

CONV 426/02

WGX 14

BERICHT

des Vorsitzenden der Gruppe X "Freiheit, Sicherheit und Recht"
an den Konvent

Betr.: **Schlussbericht der Gruppe X "Freiheit, Sicherheit und Recht"**

EINLEITUNG

Die Europäische Union wird nur dann weitestgehend Zustimmung bei ihren Bürgern finden, wenn sie unter Beweis stellt, dass sie bei den wirklich wichtigen Fragen konkrete Ergebnisse erzielen kann. Der Konvent wird als ein Erfolg angesehen werden, wenn es ihm gelingt, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass jeder unter sicheren und rechtsstaatlichen Bedingungen in Freiheit leben kann. Die Menschen können mit Recht von der Union erwarten, dass sie etwas gegen die Bedrohung ihrer Freiheit und ihrer Rechte durch Terrorismus und schwere Kriminalität unternimmt. Der Kampf gegen die Kriminalität ist ein Bereich, in dem die Europäische Union sehr konkret beweisen kann, dass sie den Bürgern nützt. In einigen Bereichen, wie der grenzüberschreitenden Kriminalität, der Asylpolitik oder der Kontrolle der Außengrenzen der Union, können die Staaten nämlich allein nicht effizient vorgehen, und sie können sich auch nicht völlig im Alleingang gegen die neuen terroristischen Bedrohungen verteidigen.

In der Öffentlichkeit hat die Besorgnis seit den Ereignissen vom 11. September 2001 und den in jüngster Zeit vom internationalen Terrorismus ausgehenden Bedrohungen erheblich zugenommen.

Seit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags zählt die Schaffung eines kohärenten Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu den zentralen Zielen der Europäischen Union, was vom Europäischen Rat in Tampere im Jahr 1999 in einer ehrgeizigen politischen Agenda dargelegt und in dem kurz vor dem Inkrafttreten stehenden Vertrag von Nizza (insbesondere durch die Einbeziehung von Eurojust) weiter konkretisiert wurde. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die drei Komponenten – Freiheit, Sicherheit und Recht – sich nicht voneinander trennen lassen und gleich wichtig sind. Von diesem Grundsatz sollte sich die Union in diesem Bereich leiten lassen.

Ihre Politik sollte auf einem gemeinsamen Bekenntnis zur Freiheit fußen, das sich auf die Menschenrechte, demokratische Institutionen und Rechtsstaatlichkeit stützt. Von großem Belang sind in diesem Zusammenhang die einschlägigen Arbeiten des Europarates. Die Bürger müssen spüren, dass die "europäische öffentliche Ordnung" wirklich Gestalt angenommen hat und in ihrem täglichen Leben inzwischen tatsächlich erfahrbar ist. In dieser Hinsicht sind die Grundsätze der Transparenz und demokratischen Kontrolle überaus wichtig. Die Schaffung eines europäischen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist auch eng mit der Achtung der Bürgerrechte und des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung verknüpft (Art. 12 und 13 EGV).

Auf Grundlage des Mandats der Gruppe, das in dem erläuterten Mandat ¹ weiter ausgeführt wurde, haben neun Sitzungen stattgefunden, in denen auch Experten gehört wurden ². Im Verlauf der Beratungen hat sich gezeigt, dass bei vielen Fragen ein beträchtliches Maß an Übereinstimmung besteht. Bei anderen Fragen gibt es in der Gruppe nach wie vor Meinungsunterschiede, was in diesem Bericht nicht verhehlt wird. Allerdings konzentriert sich der Bericht vor allem auf die gemeinsamen Standpunkte, auf die sich die Gruppe verständigt hat.

Diese Standpunkte fußen auf den beiden folgenden "goldenen Regeln", die von den Gruppenmitgliedern allgemein akzeptiert wurden:

- *Ein gemeinsamer allgemeiner Rechtsrahmen, der den Besonderheiten dieses Bereichs Rechnung trägt*

Die Gruppe ist der Auffassung, dass die Bestimmungen, die derzeit zur dritten Säule gehören, in

¹ Dok. CONV 258/02.

² Liste der Experten siehe Liste in Anlage 1.

einem gemeinsamen allgemeinen Rechtsrahmen zusammengefasst werden sollten. Damit ließe sich die Aufteilung in Säulen mit ihren bekannten Nachteilen (Unsicherheit bezüglich der Rechtsgrundlagen; Notwendigkeit zweier Rechtsakte oder getrennter internationaler Übereinkommen bei einigen auf dasselbe Problem gerichteten Initiativen) überwinden. Alle den europäischen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts betreffende Bestimmungen könnten somit unter einem einzigen Titel des Vertrags gebündelt werden.

Das Vorhandensein eines einheitlichen rechtlichen und institutionellen Rahmens, bedeutet jedoch nicht zwangsläufig, dass die Unionsverfahren in gleicher Weise angewandt werden müssen: Vielmehr könnten die Verfahren, je nachdem, welche Maßnahme auf europäischer Ebene durchgeführt werden soll, anders aussehen. Nach den Vorschlägen im vorliegenden Bericht würden Elemente der Gemeinschaftsmethode mit Mechanismen kombiniert, die in bestimmten Fällen eine verstärkte Koordinierung der operativen Zusammenarbeit auf Unionsebene sowie die Mitwirkung der einzelstaatlichen Parlamente zulassen, damit den Besonderheiten des Bereichs Polizei und Strafrecht Rechnung getragen werden kann.

Außerdem wäre es denkbar, dass der Europäische Rat (oder der Rat auf Ebene der Staats- und Regierungschefs) nach dem Vorbild der Tagung des Europäischen Rates in Tampere nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente in einem mehrjährigen strategischen Programm einen allgemeinen Rahmen für das Tätigwerden der Union im Bereich der Rechtsetzung und der operativen Zusammenarbeit vorgibt.

