch wurde Haus- arrest nicht durch Ge- setz von Oktober 2017	Kritik Massnahmenkatalog wird in der Literatur viel kritisiert, da er eher re- pressiven als präven- tiven Charakter hat	Ende 2010-2015 - 3'200 Personen - verhältnismässig oft Frauen - wird insgesamt nur sel- ten angewendet, da oft gelindere Mittel möglich sind	Keine Angabe

		<p>eingeführt, welches ähnliche Massnahmen wie Eingrenzung, Ausgrenzung) einfuhrte</p> <ul style="list-style-type: none">- Verhängen von Hausarrest zur Terrorismusbekämpfung wurde stark kritisiert, da weitgehender Eingriff in Grundrechte ohne vorherige Verurteilung und Zweifel, ob Hausarrest Anschläge tatsächlich verhindern kann			
--	--	--	--	--	--

1.6. Präventive Verwendung von technischen Ortungsgeräten und von Mobilfunklokalisierung

	Deutschland	Frankreich	Italien	Österreich	Vereinigtes Königreich
Rechtsgrundlage	<p>§ 20n BKAG (ab 25.05.: § 53) Mobilfunklokalisierung zur Terrorismusprävention</p> <p>Bsp. § 34c PAG Thüringen - Allgemeine präventive Mobilfunklokalisierung - nicht speziell für Terrorismus</p> <p>§ 20z BKAG (ab 25.05.: § 56) Elektronische Aufenthaltsüberwachung zur Verhütung terroristischer Straftaten</p> <p>§ 27c PolG Baden-Württemberg Elektronische Aufenthaltsüberwachung zur Verhütung terroristischer Straftaten</p>	<p>Art. 706-24-2 i.V.m. 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>§ 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 öffentlicher Kommunikationsdienste erhalten</p> <p>§ 135 Abs. 2 öStPO</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>

				<p>Rechtsgrundlage für Auskünfte über Daten einer Nachrichtenübermittlung</p> <p>§ 11 Abs. 1 Nr. 7 PStSG Sicherheitspolizei kann Auskünfte über Standortdaten einholen, um verfassungsgefährdendem Angriff vorzubeugen</p>	
Voraussetzungen	<p>Mobilfunklokalisierung nach PAG Thüringen</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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 ei- 	<p>Voraussetzungen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ermittlung i.V.m. terroristischer Tat gem. Art. 421-1 bis 421-6 fCP - begründete Zustimmung durch Staatsanwalt - Untersuchungsrichter (<i>juge d'instruction</i>) kann Massnahme jederzeit beenden 	<p>Voraussetzungen wie für Hausarrest</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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 	<p>Sicherheitspolizeigesetz Auf Tatsachen beruhender Verdacht einer gegenwärtigen Gefahr für Leben/ Gesundheit/ Freiheit eines Menschen</p> <p>Telekommunikationsgesetz</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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 	<p>Massnahme zur elektronischen Kommunikation nach TPIMA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Innenminister muss Person erlauben, min. eines dieser Kommunikationsmittel zu benutzen: Festnetztelefon/ mittels Festnetz internetfähiger Computer/ Mobiltelefon ohne Internetzugang - Nutzung kann mit Auflagen verbunden sein - ausserdem: wie für alle Massnahmen nach TPIMA: - (A) angemessene Vermutung, die Person sei

	<p>ner Person oder gemeine Gefahr für Sachen auf andere Weise abzuwehren</p> <p>Mobilfunklokalisierung nach BKAG</p> <ul style="list-style-type: none"> - wie Mobilfunklokalisierung nach PolG Baden-Württemberg - alternativ: Tatsachen rechtfertigen Annahme, dass betroffene Person terroristische Straftat vorbereitet - ab 25.05.: Annahme, dass Person Tat innerhalb eines überschaubaren Zeitraums, auf ihrer Art nach konkretisierte Weise begehen wird oder dass individuelles Verhalten der Person konkrete Wahrscheinlichkeit dafür begründet - alternativ: Tatsachen rechtfertigen Annahme, dass Person Mitteilungen entgegennimmt oder weitergibt, die für eine 			<p>Strafprozessordnung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zustimmung des Inhabers der technischen Einrichtung - Aufklärung einer Straftat kann gefördert werden - Straftat lässt Freiheitsstrafe von min. 6 Monaten erwarten - 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 <p>Polizeiliches Staatsschutzgesetz</p>	<p>in terroristische Aktivitäten involviert</p> <ul style="list-style-type: none"> - (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 vorenthalten werden kann <p>Eilfall</p> <p>Zustimmung des Obersten Gerichtshofs kann auch nachträglich eingeholt werden</p>
--	---	--	--	---	---

	<p>bestimmte verantwortliche Person bestimmt sind oder von dieser stammen oder wenn diese Person das Gerät benutzen wird</p> <p>Elektronische Aufenthaltsüberwachung nach BKAG, PolG Baden-Württemberg</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pflicht zum Tragen elektronischer Fussfessel, um Person durch Überwachung/ Datenverwendung davon abzuhalten, bestimmte Straftat zu begehen - Tatsachen rechtfertigen Annahme/ individuelles Verhalten der Person begründet konkrete Wahrscheinlichkeit, dass Person innerhalb überschaubaren Zeitraums auf ihrer Art nach konkretisierte Weise terroristische Tat begehen wird 			<ul style="list-style-type: none"> - Ermitteln erfolgt zur erweiterten Gefahrenforschung und zum vorbeugenden Schutz vor verfassungsrechtlichen Angriffen - Gefahrenforschung bedeutet Beobachten einer Gruppierung, wenn im Hinblick auf bestehende Strukturen und gegenwärtige Entwicklung im Umfeld damit zu rechnen ist, dass es zu mit schwerer Gefahr für öffentliche Sicherheit verbundener Kriminalität kommen wird, insb. zu ideologisch/ religiös motivierter Gewalt - Verhältnismässigkeit 	
--	---	--	--	--	--