- *Möglichst konsequente Unterscheidung zwischen "legislativen" und "operativen" Aufgaben*

Es bedarf einer klareren Unterscheidung zwischen der Rechtsetzung (Rechtsakte, Rechtsetzungsverfahren, Durchführung, bei denen eine weit gehende Angleichung an die allgemeinen Verfahren des Gemeinschaftsrechts erfolgen sollte) und der verstärkten Koordinierung der operativen Zusammenarbeit auf Unionsebene. Diese Unterscheidung diene der Gruppe bei der Ausarbeitung des Schlussberichts als Richtschnur.

A. RECHTSETZUNGSVERFAHREN

I. Bereiche des EGV (derzeit "erste Säule")

1. Asylbewerber, Flüchtlinge und Vertriebene

Die Staats- und Regierungschefs haben sich 1999 in Tampere auf die Einführung einer gemeinsamen europäischen Asylregelung verständigt; diesem Beschluss zufolge sollten dabei zunächst einige konkrete Rechtsetzungsinitiativen und auf längere Sicht ein gemeinsames

Asylverfahren sowie ein unionsweit geltender einheitlicher Status für diejenigen, denen Asyl gewährt wird, angenommen werden. Allerdings sind selbst bei den kurzfristigen Zielen von Tampere – vor allem wegen des Einstimmigkeitszwangs – bisher kaum Fortschritte erzielt worden, so dass ernsthaft bezweifelt werden muss, ob die vom Europäischen Rat in Sevilla vorgegebenen Fristen überhaupt eingehalten werden können, wenn an der Einstimmigkeitsregel in diesen Bereichen festgehalten wird¹. Noch unwahrscheinlicher ist es, dass die in Tampere vereinbarten ehrgeizigen längerfristigen Ziele erreicht werden können, wenn der Einstimmigkeitszwang auch bei 25 Mitgliedstaaten nicht aufgegeben wird. Zudem wurde Artikel 63 Absätze 1 und 2 EGV im Amsterdamer Vertrag – der damaligen Lage entsprechend – umständlich formuliert; diese Formulierung ist angesichts des anspruchsvollen Vorhabens, das der Europäische Rat zwei Jahre später in Tampere vereinbart hat, überholt.

Vor diesem Hintergrund gibt die Gruppe die folgenden drei Empfehlungen ab:

- Im Vertrag sollte festgelegt werden, dass bei Rechtsvorschriften betreffend Asylbewerber, Flüchtlinge und Vertriebene die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit und das Mitentscheidungsverfahren anzuwenden sind.
- Artikel 63 Absätze 1 und 2 EGV sollte in der Weise umformuliert werden, dass er eine allgemeine Rechtsgrundlage bildet, die die Annahme der Maßnahmen gestattet, die – wie in Tampere dargelegt – für die Einführung einer gemeinsamen Asylregelung und einer gemeinsamen Flüchtlings- und Vertriebenenpolitik erforderlich sind. Diese Rechtsgrundlage sollte – wie im derzeitigen Vertrag – gewährleisten, dass das Genfer Abkommen uneingeschränkt eingehalten wird, aber die Union gleichzeitig in die Lage versetzen, über dieses Abkommen hinausgehend zusätzliche Formen des Schutzes zu gewähren.
- Unter Anerkennung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten sollte der Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortung (einschließlich seiner finanziellen Auswirkungen) unter den Mitgliedstaaten als ein Grundprinzip der Asyl-, Einwanderungs- und Grenzkontrollmaßnahmen der Union im Vertrag verankert werden. Eine spezielle Rechtsgrundlage sollte die Annahme der für die Umsetzung dieses Grundsatzes erforderlichen detaillierten Maßnahmen ermöglichen.

¹ Nach dem Vertrag von Nizza gelangen die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit und das Mitentscheidungsverfahren in diesem Bereich erst zur Anwendung, wenn der Rat zuvor einstimmig Rechtsvorschriften angenommen hat, in denen die gemeinsamen Regeln und wesentlichen Grundsätze für diese Fragen festgelegt sind.

2. Einwanderungspolitik

Was das vom Europäischen Rat in Tampere festgelegte Ziele der Union einer gemeinsamen Politik auf dem Gebiet der Einwanderung betrifft, so kam die Gruppe bei ihren Beratungen zu dem Ergebnis, dass die derzeitigen Rechtsgrundlagen (Artikel 63 Absätze 3 und 4 EGV) im Prinzip die ganze Bandbreite des Themas Einwanderung abdecken und somit die Zielsetzung für den Umfang der Unionsmaßnahmen angemessen beschreiben. Festgestellt wurde, dass es nach allgemein vorherrschender Auffassung ungeachtet der Möglichkeiten, die die Rechtsgrundlagen theoretisch bieten, in der Praxis weiterhin Sache der Mitgliedstaaten ist, wie viele Drittstaatsangehörige sie zulassen und wie sie diese integrieren. Was die Integration betrifft, so hat der Europäische Rat in Tampere Rechtsvorschriften der Union über die Rechtsstellung der Drittstaatsangehörigen, die sich langfristig rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, gefordert, in denen diesen Personen eine Reihe einheitlicher Rechte und Verantwortlichkeiten (z.B. Recht auf Wohnsitznahme, Bildung und Ausübung einer nichtselbstständigen oder selbstständigen Arbeit sowie Grundsatz der Nichtdiskriminierung) gewährt werden.

Aus Sicht einiger Mitglieder der Gruppe sollte der Verfassungsvertrag eine explizite Rechtsgrundlage bieten, die die Annahme von Maßnahmen in Bezug auf derartige Rechte ermöglicht. Die Union kann ansonsten eher durch Anreize und unterstützende Maßnahmen einen sinnvollen Beitrag zu den Integrationsbemühungen der Mitgliedstaaten leisten als durch eine Angleichung der Rechtsvorschriften. Dagegen werden in Bezug auf die Bekämpfung der illegalen Einwanderung gemeinsame Maßnahmen der Union, einschließlich strafrechtlicher Sanktionen, angesichts der offenkundigen Wirkungslosigkeit rein nationaler Maßnahmen von den betroffenen Berufsgruppen stark befürwortet. Ebenso hat sich gezeigt, dass es effizienter ist, Rückübernahmeabkommen mit Drittländern auf Unionsebene statt auf Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten auszuhandeln.

Infolgedessen empfiehlt die Gruppe, dass das Ziel einer gemeinsamen Einwanderungspolitik im Verfassungsvertrag verankert und eine Rechtsgrundlage vorgesehen wird, die es der Union ermöglichen, die Mitgliedstaaten durch Anreize und Fördermaßnahmen in ihren Bemühungen um Integration der rechtmäßig aufhältigen Drittstaatsangehörigen zu unterstützen. Abgesehen davon empfiehlt die Gruppe keine inhaltlichen Änderungen der in Artikel 63 Absätze 3 und 4 EGV enthaltenen Rechtsgrundlagen, da sie davon ausgeht, dass diese auch Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung, einschließlich strafrechtlicher Sanktionen (siehe Teil B) abdecken. Die Gruppe empfiehlt, dass Rechtsvorschriften der Union in diesen Bereichen künftig mit qualifizierter Mehrheit und im Wege des Mitentscheidungsverfahrens angenommen werden sollten.¹

¹ Unbeschadet der Verfahren im Bereich der sozialen Sicherheit, die im Rahmen anderer sozialpolitischer Maßnahmen geprüft werden sollten.

3. Visumpolitik

Die Gruppe stellt fest, dass die derzeitige Rechtsgrundlage des Artikels 62 Absatz 2 Buchstabe b EGV praktisch alle Aspekte einer gemeinsamen Visumpolitik abdeckt; allerdings werden die diesbezüglichen Maßnahmen in vier gesonderte Bereiche mit jeweils unterschiedlichen Verfahren eingeteilt, die für den im Amsterdamer Vertrag vorgesehenen Übergangszeitraum von Bedeutung waren, in einem neuen Verfassungsvertrag jedoch nicht mehr gerechtfertigt sind. Diese Rechtsgrundlage sollte daher so vereinfacht werden, dass sie aus einer einzigen Vorschrift besteht, nach der alle im Rahmen der gemeinsamen Visumpolitik erforderlichen Maßnahmen mit qualifizierter Mehrheit und im Wege des Mitentscheidungsverfahrens angenommen werden können.

4. Entwicklung eines integrierten Grenzverwaltungssystems

Die Gruppe erkennt an, dass die wirksame Überwachung der Außengrenzen – einschließlich der Grenzüberwachung der Küsten – in einem Raum ohne Binnengrenzkontrollen im gemeinsamen Interesse liegt und eine gemeinsame Verantwortung darstellt. Der Europäische Rat (Sevilla) begrüßte das Ziel der allmählichen Entwicklung eines integrierten europäischen Systems der Grenzverwaltung. Die Gruppe empfiehlt eine Überarbeitung des aktuellen Artikels 62 Absatz 2 Buchstabe a EGV, damit eine allgemeine Rechtsgrundlage für die Annahme der zum Aufbau dieses integrierten Systems erforderlichen Maßnahmen geschaffen wird. Dies impliziert sowohl Rechtsvorschriften als auch operative Zusammenarbeit. Die aus dem Schengen-Rahmen übernommenen Rechtsvorschriften über die Standards und Verfahren für die Außengrenzkontrollen müssen beibehalten und weiterentwickelt werden und gleichzeitig muss die in Teil B dieses Berichts beschriebene operative Zusammenarbeit verstärkt werden.

5. Zusammenarbeit in Zivilsachen

Die Gruppe hat sich ferner mit der derzeitigen Fassung von Artikel 65 EGV befasst, insbesondere mit der Begrenzung dieses Artikels auf Maßnahmen betreffend "Zivilsachen mit grenzüberschreitenden Bezügen" und mit der Einschränkung "soweit sie für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes erforderlich sind". Obwohl einige Mitglieder diese Einschränkungen kritisch sahen, ist die Mehrheit der Gruppe nach eingehender Prüfung zu der Ansicht gelangt, dass sie beibehalten werden sollten und dass die derzeitige Rechtsgrundlage weitgehend angemessen formuliert ist. Allerdings könnte diese Rechtsgrundlage für die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen im Rahmen der neuen übergreifenden Struktur eines einheitlichen Verfassungsvertrags von den Themen der Asyl-, Einwanderungs- und Visumpolitik abgekoppelt werden. Darüber hinaus sollte der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen als Eckpfeiler dieser gemeinsamen Politik im Vertrag verankert werden.

Außerdem stellt die Gruppe fest, dass aufgrund des Vertrags von Nizza für sämtliche Maßnahmen der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen, ausgenommen für Aspekte, die das Familienrecht berühren, die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit und das Mitentscheidungsverfahren eingeführt werden. Nach Meinung einiger Mitglieder sollte dieses Verfahren auch für alle Aspekte des Familienrechts gelten. Nach einer Diskussion darüber schlägt die Mehrheit der Mitglieder vor, dass dieses Verfahren auch in Bezug auf Maßnahmen der justiziellen Zusammenarbeit in Fragen der elterlichen Verantwortung für anwendbar erklärt wird.

II. Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (derzeit Bereiche der "dritten Säule")

1. Reform der Rechtsakte

Die Gruppe erkennt an, dass die Rechtsakte, die derzeit im Rahmen der "dritten Säule" (Artikel 34 EUV) zur Verfügung stehen, unbedingt reformiert werden müssen, da nämlich die meisten der vom Rat angenommenen Übereinkommen noch nicht ratifiziert worden sind und es zudem äußerst schwierig ist, die bestehenden Übereinkommen (wie etwa das Europol-Übereinkommen) auch nur geringfügig zu ändern; zudem können Rahmenbeschlüsse und Beschlüsse keine unmittelbare Wirkung entfalten, was – wie von den Experten dargelegt wurde – die praktische Umsetzung einiger wichtiger Initiativen, wie die Einführung des europäischen Haftbefehls, beträchtlich erschwert.

Die Gruppe empfiehlt daher, Rahmenbeschlüsse, Beschlüsse und gemeinsame Standpunkte durch (bereits im EG-Vertrag vorgesehene) Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse zu ersetzen bzw. durch die Rechtsakte, die nach den Vorschlägen der Gruppe IX an ihre Stelle treten würden. Die üblicherweise für diese Rechtsakte geltenden Bestimmungen sollten in Zukunft selbst dann Anwendung finden, wenn dazu in einigen Mitgliedstaaten das Rechtssystem angepasst werden muss. Dies sollte die Möglichkeit einschließen, dass diese Richtlinien, die dem Einzelnen Rechte verleihen, unmittelbar anwendbar sind. Die Gruppe empfiehlt ferner, hier nicht mehr auf Übereinkommen zurückzugreifen.

Verordnungen und Richtlinien (bzw. die sie ersetzenden Rechtsakte) werden in Zukunft vollkommen ausreichen, und die Übereinkommen, die der Rat bereits auf Grundlage von Artikel 34 EUV angenommen hat, sollten in Verordnungen und Richtlinien (bzw. die sie ersetzenden Rechtsakte) umgewandelt werden.¹ Einige Mitglieder meldeten Vorbehalte dazu an.

2. Deutlichere Umschreibung der Rechtsetzungsbefugnisse der Union

Dass die Zuständigkeit der Union deutlicher umschrieben werden muss, zeigt sich vor allem in den Bereichen, in denen es um die Angleichung des materiellen Strafrechts und des Strafprozessrechts geht. Auch sollten in den neu formulierten Rechtsgrundlagen der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung und die Bestrebungen um eine Angleichung des Strafrechts in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen. Nach der Vereinbarung, die in Tampere auf politischer Ebene getroffen wurde, sollte der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung, demzufolge Entscheidungen der Gerichte eines Mitgliedstaats von den Behörden der anderen Mitgliedstaaten anerkannt werden, zum Eckstein der justiziellen Zusammenarbeit werden.

Die Gruppe empfiehlt, diesen Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen förmlich im Vertrag zu verankern. Um die gegenseitige Anerkennung zu erleichtern, müssten zudem unter Einhaltung der unterschiedlichen europäischen Rechtstraditionen – sowie der sich in der Charta widerspiegelnden Bestimmungen der EMRK insbesondere betreffend die Unschuldsvermutung – einige Teile des Strafprozessrechts sowie bestimmte Bereiche des materiellen Strafrechts in gewissem Maße angenähert werden. Einige Mitglieder betonten, dass die Verankerung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung im Vertrag und die Erleichterung der Annahme von Rechtsvorschriften zur Angleichung der materiellen und verfahrensrechtlichen Bestimmungen des Strafrechts im Wege der Mitentscheidung und der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit miteinander verknüpft sind.

Wenn die Unionstätigkeit – wie geplant – im Wege einer Reform der Rechtsakte und Beschlussfassungsverfahren verstärkt werden soll, muss deutlicher festgelegt werden, wie weit die Rechtsetzungsbefugnisse der Union künftig gehen dürfen. Die geltende Rechtsgrundlage – Artikel 30 und 31 EUV – ist nämlich in vieler Hinsicht zu vage, in mancher Hinsicht aber auch zu restriktiv.

¹ Hierdurch ließen sich insbesondere die gravierenden rechtlichen Probleme beseitigen, die eine Weiterentwicklung des Rechtsrahmens von Europol so beschwerlich machen. Wenn der Rat in der Lage wäre, das Europol-Übereinkommen in eine Verordnung umzuwandeln, könnte er diesen Text leichter an die geänderten Umstände anpassen und darin geeignete Beschlussfassungsverfahren für die Verwaltung von Europol festlegen. Wohlgermerkt würde eine solche Umwandlung den Inhalt des Europol-Übereinkommens und somit die grundlegende Natur von Europol nicht unbedingt verändern.

Daher sollten die Rechtsgrundlagen für die polizeiliche Zusammenarbeit und die Zusammenarbeit in Strafsachen im Interesse der Klarheit, Effizienz und Rechtssicherheit neu formuliert werden. In den neugefassten Rechtsgrundlagen sollte zwischen den verschiedenen Arten der Unionstätigkeit auf diesem Gebiet unterschieden werden, und zwar:

- Angleichung auf bestimmten Gebieten des materiellen Strafrechts (Tatbestandsmerkmale und Strafen)
- Annäherung bestimmter Teile des Strafprozessrechts
- Bestimmungen für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit der Behörden der Mitgliedstaaten (z.B. Rechtshilfe, Haftbefehl) ¹.