Zuständigkeit	<p>Mobilfunklokalisierung nach PAG Thüringen Gericht, auf Antrag des Leiters der Landespolizeidirektion/Landeskriminalamts/ besonders beauftragten Beamten des höheren Polizeivollzugsdienstes</p> <p>Mobilfunklokalisierung nach BKAG Gericht, auf Antrag durch Präsidenten des Bundeskriminalamts/ Vertreters</p> <p>Elektronische Aufenthaltsüberwachung nach BKAG Gericht, auf Antrag der Abteilungsleitung/ Vertretung</p> <p>Elektronische Aufenthaltsüberwachung nach PolG Baden-Württemberg Amtsgericht, auf Antrag der Leitung eines</p>	<p>Durchführung Beamte der Kriminalpolizei</p> <p>Zustimmung Staatsanwalt</p>	Gericht	<p>Sicherheitspolizeigesetz, Telekommunikationsgesetz Sicherheitsbehörden</p> <p>Polizeiliches Staatsschutzgesetz - Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung - Landesämter Verfassungsschutz</p>	Innenminister
----------------------	---	---	----------------	---	----------------------

	regionalen Polizeipräsidiums/ Polizeipräsidiums Einsatz/ Landeskriminalamts				
Dauer	<p>Mobilfunklokalisierung nach PAG Thüringen Max. 3 Monate, verlängerbar um jeweils max. 3 weitere Monate</p> <p>Mobilfunklokalisierung nach BKAG Max. 6 Monate, verlängerbar um jeweils max. 6 weitere Monate</p> <p>Elektronische Aufenthaltsüberwachung nach BKAG, PolG Baden-Württemberg Max. 3 Monate, verlängerbar um jeweils max. 3 weitere Monate</p>	<p>Max. 48 Stunden ab Ausstellung des Voruntersuchungsbescheids (<i>réquisitoire introductif</i>)</p>	<p>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 Jahren bestraft werden - max. 6 Jahre für Straftaten, die max. mit Freiheitsstrafe von über 20 Jahren oder lebenslang bestraft werden</p>	<p>Keine Spezialvorschriften</p> <p>Nur solange Tatbestandsvoraussetzungen vorliegen</p>	<p>Wie für alle Massnahmen nach TPIMA - 1 Jahr - verlängerbar um 1 Jahr, sofern Voraussetzungen weiterhin vorliegen, jedoch keine neue Zustimmung des Obersten Gerichtshofs erforderlich</p>
Praxis	Keine Angabe	Keine Angabe		Keine Angabe	Keine Angabe

			<p>Entscheidung des Obersten Gerichtshofs (<i>Cassazione penale</i>) Gericht kann alleine über Anordnung einer elektronischen Fussfessel entscheiden und benötigt keinen Antrag der Staatsanwaltschaft, da es nicht um Massnahme (Hausarrest) an sich geht, sondern lediglich um Modalität der Ausführung der Massnahme</p>		
--	--	--	--	--	--

1.7. Verdeckte Fahndung im Internet und in elektronischen Medien

	Deutschland	Frankreich	Italien	Österreich	Vereinigtes Königreich
Rechtsgrundlage	<p>Keine eigene Rechtsgrundlage für verdeckte Ermittlung im Internet</p> <p>§ 110a dStPO - verdeckter Ermittler - nicht speziell für Terrorismus</p> <p>§§ 161, 163 dStPO (Ermittlungsgeneralklausel) - nicht offen ermittelnder Polizeibeamter - nicht speziell für Terrorismus</p> <p>§§ 161, 163 dStPO (Ermittlungsgeneralklausel) - Vertrauensperson - nicht speziell für Terrorismus</p>	<p>Art. 706-47-3 fCPP, Art. 706-87-1 fCPP - 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>	<p>Art. 9 Gesetz 146/2006 Ursprünglich zur Verfolgung von Kinderpornographie geschaffen, Anwendungsbereich inzwischen u.a. auf Terrorismusbekämpfung erweitert</p>	<p>Keine eigene Rechtsgrundlage für verdeckte Ermittlung im Internet</p> <p>§ 131 Abs. 1 öStPO Einfache verdeckte Ermittlung</p> <p>§ 131 Abs. 2 öStPO - qualifizierte verdeckte Ermittlung - erfolgt systematisch und über längere Zeit - dient Aufklärung von Verbrechen/ Abwehr von Taten durch kriminelle/ terroristische Vereinigungen</p> <p>§ 54 Abs. 3 SPG Verdeckte Ermittlung, um gefährliche Angriffe/ kriminelle Verbindungen abzuwehren</p>	<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>

<p>Voraussetzungen</p>	<p>Verdeckte Ermittler - Anfangsverdacht durch konkrete Tatsachen - schwerwiegende Straftat, z.B. terroristische Straftat - Ermittlungen nicht oder nur unter erschwerenden Bedingungen auf andere Weise möglich</p> <p>Nicht offen ermittelnde Polizeibeamte - wie verdeckter Ermittler - keine auf Dauer angelegte Verwendung einer Legende, sondern einzelne Operation</p> <p>Vertrauensperson - Anfangsverdacht durch konkrete Tatsachen - sachlicher Grund, weshalb Einsatz einer Vertrauensperson ei-</p>	<p>Straftaten, bei denen unter Pseudonym im Internet ermittelt werden darf - direkte Anstiftung eines Minderjährigen zu Verbrechen/ Vergehen - Erstellen/ Verbreiten einer gewaltsamen oder zu Terrorismus aufrufender Nachricht/ Handeln mit solch einer Nachricht, wenn Nachricht von Minderjährigen wahrgenommen werden kann - terroristische Taten</p> <p>Ermittlung unter Pseudonym darf in keiner Weise dazu führen, zu einer der genannten Taten anzustiften</p>	<p>Voraussetzungen - Ziel: Beweise beschaffen - Zweck: Bekämpfung bestimmter Straftaten, u.a. terroristische Taten - Folge: Polizisten können für in diesem Rahmen begangene Straftaten nicht strafrechtlich verfolgt werden</p>	<p>Einfache verdeckte Ermittlung nach Strafprozessordnung Erscheint erforderlich für Aufklärung einer Straftat</p> <p>Qualifizierte verdeckte Ermittlung nach Strafprozessordnung - systematisch - über längere Zeit - Anordnung der Staatsanwaltschaft - aufzuklärende Tat: vorsätzliches Delikt mit Freiheitsstrafe von min. 1 Jahr - alternativ: zu verhindernde Tat (in der Praxis eher nach SPG): im Rahmen einer kriminellen/ terroristischen Vereinigung/ kriminellen Organisation geplante Straftat - bei letzterer Variante: Verhinderung der Tat müsste sonst wesentlich erschwert sein</p>	<p>Nicht anwendbar</p>
-------------------------------	---	--	--	--	------------------------

	nem verdeckten Ermittler vorgezogen wird			<p>- Herstellung/ Einsatz von Urkunden zum Verdecken der Identität: für Aufklärung/ Verhinderung unerlässlich</p> <p>Verdeckte Ermittlung nach Sicherheitspolizeigesetz</p> <ul style="list-style-type: none"> - Abwehr gefährlicher Angriffe/ krimineller Verbindungen wäre sonst gefährdet/ erheblich erschwert - wenn für Abwehr einer kriminellen Verbindung: Begehung von Straftaten mit Freiheitsstrafe von min. 1 Jahr muss zu erwarten sein - Ermitteln personenbezogener Daten mit Bild- und Tonaufzeichnungsgeräten: Eingriff in Privatsphäre muss verhältnismässig sein <p>Zutritt zu Wohnungen/ anderen vom Hausrecht geschützten Räumen durch verdeckte Ermittler</p>	
--	--	--	--	---	--