Diese drei Arten der Unionstätigkeit werden nachstehend erläutert. Darüber hinaus ist die Gruppe in Bezug auf "Sofortmaßnahmen" in den Bereichen der gegenwärtigen "dritten Säule" der Ansicht, dass es im Anschluss an eine Verschmelzung der Säulen zweckmäßig wäre, eine Bestimmung wie den derzeitigen Artikel 308 EGV als Rechtsgrundlage zu verwenden.

a) Angleichung in bestimmten Gebieten des materiellen Strafrechts (Tatbestandsmerkmale und Strafen)

Die Bürger müssen die Gewissheit haben, dass in allen Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Bekämpfung der schweren grenzüberschreitende Kriminalität ergriffen werden und dass diese unionsweit mit hinreichend schweren Strafen belegt wird. Die Gruppe ist daher der Ansicht, dass eine gewisse Angleichung des materiellen Strafrechts (d.h. Definition der Tatbestandsmerkmale einer strafbaren Handlung und die dafür vorgesehene Strafe) insbesondere deshalb erforderlich ist, weil es bei bestimmten Verbrechenarten um grenzüberschreitende Phänomene geht, die von den Mitgliedstaaten nicht im Alleingang wirksam bekämpft werden können. Diesem Umstand wird sowohl im Vertrag von Amsterdam als auch in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Tampere Rechnung getragen ².

¹ Es bedarf auch einer speziellen Rechtsgrundlage für die Tätigkeit der Unionseinrichtungen in diesem Bereich (siehe Teil B).

² Der Vertrag von Amsterdam sieht die "Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und die Strafen in den Bereichen organisierte Kriminalität, Terrorismus und illegaler Drogenhandel" (Artikel 31 Buchstabe e EUV) vor, wobei eine Angleichung der Rechtsvorschriften in den in Artikel 29 genannten Bereichen (Verhütung und Bekämpfung der – organisierten oder nicht organisierten – Kriminalität, insbesondere des Terrorismus, des Menschenhandels und der Straftaten gegenüber Kindern, des illegalen Drogen- und Waffenhandels, der Bestechung und Bestechlichkeit sowie des Betrugs) nicht ausgeschlossen wird. Nach den Schlussfolgerungen von Tampere sollten sich "die Bemühungen zur Vereinbarung gemeinsamer Definitionen, Tatbestandsmerkmale und Sanktionen zunächst auf eine begrenzte Anzahl von besonders relevanten Bereichen, wie Finanzkriminalität (Geldwäsche, Bestechung, Fälschung des Euro), illegaler Drogenhandel, Menschenhandel, insbesondere die Ausbeutung von Frauen, sexuelle Ausbeutung von Kindern, Hightech-Kriminalität und Umweltkriminalität, konzentrieren".

Aus Sicht der Gruppe sollte daher eine Rechtsgrundlage in den neuen Vertrag aufgenommen werden, nach der für bestimmte Formen der Kriminalität Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale und die Strafen oder Bestimmungen, die einen "gemeinsamen Sockel" darstellen, angenommen werden können, sofern die folgenden zwei Kriterien erfüllt sind:

- aa) Es handelt sich um eine besonders schwere Straftat mit grenzüberschreitendem Charakter;
- bb) Die Straftat ist gegen ein gemeinsames Interesse Europas gerichtet, das seinerseits Gegenstand einer gemeinsamen Politik der Union ist (z.B. Fälschung des Euro, Schutz der finanziellen Interessen der Union); die Angleichung des materiellen Strafrechts sollte als Instrument dieser Politik immer dann eingesetzt werden, wenn nicht strafrechtliche Vorschriften nicht ausreichen.

Mit der neuen Rechtsgrundlage würde eine Angleichung von Tatbestandsmerkmalen strafbarer Handlungen und von Strafen nur dann möglich sein, wenn eines dieser beiden Kriterien erfüllt ist.

Des Weiteren sollte die eventuelle Aufnahme eines dritten Kriteriums erwogen werden, das vorgeschlagen wurde, nämlich wenn "die Angleichung erforderlich ist, um hinreichendes gegenseitiges Vertrauen zu schaffen, damit die gegenseitige Anerkennung von gerichtlichen Entscheidungen uneingeschränkt zur Anwendung gelangen oder damit die Wirksamkeit der von der Union eingeführten gemeinsamen Instrumente für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit (d.h. der gemeinsamen Einrichtungen wie Europol oder der Instrumente wie der europäische Haftbefehl) gewährleistet werden kann".

Darüber hinaus ließe sich die Tätigkeit der Union der Mehrheit der Gruppe zufolge genauer umschreiben durch eine Aufzählung der Kriminalitätsformen, die als grenzüberschreitend (im Sinne von aa oben) zu betrachten sind, im Vertrag. Wenn diese Liste erschöpfend wäre, dann sollte festgelegt werden, dass der Rat sie mit Zustimmung des Europäischen Parlaments (bzw. einigen Mitgliedern zufolge "nach Anhörung des Parlaments") bei Bedarf einstimmig ändern kann. Diese Flexibilität würde es der Union erlauben, in angemessener Weise auf die sich verändernden Kriminalitätsformen zu reagieren.

Einer weitgehend vertretenen Auffassung zufolge könnte schließlich im Vertrag vorgesehen werden, dass die Angleichung des materiellen Strafrechts nur durch Richtlinien (bzw. die an ihre Stelle tretenden Rechtsakte) erfolgen dürfte.

b) Angeleichung bestimmter Teile des Strafprozessrechts

Wie die Experten dargelegt haben, ist unter den Rechtspraktikern die Ansicht weit verbreitet, dass eine Angleichung bestimmter Teile des Strafprozessrechts erforderlich ist; diese sei vielleicht sogar dringlicher als eine Angleichung des materiellen Strafrechts. Die Gruppe erkennt an, dass eine solche verfahrensrechtliche Angleichung die Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten (und den auf diesem Gebiet tätigen Unionseinrichtungen) und die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung erleichtern würde, da sie das gegenseitige Vertrauen stärkt. Artikel 31 EUV wird diesem Aspekt derzeit nicht hinreichend gerecht und ist zu vage, was die konkreten Möglichkeiten für eine solche Angleichung betrifft.

Die Gruppe empfiehlt daher die Einführung einer Rechtsgrundlage, nach der gemeinsame Vorschriften über spezifische Bestandteile des Strafprozesses angenommen werden können, soweit diese sich auf Verfahren mit grenzüberschreitenden Auswirkungen beziehen und notwendig sind, um die uneingeschränkte Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von gerichtlichen Entscheidungen zu gewährleisten oder die Wirksamkeit der von der Union geschaffenen gemeinsamen Instrumente für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit sicher zu stellen. In der betreffenden Rechtsgrundlage im Vertrag könnten gemeinsame Vorschriften über die Zulässigkeit von Beweismitteln als ein Tätigkeitsfeld genannt werden. Der Rat könnte sodann einstimmig beschließen, für welche Verfahrensteile Mindestvorschriften zur Erleichterung der gegenseitigen Anerkennung erforderlich sind.

In der Rechtsgrundlage könnte auch vorgesehen werden, dass ausgehend von den in der Europäischen Menschenrechtskonvention verankerten und der Grundrechtecharta zum Ausdruck kommenden Normen und unter Achtung der unterschiedlichen Rechtstraditionen in Europa gemeinsame Mindestnormen für den Schutz der Rechte des Einzelnen in Strafprozess festgelegt werden.

c) Bestimmungen über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit der Behörden der Mitgliedstaaten

Neben der Angleichung in bestimmten Bereichen des materiellen Strafrechts oder des Strafprozessrechts der Mitgliedstaaten kommt die Annahme von Bestimmungen zur Förderung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit der Behörden der Mitgliedstaaten als weiteres Tätigkeitsfeld in Betracht. Beispiele hierfür sind das vom Rat im Jahr 2000 erstellte Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen oder der Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl vom Juni 2002 sowie der Vorschlag, eine europäische Richterakademie für die Weiterbildung von Richtern zu schaffen.

Der derzeitige Vertrag enthält im Großen und Ganzen angemessene Rechtsgrundlagen für die Annahme derartiger Bestimmungen. Was die justizielle Zusammenarbeit betrifft, so empfiehlt die Gruppe jedoch, die Rechtsgrundlage dahingehend zu ergänzen, dass sie die Annahme von Maßnahmen gestattet, die für die gegenseitige Anerkennung von richterlichen Anordnungen, Geldstrafen und Geldbußen, Entscheidungen über den Entzug der Fahrerlaubnis und aller sonstigen gerichtlichen Entscheidungen erforderlich sind; dies wäre nur logisch, wenn der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung im Vertrag verankert würde.

In der Rechtsgrundlage könnte zudem ausdrücklich die Annahme von Bestimmungen zur Beilegung von Kompetenzkonflikten zwischen Mitgliedstaaten vorgesehen werden. Aus Sicht der Gruppe sollte die Rechtsgrundlage zudem nicht nur auf die Kriminalitätsformen beschränkt werden, bei denen die Union eine Angleichung des *materiellen* Rechts anstrebt.

Was die polizeiliche Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten betrifft, so ist die Gruppe der Auffassung, dass der Geltungsbereich und die Intensität der Unionsmaßnahmen, wie sie derzeit in Artikel 30 Absatz 1 EUV festgelegt sind, weitgehend angemessen sind; allerdings könnte eine redaktionelle Vereinfachung dieser Bestimmung ins Auge gefasst werden.

d) Maßnahmen zur Verhütung der Kriminalität

Beim Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts kommt es entscheidend darauf an, dass diese drei Komponenten in einem ausgewogenen Verhältnis stehen; dies setzt auch ein ausgewogenes Verhältnis zwischen vorbeugenden und strafrechtlichen Maßnahmen voraus. Infolgedessen muss im neuen Vertrag die entscheidende Bedeutung der Verhütung der Kriminalität, auf die zwar in Artikel 29 EUV, nicht aber in den spezifischen Rechtsgrundlagen der Artikel 30 und 31 EUV hingewiesen wird, noch deutlicher zum Ausdruck gebracht werden.

Die Gruppe empfiehlt, nunmehr eine spezifische Rechtsgrundlage in den Vertrag aufzunehmen. Diese Rechtsgrundlage sollte sich unter uneingeschränkter Achtung des in diesem Bereich besonders wichtigen Grundsatzes der Subsidiarität auf Anreize und Unterstützungsmaßnahmen für die Verhütung der Kriminalität beschränken, z.B. den Austausch bewährter Verfahren, Finanzierungsprogramme, Fördermaßnahmen oder für unionsweite Forschung und Dokumentation, Indikatoren für gemeinsame Kriminalitätsstatistiken. Der Europäische Rat (Tampere) hat folgende prioritäre Bereiche für derartige Maßnahmen herausgestellt: Jugendkriminalität, Kriminalität in Städten und Drogenkriminalität.