				<ul style="list-style-type: none"> - nur mit Einverständnis des Inhabers des Raumes - Einverständnis darf nicht durch Täuschung über Zutrittsberechtigung herbeigeführt werden 	
Zuständigkeit	<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> <ul style="list-style-type: none"> - im Rahmen einer Ermittlung/ aufgrund Rechtshilfeersuchens - Sondereinheit 	<p>Für terroristische Taten zuständige Sonderpolizei bei verdeckter Ermittlung zum Zwecke der Terrorismusbekämpfung</p>	<p>Verdeckte Ermittlung zum Zwecke der Aufklärung einer Straftat Kriminalpolizei</p> <p>Verdeckte Ermittlung zum Zwecke der Verhinderung einer Straftat Sicherheitsbehörden</p>	Nicht anwendbar
Dauer	Solange die Voraussetzungen gegeben sind	Solange die Voraussetzungen gegeben sind	Solange die Voraussetzungen gegeben sind	Solange die Voraussetzungen gegeben sind	Nicht anwendbar

Praxis	2009-2011 wurden nur in 6 Ermittlungsverfahren des Bundeskriminalamts verdeckte Ermittler eingesetzt	Verwendung Gutes, da flexibles Vorgehen für Ermittlungen Empfehlungen Arbeitsgruppe aus Juristen und Spezialisten für Internet und Digitaltechnik hat Empfehlungen für verbesserte Prozedur herausgegeben, jedoch nicht in Verbindung mit Terrorismusprävention	Bisher in erster Linie Erfahrungen im Bereich der Kinderpornographie	Keine Angabe	Nicht anwendbar
---------------	---	--	---	--------------	-----------------

1.8. Präventivhaft

	Deutschland	Frankreich	Italien	Österreich	Vereinigtes Königreich
Rechtsgrundlage	<p>Bsp.: § 18 SOG Niedersachsen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Standardmassnahme im Polizeirecht der Länder: Gewahrsam - oft ist auch Präventivgewahrsam geregelt 	<p>Art. 141-2 fCPP Möglichkeit des provisorischen Festhaltens, wenn sich Person absichtlich Massnahmen im Rahmen des Ermittlungsverfahrens entzieht</p> <p>Art. 141-4 fCPP Möglichkeit des Festhaltens für 24 Stunden bei Verdacht, die Person werde sich Massnahmen im Rahmen des Ermittlungsverfahrens entziehen</p> <p>Art. 143-1 fCPP Möglichkeit des vorläufigen Festhaltens bei Personen, die verdächtig sind, eine Straftat begangen zu haben, die mit min. 3 Jahren Freiheitsstrafe sanktioniert wird</p>	<p>Art. 285 iCPP Präventiver Gewahrsam im Gefängnis</p> <p>Art. 286 iCPP Präventiver Gewahrsam in Krankenhaus oder ähnlichem</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>	<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</p>

<p>Voraussetzungen</p>	<p>Bsp. Niedersachsen Unerlässlich, um unmittelbar bevorstehende Begehung/Fortsetzung einer Straftat/Ordnungswidrigkeit von erheblicher Gefahr für Allgemeinheit zu verhindern</p> <p>EGMR - Präventivgewahrsam nur zulässig, um Erfüllung einer gesetzlichen Pflicht sicherzustellen - Verpflichtung muss ausreichend konkret und bestimmt sein</p>	<p>Sich Massnahmen im Ermittlungsverfahren entziehen oder Verdacht darauf - Ermittlungsverfahren wegen Straftat, die min. mit Freiheitsstrafe bestraft wird - Nichtbefolgen von angeordneten Massnahmen in diesem Rahmen</p> <p>Verdacht auf Straftat mit min. 3 Jahren Freiheitsstrafe - Ermittlungsverfahren gegen Person läuft - Verfahren betrifft Straftat, die mit min. 3 Jahren Freiheitsstrafe bedroht ist - vorläufiges Festhalten muss Zielen des Art. 144 fCPP dienen, z.B. damit Person dem Justizverfahren zur Verfügung steht, Kontakt zwischen Person und verdächtigen Komplizen verhindern, zum Schutz der öffentlichen Ordnung)</p>	<p>Voraussetzungen - 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 - besondere Begründung durch Richter erforderlich, insb. warum Hausarrest nicht ausreichend wäre - möglich, wenn Person unter Hausarrest steht und Tragen einer elektronischen Fussfessel verweigert</p> <p>Ausschlussgründe - Person ist eine Frau, die entweder schwanger ist oder Mutter von max. sechsjährigen Kindern ist - ebenso für Väter, wenn Mutter der Kinder</p>	<p>Sportgrossveranstaltung - Vorführung zum Zweck der Erfüllung der Meldeauflage im Rahmen von Sportgrossveranstaltungen - Person nicht durch Krankheit/ sonstiges begründetes Hindernis von Erscheinen abgehalten - Person kommt Meldepflicht nicht nach - Vorführung wurde im Bescheid angedroht</p> <p>Fremdenrecht - Festnahme - Person verletzt Auflage nach § 56 FPG nicht, insbesondere Meldeauflage</p> <p>EGMR - Präventivgewahrsam nur zulässig, um Erfüllung einer gesetzlichen Pflicht sicherzustellen</p>	<p>Keine Angaben</p>
-------------------------------	---	---	---	--	----------------------

		- subsidiär nach gerichtlich angeordneter Überwachung und Hausarrest	gestorben ist/ die Kinder absolut nicht versorgen kann - der Person ist wegen AIDS-Infizierung/ andere Immunschwäche/ andere besonders schwere Krankheit Haft nicht zumutbar		
Zuständigkeit	Polizei- und Ordnungsbehörden	<p>Sich Massnahmen im Ermittlungsverfahren entziehen</p> <p>- Massnahmen im Ermittlungsverfahren: Ermittlungsrichter oder auf Anfrage Haftrichter</p> <p>- Massnahmen vor Hauptsachegericht: Haftrichter auf Antrag des Staatsanwalts</p> <p>Verdacht darauf, sich Massnahmen im Ermittlungsverfahren entziehen zu wollen</p> <p>Massnahmen im Ermittlungsverfahren: Polizei und Gendarmerie, von Amts wegen oder auf Antrag des Ermittlungsrichters</p>	Gericht	<p>Sportgrossveranstaltung</p> <p>Sicherheitsbehörden</p> <p>Fremdenrecht</p> <p>Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl</p>	Keine Angaben