3. Reform der Rechtsetzungsverfahren

a) Fälle, in denen die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit erfolgen könnte

Die Mitglieder der Gruppe sind sich weitgehend einig, dass Beschlüsse betreffend die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen nicht länger ausschließlich einstimmig gefasst werden dürfen, wenn die Union nach der Erweiterung ihre Fähigkeit, die Bürger gegen schwere grenzüberschreitende Kriminalität zu schützen, erhalten und ausbauen soll. Aus ihrer Sicht müssen daher große Anstrengungen unternommen werden, um die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit und das Mitentscheidungsverfahren, das im neuen Verfassungsvertrag zum Regelverfahren der Rechtsetzung werden sollte, auszudehnen. Diesbezüglich haben auch die Experten vor der Gruppe darauf hingewiesen, dass die Einstimmigkeitsregel die Verhandlungen schon jetzt behindere und den Inhalt der angenommenen Recharte beträchtlich verwässere. Andererseits ist sich die Gruppe bewusst, dass einige Aspekte der polizeilichen Zusammenarbeit und des Strafrechts besonders heikel sind und sich Fortschritte hier nur durch eine behutsame Suche nach Kompromissen erreichen lassen.

Infolgedessen möchten die Gruppenmitglieder mehrheitlich die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit und das Mitentscheidungsverfahren für den Erlass von Rechtsvorschriften der Union in den folgenden Bereichen empfehlen:

- i. Mindestvorschriften bzw. ein "gemeinsamer Sockel" von Vorschriften über die Tatbestandsmerkmale und die Strafen für Straftaten "mit grenzüberschreitenden Bezügen", die im Vertrag aufgezählt werden (oder die zu einem späteren Zeitpunkt vom Rat einstimmig in diese Liste aufgenommen werden, siehe oben, Nr. 2 Buchstabe a, aa)¹;
- ii. Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale und die Strafen für Straftaten, die gegen eine gemeinsame Politik der Union gerichtet sind, sofern auch die Beschlüsse im Rahmen dieser Politik mit qualifizierter Mehrheit gefasst werden (siehe oben, Nr. 2 Buchstabe a, bb);
- iii. Gemeinsame Mindestnormen für den Schutz der Rechte des Einzelnen im Strafprozess als Ergänzung zum Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung (siehe oben, Nr. 2 Buchstabe b);
- iv. Gemeinsame Vorschriften über *spezifische* Bestandteile des Strafprozesses, wie die unionsweite Zulässigkeit von Beweismitteln (siehe oben, Nr. 2 Buchstabe b);

¹ Wohlgermerkt würden mit dieser "Liste der Straftaten" im Vertrag lediglich die Bereiche festgelegt, in denen eine Annäherung des materiellen Strafrechts (nach dem oben (unter aa) genannten Kriterium) möglich ist; für die Angleichung selbst (d.h. gemeinsame Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale und die Strafen) müssten dann mit qualifizierter Mehrheit und im Wege des Mitentscheidungsverfahrens Rechtsvorschriften der Union erlassen werden.

- v. Bestimmungen über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit der Behörden der Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Vorschriften über die Wahrnehmung der operativen Befugnisse der nationalen Polizeibehörden, der gemeinsamen Ermittlungsgruppen oder der Strafverfolgungsbehörden auf dem Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats (siehe oben, Nr. 2 Buchstabe c);
- vi. Maßnahmen für die Verhütung der Kriminalität (siehe oben, Nr. 2 Buchstabe d).

Was die Beschlussfassungsverfahren für die Vorschriften über Unionseinrichtungen betrifft, so ist nach Auffassung der Gruppe zwischen den beiden folgenden Fällen zu unterscheiden:

- Entweder geht es um die Errichtung von neuen Unionseinrichtungen, die bestimmte Verantwortlichkeiten übernehmen sollen, die bislang von den Mitgliedstaaten wahrgenommen werden (wie etwa die Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft oder eines gemeinsamen Grenzschutzes, siehe unten); hierüber sollte einstimmig entschieden werden.
- Oder es geht um den weiteren Ausbau der bestehenden Einrichtungen, d.h. Europol und Eurojust.

Da es für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Europa äußerst wichtig ist, dass die Effizienz von Europol und Eurojust gesteigert wird, sollten Beschlüsse hierüber grundsätzlich mit qualifizierter Mehrheit und im Wege des Mitentscheidungsverfahrens angenommen werden können; dies sollte immer dann der Fall sein, wenn über eine Ausweitung der Tätigkeitsbereiche von Europol und Eurojust auf neue Arten der Kriminalität, über Vorschriften betreffend die Organisation und Verwaltung dieser beiden Einrichtungen sowie über eine Ausdehnung ihrer Zuständigkeiten entschieden wird. Allerdings sollte nach Auffassung einiger Mitglieder für einen weiteren Ausbau von Eurojust ein einstimmiges Votum des Rates erforderlich sein.

c) Fälle, in denen die Einstimmigkeitsregel gelten würde

Bei bestimmten Aspekten der Zusammenarbeit in Strafsachen, welche die ureigensten Aufgaben der Mitgliedstaaten berühren und zum Kernbestand der verschiedenen Rechtstraditionen gehören, würde weiterhin die Einstimmigkeitsregel gelten.

Als Beispiele zu nennen sind hier die Schaffung von Unionseinrichtungen mit operativen Befugnissen, die Angleichung des materiellen Strafrechts in anderen als den oben genannten Bereichen sowie Vorschriften über die Tätigkeit der nationalen Polizeibehörden, von gemeinsamen Polizeiteams oder der Strafverfolgungsbehörden auf dem Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats.