		Verdacht auf Straftat mit min. 3 Jahren Freiheitsstrafe - Haftrichter (<i>juge des libertés et de la détention</i>), auf Antrag des Untersuchungsrichters (<i>juge d'instruction</i>)			
Dauer	Bsp. Niedersachsen - max. bis Ende des Tages nach Ergreifen - sofern Grund für Gewahrsam nicht vorher wegfällt oder - Gewahrsam durch Richter für unzulässig erklärt wird - Verlängerung auf max. 10 Tage durch richterliche Anordnung möglich	Art. 144-1 fCPP - provisorisches Festhalten für „angemessene Dauer“ - bei Wegfall der Voraussetzungen sofort zu beenden Art. 145-1 fCPP - max. 4 Monate, wenn Person noch nicht wegen Verbrechen oder Vergehen zu Freiheitsstrafe von mehr als 1 Jahr und max. 5 Jahren ohne Bewährung verurteilt worden ist - in anderen Fällen ausnahmsweise durch Richter verlängerbar um 4 Monate auf max. 2	Einzelfallabhängig	Sportgrossveranstaltung Verhältnismässigkeit Fremdenrecht - max. 72 Stunden - nach Durchführung der erforderlichen Verfahrenshandlung zu beenden	Keine Angaben

		<p>Jahre, wenn Person wegen terroristischer Tat verfolgt wird und Freiheitsstrafe von 10 Jahren droht</p> <ul style="list-style-type: none"> - in Ausnahmefällen um weitere 4 Monate verlängerbar, wenn Ermittlungen des Ermittlungsrichters andauern und Sicherheitsrisiko durch die Person besteht <p>Art. 145-2 fCPP</p> <ul style="list-style-type: none"> - bei Verbrechen max. 1 Jahr - für jeweils max. 6 Monate, insgesamt max. 4 Jahre verlängerbar durch Haftrichter, wenn Person wegen terroristischer Taten verfolgt wird - in Ausnahmefällen um weitere 4 Monate verlängerbar, wenn Ermittlungen des Ermittlungsrichters andauern und Sicherheitsrisiko besteht <p>Art. 141-4 fCPP</p>			
--	--	---	--	--	--

		24 Stunden bei Verdacht auf Nichtbefolgen von Massnahmen im Rahmen des Ermittlungsverfahrens			
Praxis	Diskussion Präventivgewahrsam wird derzeit viel in Rechtsprechung und Literatur diskutiert wegen Entscheidungen des EGMR von 2011 und 2013	Rechtmässigkeit - bei Erlass des Gesetz 2017-1510 (30.10.2017) zur Verstärkung der inneren Sicherheit und zur Terrorismusbekämpfung (<i>loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme</i>) wurde diskutiert, Präventivhaft zum Zwecke der Terrorismusbekämpfung einzuführen - dies wurde unterlassen mit der Begründung, eine solche Präventivhaft radikalierter Personen verstosse gegen die französische Verfassung sowie gegen die EMRK	Viel Rechtsprechung hierzu, insb. ein Urteil von 2016, welches die Massnahme als im zu entscheidenden Fall rechtmässig erachtet	Relevanz - Vorführmöglichkeit soll Hooligankriminalität verhindern und bezieht sich ihrem Zweck nach nicht auf terroristische Taten - Entscheidung des EGMR von 2013 einschlägig	Keine Angaben

1.9. Repressive Einzelhaft als ununterbrochene Trennung von anderen Gefangenen

	Deutschland	Frankreich	Italien	Österreich	Vereinigtes Königreich
Rechtsgrundlage	<p>Einzelhaft während Untersuchungshaft und während Strafvollzug möglich, nur letzteres wird hier behandelt</p> <p>Bsp. §§ 102, 103 StVollzG des Bundes Einzelhaft als Disziplinar-massnahme (Arrest)</p> <p>Bsp. §§ 88, 89 StVollzG des Bundes Einzelhaft als besondere Sicherungsmassnahme</p>	<p>Art. R. 57-7-62 f. fCPP - Einzelhaft als Schutz-/Sicherheitsmassnahme - nicht speziell für Terrorismus</p>	<p>Art. 33 L 26/07/1975, n. 354 - Ausschluss von gemeinsamen Aktivitäten als Sanktion - in Untersuchungshaft, sofern die Justizbehörde dies als erforderlich erachtet</p>	<p>§ 125 StVG Einzelhaft allgemein, jedoch ohne Voraussetzungen</p> <p>§ 103 StVG Einzelhaft als besondere Sicherheitsmassnahme</p> <p>§ 114 StVG Einzelhaft als Hausarrest bei Ordnungswidrigkeit</p> <p>§ 124 Abs. 3 StVG - Einzelhaft aus gesundheitlichen Gründen - Einzelhaft bei Gefahr von Übergriffen durch oder gegen den Gefangenen</p>	<p>Regel 45 PR 1999 - Trennung eines Häftlings von seinen Mitgefangenen (<i>segregation, removal from association</i>), jedoch keine Einzelhaft (<i>solitary confinement</i>) - sofern keine Sicherheitsbedenken bestehen, kann getrennt untergebrachter Häftling mit anderen getrennt untergebrachten Häftlingen Umgang haben - täglicher Besuch von Gesundheitspflegemitarbeitern, Mitarbeitern der Abteilung für getrennte Unterbringung (<i>Segregation Unit</i>) und Seelsorger</p>
Voraussetzungen	Disziplinar-massnahme nach Bsp. StVollzG des Bundes	Voraussetzungen - während Einzelhaft nimmt Gefangener auch	Voraussetzungen	Besondere Sicherheits-massnahme	Voraussetzungen

	<ul style="list-style-type: none"> - Gefangener verstösst schuldhaft gegen gesetzliche Pflicht - muss schwere oder mehrfach wiederholte Verfehlung sein <p>Besondere Sicherungsmassnahme nach Bsp. StVollzG des Bundes</p> <ul style="list-style-type: none"> - nach Verhalten des betroffenen Gefangenen/ auf Grund seines seelischen Zustandes besteht bestimmte erhöhte Gefahr - erhöhte Gefahr betrifft: Flucht, Gewalttätigkeit gegen Personen/ Sachen, Suizid/ Selbstverletzung, Befreiung, erhebliche Störung der Anstaltsordnung - Einzelhaft muss aus Gründen, die in der Person des Gefangenen liegen, unerlässlich sein 	<p>nicht mehr an Gruppenaktivitäten teil</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gefangener behält jedoch seine weiteren Rechte, wie Recht auf Informationen, Besuche, Briefverkehr - Faktoren: Persönlichkeit, Gefährlichkeit, Schutzbedürftigkeit, Gesundheitszustand - in der Regel Begleitung durch Arzt - Entscheidung kann von Amts wegen oder auf Antrag des Gefangenen getroffen werden 	<ul style="list-style-type: none"> - Person gefährdet mit ihrem Verhalten Sicherheit/ Ordnung in Gefängnis - Person verhindert mit Gewalt/ Bedrohung Aktivitäten anderer Häftlinge - Person nutzt Machtstrukturen unter den Gefangenen aus 	<p>Fluchtgefahr/ Gefahr von Gewalttätigkeiten gegen Personen/ Sachen/ Gefahr von Selbstmord/ Selbstbeschädigung/ andere beträchtliche Gefahr für Sicherheit/ Ordnung durch den Gefangenen</p> <p>Hausarrest</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ordnungswidrigkeit gem. § 109 StVG - erschwerende Umstände <p>Gesundheitliche Gründe oder zum Erreichen der Zwecke des Strafvollzugs</p>	<ul style="list-style-type: none"> - getrennte Unterbringung scheint angemessen - zur Erhaltung der Ordnung/ Disziplin oder im eigenen Interesse des Häftlings <p>Verlängerung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Komitee (<i>Segregation Review Board</i>) muss verschiedene Faktoren berücksichtigen: liegen ursprüngliche Gründe noch vor, Verhalten/ Einstellung des Häftlings und der Mithäftlinge, sein Umgang mit der getrennten Unterbringung, Gefahren für Häftling und Mithäftlinge - Komitee (<i>Segregation Review Board</i>) muss Strategie für zukünftiges Verfahren mit dem Häftling erstellen mit seiner schnellstmöglichen Rückkehr in normale Unterbringung als Ziel
--	--	--	---	---	---

<p>Zuständigkeit</p>	<p>Anstaltsleiter</p>	<p>Grundsätzlich Anstaltsleiter</p> <p>Verlängerung - nach 6 Monaten: Interregionaler Anstaltsleiter - nach 1 Jahr: Justizminister</p>	<p>Gericht</p>	<p>Besondere Sicherungsmassnahme - aufsichtführender Strafvollzugsbediensteter entscheidet über Anordnung und informiert unverzüglich Anstaltsleiter - Anstaltsleiter entscheidet unverzüglich über Aufrechterhalten der Massnahme</p> <p>Hausarrest - Vollzugsbehörde erster Instanz - richtet sich Ordnungswidrigkeit gegen Person des Anstaltsleiters: Bundesministerium für Justiz</p> <p>Einzelhaft länger als 4 Wochen am Stück - Antrag durch Anstaltsleiter - Anordnung durch Vollzugsgericht</p>	<p>Grundsätzlich - Anstaltsleiter - kann delegiert werden an „zuständigen Betriebsleiter“ (<i>competent operational manager</i>) - Komitee (<i>Segregation Review Board</i>) entscheidet über Aufrechterhalten der Anordnung erstmals nach 72 Stunden, dann nach jeweils max. 14 Tagen - ab 42 Tagen bedarf Entscheidung des Komitees (<i>Segregation Review Board</i>) Genehmigung durch stellvertretenden Direktor der öffentlichen/ privaten/ Hochsicherheits-Haftanstalten (<i>Deputy Director of Custody</i>) - ab 6 Monate: Überprüfung durch Direktor der öffentlichen/ privaten/ Hochsicherheits-Haftanstalten (<i>Director of Custody</i>)</p>
-----------------------------	------------------------------	--	-----------------------	--	--

<p>Dauer</p>	<p>Disziplinarmassnahme nach Bsp. StVollzG des Bundes Max. 4 Wochen</p> <p>Besondere Sicherungsmassnahme nach Bsp. StVollzG des Bundes - insoweit wie es Zweck der Einzelhaft erfordert - Gesamtdauer der Einzelhaft während eines Jahres max. 3 Monate, sonst Zustimmung der Aufsichtsbehörde erforderlich</p> <p>Besondere Sicherungsmassnahme nach LStVollzG Schleswig-Holstein Länger als 24 Stunden nur, wenn zur Abwehr einer von Person des Gefangenen ausgehenden Gefahr unerlässlich</p>	<p>Dauer</p> <ul style="list-style-type: none"> - max. 3 Monate - verlängerbar um jeweils 3 weitere Monate - Gesamtdauer höchstens 2 Jahre 	<p>Dauer</p> <ul style="list-style-type: none"> - max. 6 Monate - verlängerbar um jeweils 3 weitere Monate - grundsätzlich keine Höchstgrenze 	<p>Einzelhaft</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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 <p>Besondere Sicherheitsmassnahme So lange, wie Ausmass und Fortbestand der Gefahr dies unbedingt erfordern</p> <p>Hausarrest Max. 4 Wochen</p>	<p>Keine Höchstdauer, jedoch verschiedene Zuständigkeiten/ Überprüfung nach bestimmten Fristen</p> <ul style="list-style-type: none"> - nach 72 Stunden - danach alle 14 Tage - nach 42 Tagen - nach 6 Monaten
---------------------	--	--	---	---	---

<p>Praxis</p>	<p>Keine Angaben</p>	<p>Entscheidung des EGMR - kein Verstoss gegen Art. 3 EMRK, wenn wichtige Gründe für verlängerte Einzelhaft bestehen - jedoch gab es im damals zu entscheidenden Fall kein adäquates Rechtsmittel gegen verlängerte Einzelhaft</p> <p>Nationaler Plan zur Prävention von Radikalisierung Eigenes System für Terroristen und radikalisierte Personen in Haft einrichten mit eigenen Bereichen für radikalisierte Personen</p>	<p>Kritik Fehlende Höchstgrenze und Sanktionscharakter wird durch <i>European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment</i> als unmenschliche und erniedrigende Behandlung angesehen</p>	<p>Studie des IRKS Bei Isolierung Gefahr der Radikalisierung der isolierten Person, bei Gemeinschaftsunterbringung Gefahr der Radikalisierung der Mitgefangene</p>	<p>Entscheidung des Obersten Gerichtshofs (<i>Supreme Court</i>) von 2015 Getrennte Unterbringung für mehr als 72 Stunden ohne Genehmigung durch jemanden, der unabhängig von der Haftanstalt ist, ist rechtswidrig</p>
----------------------	----------------------	---	---	--	---

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), CESEDA = *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile* (Frankreich), 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), 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), LStVollzG = Landesstrafvollzugsgesetz (Deutschland), 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), 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 **Meldeauf- lage** findet sich im Vereinigten Königreich und neuerdings auch in Frankreich. **Die Voraussetzungen hierfür sind im Vereinigten Königreich dieselben wie für alle Massnahmen nach dem *Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011***. 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 Meldeauf- lage 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 Meldeauf- lage zu erlassen, jedoch bestehen diese Regelungen auf Bundeslandebene nicht spezifisch zur Terrorismusprävention. Auch das italienische Recht gibt die Möglichkeit, eine Meldeauf- lage zu erlassen. Diese bezieht sich jedoch nicht spezifisch auf terroristische Taten. Stattdessen existieren in Italien **spezielle Meldepflichten zum Beispiel für Hooligans oder für Drogendealer**. In Österreich kann eine Meldeauf- lage 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 Meldeauf- lage 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.

Wie für alle Massnahmen im Rahmen der Terrorismusprävention im Vereinigten Königreich trifft der **Innenminister** die Massnahme nach Rücksprache mit der Polizeistelle, welche wiederum die Meinung der Staatsanwaltschaft einholt. In Italien ist hierfür der **Richter** zuständig, lediglich spezielle Meldepflichten wie für Hooligans oder Drogendealer ordnet der Polizeidirektor an. Während in Deutschland für die allgemeinen polizeirechtlichen Meldeauf- lagen die **Polizei- und Ordnungsbehörden** zuständig sind, besteht die **Meldepflicht bei Ausweisung aus Gründen der inneren Sicherheit kraft Gesetzes**. Für die in Frankreich neu eingeführten Meldepflichten ist der **Innenminister** zuständig, welcher ausserdem den örtlich zuständigen sowie den Staatsanwalt von Paris informiert. **Die Eintragung in das Register für terroristische Taten bei Verurteilung wegen einer solchen Tat geschieht automatisch**, bei Verfolgung wegen einer solchen Tat durch den Ermittlungsrichter. In Österreich sind für die Meldeauf- lage 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**, wodurch in Österreich beispielsweise für Hooligans lediglich eine Meldepflicht während der betreffenden Sportveranstaltung gestattet ist. **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.** Italien und das Vereinigte Königreich haben ihre jeweiligen Höchstdauern mittig zwischen diesen beiden Gruppen angesiedelt: Wie alle Massnahmen nach dem *Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011* kann die Meldepflicht **im Vereinigten Königreich für ein Jahr verhängt werden, verlängerbar um ein weiteres Jahr.** In Italien richtet sich die Höchstdauer nach der mutmasslichen Straftat und beträgt **maximal sechs Jahre**, für Hooligans und Drogendealer zwei beziehungsweise drei Jahre.

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 zwei beziehungsweise drei Jahren und/oder eine Geldstrafe in Höhe von 30'000 beziehungsweise 45'000 EUR**, je nach Rechtsgrundlage. Dies könnte darauf zurück zu führen 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 1'000 EUR** wegen einer Ordnungswidrigkeit und verwaltungsrechtliche Zwangsmittel zur Durchsetzung der Anordnung vor, was jedoch auch **Ausschaffungshaft** beinhalten kann. Ähnlich ist dies auch im italienischen Recht geregelt, soweit es die allgemeine Meldepflicht betrifft. Ein Verstoss gegen die speziellen Meldepflichten für Hooligans und Drogendealer wird jedoch mit Geldstrafen von 10'000 bis 40'000 EUR sanktioniert, **wobei einem Hooligan auch die Fahrerlaubnis für ein halbes oder ganzes Jahr entzogen werden kann.**

Erwähnenswert ist, dass das **neue System der Terrorismusprävention im Vereinigten Königreich geschaffen wurde, um weniger invasive, klarer definierte und besser vergleichbare Regelungen** im Verhältnis zum zuvor bestehenden System zu haben. Die **neue französische Regelung zur Meldepflicht geht weniger weit als es der zwei Jahre andauernde Notstand erlaubt hatte.** Im deutschen Recht ist zu beachten, dass die Literatur **kritisiert**, die Meldeauflage auf die polizeirechtliche Generalklausel zu stützen und die **Schaffung einer eigenen Rechtsgrundlage für diese neue Standardmassnahme fordert.** Auch in Italien wird der Massnahmenkatalog in der Literatur **kritisiert**, da die **Massnahmen eher repressiven als präventiven Charakter haben.**

2.2. Präventives Kontaktverbot

Sowohl im Vereinigten Königreich als auch in Frankreich und teilweise in Deutschland existiert die Möglichkeit, **im Rahmen der Terrorismusprävention ein Kontaktverbot** zu erlassen. Im Vereinigten Königreich gelten hierfür die gleichen Voraussetzungen wie für alle Massnahmen nach dem *Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011*. Frankreich hat zwei entsprechende Rechtsgrundlagen im *Code de la sécurité intérieure* eingefügt, 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. Zudem kann Ausländern ein Kontaktverbot zu Personen im Zusammenhang mit terroristischen Taten auferlegt werden, **wenn sie unter Hausarrest oder Einreiseverbot stehen.** 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 das **deutsche Bundesland Baden-Württemberg** hat eine vergleichbare Regelung 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**.

Wie für alle Massnahmen nach dem *Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011* ist im Vereinigten Königreich der **Innenminister** nach Rücksprache mit Polizei und, indirekt, Staatsanwaltschaft zuständig. Ähnlich ist dies für die beiden neuen Rechtsgrundlagen in Frankreich geregelt, wo ebenfalls der Innenminister zuständig ist, jedoch den örtlich zuständigen sowie den Staatsanwalt von Paris informieren muss. In **Italien, Österreich und Deutschland** hingegen 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 ein wenig, jedoch nicht wesentlich. 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 beträgt die zulässige Höchstdauer **sechs Monate**, welche ebenfalls verlängerbar sind. Wie für alle Massnahmen nach dem *Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011* ist das Kontaktverbot im Vereinigten Königreich für ein Jahr zulässig, 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**. 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 **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. 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

Zwar kennen alle hier untersuchten Rechtsordnungen die präventive Ein- oder Ausgrenzung, jedoch gibt es nur in Frankreich, im Vereinigten Königreich und in Deutschland im Kompetenzbereich der Bundeswehr sowie im Bundesland Baden-Württemberg spezielle Regelungen zur Terrorismusprävention. In Italien dienen die Massnahmen grösstenteils der Prävention von **schweren Straftaten**, die mit mindestens drei Jahren Freiheitsstrafe bedroht sind. Lediglich in Österreich scheinen derzeit nur allgemeine polizeirechtliche Massnahmen zu bestehen.

Wie auch für andere Massnahmen ist in Frankreich auf Grundlage des *Code de la sécurité interne* sowie im Vereinigten Königreich jeweils der **Innenminister** für die präventive Ein- und Ausgrenzung **zuständig**, wobei dieser im Vereinigten Königreich die Meinung des Leiters der zuständigen Polizeidirektion einholen muss, in Frankreich den örtlich zuständigen und den Pariser Staatsanwalt informieren muss. In Deutschland hingegen ist für die spezifisch der Terrorismusprävention dienende Ein- und Ausgrenzung das **Gericht** auf Antrag der Abteilungsleitung zuständig; ebenso ist in Frankreich im Gegensatz zu den bereits erwähnten Massnahmen auf Grundlage des *Code de la sécurité interne* bei Anordnungen nach dem *Code de la procédure pénale* der Richter zuständig. Für Anordnungen auf Landesebene sind in Deutschland, ausser in Baden-Württemberg jedoch in der Regel die **Polizei- und Ordnungsbehörden** zuständig, so wie es auch in Österreich mit den **Sicherheitsbehörden** und in Italien mit dem **Polizeidirektor** der Fall ist.

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. Im Vereinigten Königreich kann die präventive Ein- und Ausgrenzung **direkt für bis zu einem Jahr verhängt und sodann um ein weiteres Jahr verlängert** werden. Im italienischen Recht hängt die zulässige Höchstdauer teilweise von der genauen Rechtsgrundlage ab, teilweise auch von der zu verhindernden Straftat. Dabei kann die präventive Ein- und Ausgrenzung für **mehrere Jahre** verhängt werden, teilweise für maximal drei Jahre, teilweise für fünf, teilweise für sechs Jahre. In Österreich schliesslich **variiert** die zulässige Höchstdauer **je nach Art der Massnahme**. Während ein Platzverbot für **bis zu drei Monate**, verlängerbar, 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 (Bundespolizeikompetenz) beziehungsweise zwei (Baden-Württemberg) Jahren Freiheitsstrafe oder mit Geldstrafe**. Auch hier ist die Regelung im Vereinigten Königreich mit einer **Freiheitsstrafe von bis zu fünf Jahren etwas strenger**. 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.

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.

2.4. Präventives Ausreiseverbot (samt Beschlagnahme des Passes)

Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich und das Vereinigte Königreich verfügen alle jeweils über eine Regelung, die es ermöglicht, Ausweise zu sperren oder einzuziehen, um so Personen davon abzuhalten, zu terroristischen Zwecken das jeweilige Staatsgebiet zu verlassen.

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 Ge-

gensatz hierzu sieht Italien eine deutlich **höhere Frist** vor: Hier verhängt der **Questore** mit Genehmigung des Richters 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**. Die deutschen Vorschriften bewegen sich im Vergleich hierzu im Mittelfeld. 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.

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. 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.

Die in diesem Vergleich **mildesten Sanktionen** sieht wohl das **österreichische** Recht vor mit einer **Freiheitsstrafe bis zu sechs Wochen oder einer Geldstrafe bis zu 2'180 EUR**, da ein Verstoss lediglich eine Verwaltungsübertretung darstellt. 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, die mit einer Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bedroht 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.

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 insbesondere innerhalb Europas der Personalausweis ausreichend ist. 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.

2.5. Präventiver Hausarrest

Lediglich in Deutschland gibt es derzeit keine Regelung, auf dessen Grundlage es möglich wäre, **präventiven Hausarrest anzuordnen**. Von den anderen vier hier untersuchten Rechtsordnungen verfügen **Frankreich und das Vereinigte Königreich über entsprechende Massnahmen zur Terrorismusprävention**. In beiden Rechtsordnungen darf der Hausarrest jedoch **lediglich zeitlich beschränkt** angeordnet werden. 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 die auch für andere Massnahmen der Terrorismusprävention erforderlichen Voraussetzungen vorliegen. Im französischen Recht erlauben sowohl eine Vorschrift des *Code de la sécurité interne* als auch eine des *Code de la procédure pénale* präventiven Hausarrest, welcher zumindest im Rahmen des *Code de la sécurité interne* **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. Wird diese Massnahme **gegenüber Minderjährigen** verwendet, so muss der **örtlich zuständige Staatsanwalt hierüber benachrichtigt** werden. Auf Grundlage des *Code de la procédure pénale* ist Hausarrest möglich, wenn die Person einer Straftat verdächtig ist, die mit mindestens zwei Jahren Freiheitsstrafe bedroht ist. Hierbei muss es sich nicht um eine terroristische Tat handeln. Diese Massnahme ist auch bei **Minderjährigen zwischen 16 und 18 Jahren** möglich, welchen auch Hausarrest in einer Einrichtung für Jugendliche auferlegt werden kann. 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. **Minderjährigen kann dieser Hausarrest allerdings nicht auferlegt werden**. Schliesslich kennt zwar auch das österreichische Recht Hausarrest ohne sanktionierenden Charakter, jedoch stellt dieser **lediglich eine Fortsetzung der Untersuchungshaft** dar. Dadurch muss die betroffene Person strafmündig sein, was ab 14 Jahren der Fall ist.

Während im Vereinigten Königreich sowie in Frankreich für Massnahmen nach dem *Code de la sécurité interne* der **Innenminister** zuständig ist, fällt der Hausarrest in Österreich, Italien sowie in Frankreich für Massnahmen nach dem *Code de la procédure pénale* 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 auf Grundlage des *Code de la sécurité interne* nur für maximal einen Monat verhängt werden, welcher zweimal verlängert werden darf. Auf Grundlage des *Code de la procédure pénale* ist Hausarrest für **sechs Monate gestattet, welche bis zu einer Gesamtdauer von zwei Jahren verlängert werden können**. 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**, sofern der Hausarrest auf Grundlage des *Code de la sécurité interne* angeordnet wurde. In Italien, Österreich sowie in Frankreich bei Hausarrest auf Grundlage des *Code de la procédure pénale* droht bei Verstoß gegen den Hausarrest in erster Linie **Untersuchungshaft**.

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 zurück zu führen, da es sich den Kritikern zufolge um einen zu gravierenden Eingriff in die Persönlichkeitsrechte einer nicht verurteilten Person handele. 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 insbesondere im Land Thüringen für die Mobilfunklokalisierung und im Land Baden-Württemberg für die elektronische Aufenthaltsüberwachung. 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**. Schliesslich findet sich auch im italienischen Recht **keine Rechtsgrundlage**, um zum Zwecke der Terrorismusprävention technische Ortungsgeräte und Mobilfunklokalisierung zu verwenden. Der dort geregelte Einsatz **elektronischer Fussfesseln dient ausschliesslich der Überprüfung des Hausarrests**.

Die **Zuständigkeit** für elektronische Überwachung und Mobilfunklokalisierung ist in den hier untersuchten Rechtsordnungen recht unterschiedlich geregelt. Während in Frankreich zwar die **Kriminalpolizei zuständig ist, der Staatsanwalt 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** und im Falle der elektronischen Aufenthaltsüberwachung durch die Bundespolizei auf Antrag der Abteilungsleitung oder ihrer Vertretung. 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.

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 nur **48 Stunden** ab Ausstellung des Voruntersuchungsbescheids (*réquisitoire introductif*) gestattet, in Deutschland jedoch für drei Monate, verlängerbar um jeweils drei Monate, und im Falle der Mobilfunklokalisierung durch die Bundespolizei 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. 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 aufrecht erhalten** 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.

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 wegen einer terroristischen Tat ermittelt wird, wegen des Erstellens oder Verbreitens einer gewaltsamen oder zu Terrorismus aufrufenden Nachricht, wenn diese Nachricht von Minderjährigen wahrgenommen werden kann, sowie wegen direkter Anstiftung eines Minderjährigen zu einer Straftat. In Italien muss die verdeckte Ermittlung dem **Beschaffen von Beweismaterial** dienen. In Österreich und Deutschland ist die verdeckte Fahndung im Internet **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. Ähnlich ist dies auch in Österreich und Deutschland, wo ebenfalls die **Ermittlungsbehörden** zuständig sind. 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**. In Deutschland ist stets die Zustimmung der Staatsanwaltschaft erforderlich, möchte der verdeckte Ermittler eine Wohnung betreten, so muss zudem das Gericht zustimmen.

Die erlaubte **Höchstdauer** ist in Frankreich, Italien, Deutschland und Österreich insofern gleich, als sie jeweils **nicht festgelegt** ist. Die Massnahme kann fortgeführt werden, solange die Voraussetzungen gegeben sind.

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 handelt**. Gleichzeitig hat eine **Arbeitsgruppe aus Juristen und Spezialisten für Internet und Digitaltechnik Empfehlungen 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 Ermitt-

lungsverfahren des Bundeskriminalamts verdeckte Ermittler eingesetzt. Inwiefern auch heute nur wenige verdeckte Ermittler im Rahmen des Kompetenzbereichs des Bundeskriminalamts verwendet werden, ist dem Institut jedoch nicht bekannt.

2.8. Präventivhaft

Keines der hier untersuchten Länder verfügt über eine speziell zur Terrorismusprävention geschaffene Rechtsgrundlage für einen Polizeigewahrsam. Allerdings bestehen in Deutschland, Italien und Frankreich allgemeine Regelungen, die eine Ingewahrsamnahme ermöglichen. In Deutschland handelt es sich hierbei um eine in den Polizeigesetzen der Bundesländer geregelte Standardmassnahme, teilweise wird auch explizit der Präventivgewahrsam geregelt, wobei in der Regel die **Polizei- und Ordnungsbehörden** zuständig sind. Allerdings hat der **Europäische Gerichtshof für Menschenrechte** entschieden, dass der Präventivgewahrsam **lediglich zur Erfüllung einer gesetzlichen Pflicht** zulässig ist. Erforderlich ist daher eine ausreichend konkrete und bestimmte gesetzliche Verpflichtung, die erfüllt werden muss. 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 **Gericht** dafür zuständig, die Massnahmen zu ergreifen. Das französische Recht gibt die Möglichkeit, eine Person provisorisch festzuhalten, wenn sie sich **absichtlich Massnahmen** im Rahmen des Ermittlungsverfahrens wegen einer mit einer Freiheitsstrafe strafbewehrten Tat **entzieht**. Zuständig sind hier der **Ermittlungsrichter** oder der **Haftrichter**. Ebenso besteht die Möglichkeit, eine Person in Gewahrsam zu nehmen, wenn lediglich der **Verdacht** besteht, sie könne sich Massnahmen im Rahmen des Ermittlungsverfahrens entziehen. Für diese Entscheidung sind die **Polizei** oder die **Gendarmerie** zuständig. 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. Im Vereinigten Königreich schliesslich scheint es **keine Rechtsgrundlage** zu geben, um eine Person im Rahmen der Terrorismusprävention in Präventivhaft zu nehmen.

Im deutschen Recht ist im Beispiel Niedersachsen ein Präventivgewahrsam **höchstens bis zum Ende des Tages nach dem Ergreifen der Person** zulässig. Durch **richterliche Anordnung** kann die **Dauer** jedoch auf **maximal zehn Tage** verlängert werden. In Italien hängt die zulässige Höchstdauer vom **Einzelfall** ab. Das französische Recht gestattet den Gewahrsam lediglich wegen des Verdachts, die Person könne sich einer Massnahme entziehen, für **24 Stunden**, und die provisorische Ingewahrsamnahme für eine „**angemessene Dauer**“. Wie lang diese angemessene Dauer sein kann, bestimmt sich nach den Vorstrafen der Person und der aktuell verfolgten Tat. Meist beträgt die zulässige Höchstdauer **vier bis sechs Monate, zum Teil ist dies jedoch auf bis zu zwei oder sogar bis zu vier Jahre verlängerbar**. 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.

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**.

2.9. Repressive Einzelhaft als ununterbrochene Trennung von anderen Gefangenen

In allen fünf hier untersuchten Rechtsordnungen ist es zwar möglich, einen Häftling entweder aus Gründen der Sicherheit oder als Disziplinarmaßnahme oder in beiden Fällen in Einzelhaft unterzubringen, jedoch sieht keine der Rechtsordnungen spezielle Regelungen zur Terrorismusbekämpfung vor. Das deutsche und das österreichische Recht sehen sowohl für Einzelhaft als Sicherheitsmaßnahme als auch für Einzelhaft als Disziplinarmaßnahme Rechtsgrundlagen vor, wogegen Italien, Frankreich und das Vereinigte Königreich Einzelhaft lediglich als Schutz- oder Sicherheitsmaßnahme regeln. Als Schutz- oder Sicherheitsmaßnahme kommt Einzelhaft in allen fünf Rechtsordnungen 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 Disziplinarmaßnahme 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.

In Deutschland, Frankreich, dem Vereinigten Königreich und teilweise auch Österreich ist 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.

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 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.

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 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**. Frankreich scheint derzeit letztere Gefahr als akuter anzusehen, da es in einem nationalen Plan zur Prävention von Radikalisierung vorsieht, ein eigenes System für Terroristen und radikalisierte Personen in Haft einzurichten. Dieser Plan sieht auch einen eigenen Bereich für radikalisierte Personen vor.

SCHWEIZERISCHES INSTITUT FÜR RECHTSVERGLEICHUNG

Projektleitung:	Dr. Johanna Fournier, LL.M. <i>Referentin für deutschsprachige Rechtsordnungen</i>
Deutschland:	Dr. Johanna Fournier, LL.M. <i>Referentin für deutschsprachige Rechtsordnungen</i> Nikolai Straimer <i>Referendar</i>
Frankreich:	Anne-Carine Pierrat <i>Praktikantin</i> Carole Viennet <i>Referentin für französischsprachige Rechtsordnungen</i>
Italien:	Dr. Ilaria Pretelli <i>Referentin für italienisches Recht</i>
Österreich:	Julia Frosinski <i>Referendarin</i> Nikolai Straimer <i>Referendar</i> Dr. Johanna Fournier, LL.M. <i>Referentin für deutschsprachige Rechtsordnungen</i>
Vereinigtes Königreich:	John Curran, LL.M. <i>Referent für Common Law</i>