Die Gruppe ist sich jedoch der Gefahr bewusst, dass diese Regel nach der Erweiterung in eine Sackgasse führen könnte, da ein einziger Staat sich weigern könnte, über eine Frage zu verhandeln, wenn er seine besonderen Interessen gefährdet sieht, selbst wenn diese Frage aus Sicht der Union für den gemeinsamen Kampf gegen die Kriminalität äußerst wichtig ist. Hier besteht auch ein Zusammenhang mit der Frage der Nichtbeteiligungsklauseln und der verstärkten Zusammenarbeit, mit der sich der Konvent vielleicht in einem allgemeineren Zusammenhang befassen möchte.

d) Initiativrecht

Bei Maßnahmen unter Titel IV EGV und Titel VI EUV teilen sich die Mitgliedstaaten derzeit das Initiativrecht mit der Kommission. Vom 1. Mai 2004 an werden die Mitgliedstaaten nur noch im Rahmen des EUV ein Initiativrecht haben. Einige Mitglieder meinten, dass die Initiativen, die von einzelnen Mitgliedstaaten eingebracht werden, in der Regel vor allem den eigenen politischen Prioritäten der betreffenden Staaten dienen, ohne dass dabei immer das Gesamtinteresse der Union berücksichtigt würde; dies führe dazu, dass im Rat Themen erörtert würden, die in Wirklichkeit nur begrenzt von Belang seien.

Die Gruppe hat mehrere Optionen¹ geprüft und ist mehrheitlich grundsätzlich dafür, dass in den Bereichen der derzeitigen "dritten Säule" das Initiativrecht zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten geteilt werden sollte; um zu verhindern, dass die Mitgliedstaaten Initiativen aus reinem Partikularinteresse unterbreiten, sollte jedoch festgelegt werden, dass eine Initiative erst dann eingebracht werden darf, wenn mindestens ¼ der Mitgliedstaaten ihrer Zulassung zustimmen. Aus Sicht einiger Mitglieder sollte der Konvent jedoch sorgfältig prüfen, welche Auswirkungen es haben könnte, wenn die Mitgliedstaaten das Recht erhalten, im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens und der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit Rechtsetzungsinitiativen einzubringen.

B. STÄRKUNG DER OPERATIVEN ZUSAMMENARBEIT

Unter den Mitgliedern der Gruppe herrscht weit gehendes Einvernehmen darüber, dass die operative Zusammenarbeit derzeit nicht effizient, transparent und zuverlässig genug ist. Bislang verteilen sich die operativen Befugnisse auf die (primär zuständigen) Polizei- und Justizbehörden der Mitgliedstaaten, Europol, in jüngster Zeit auch Eurojust (mit dem Auftrag, die Zusammenarbeit zu unterstützen und zu erleichtern) und OLAF (das mit den administrativen Untersuchungsverfahren in

¹ Siehe WD 18, S. 14.

dem besonderen Bereich des Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaft betraut ist). Zudem ist die effiziente Überwachung der Außengrenzen der Union eine neue große Herausforderung für die operative Zusammenarbeit. Hier erwarten die Bürger erhebliche Fortschritte; Verbesserungen in diesem Bereich würden das Ansehen der Union bei den Bürgern unmittelbar und deutlich verbessern.

I. Verstärkte Zusammenarbeit im Rat

Die laufenden Bemühungen der Union um eine Koordinierung und operative Zusammenarbeit könnten im Interesse größerer Zuverlässigkeit und Effizienz besser organisiert werden. Dabei sollte deutlicher unterschieden werden, ob der Rat als Gesetzgeber tätig wird oder ob er besondere exekutive Aufgaben in diesem Bereich wahrnimmt.

Die Gruppe schlägt daher vor, im Rat eine effizientere Struktur für die Koordinierung der operativen Zusammenarbeit auf Ebene hochrangiger Fachleute zu schaffen. Hierzu könnten verschiedene bereits bestehende Gruppen verschmolzen und die ständige Aufgabe des Ausschusses "Artikel 36" im neuen Vertrag neu definiert werden; dieser Ausschuss sollte künftig weniger an der Rechtsetzungsarbeit des Rates mitwirken, sondern sich vielmehr darauf konzentrieren, die operative Zusammenarbeit zu koordinieren. Auch sollte eingehender geprüft werden, wie die Task Force der Polizeichefs am besten in diese Arbeit eingebunden werden könnte.

Eine solche reformierte Struktur [ein solcher Ausschuss] im Rat könnte die technische Aufgabe übernehmen, das gesamte Spektrum der operativen Maßnahmen in den Bereichen Polizei und Sicherheit (u.a. polizeiliche Zusammenarbeit, Erkundungsmissionen, Förderung der Zusammenarbeit zwischen Europol und Eurojust, gegenseitige Bewertung, Zivilschutz) zu koordinieren und zu überwachen. Der Austausch von personenbezogenen Daten sollte weiterhin über die bestehenden Systeme (Europol, Schengen, Zollinformationssystem, Eurojust usw.) erfolgen, für die es bereits angemessene Datenschutzvorschriften und Kontrollverfahren gibt. Allerdings wäre zu erwägen, ob diese Kontrollverfahren nicht durch eine Zusammenlegung der verschiedenen Kontrollgremien vereinfacht werden können.

Die Gruppe hat sich auch mit der Frage befasst, wer in einer solchen reformierten Struktur [in einem solchen Ausschuss] von Fachleuten gegebenenfalls den Vorsitz führen sollte, ist jedoch zu dem Ergebnis gelangt, dass diese Frage erörtert werden sollte, wenn allgemein über die Reform des Rates beraten wird; außerdem werde die Ansicht vertreten, dass nicht unbedingt im Vertrag festgelegt werden muss, wer den Vorsitz in einem Ausschuss übernimmt.

Diese Empfehlung ist allerdings von dem Vorschlag zu unterscheiden, einen "Hohen Vertreter für Justiz und Inneres" zu ernennen, der politische Aufgaben (wie den Vorsitz im Rat (JI)) wahrzunehmen hätte; dieser Vorschlag fand jedoch keine ausreichende Unterstützung in der Gruppe.

II. Verwaltung der Außengrenzen

Die Gruppenmitglieder sind sich generell einig, dass diesbezüglich konkrete Fortschritte erforderlich sind, um entsprechend den Vereinbarungen des Europäischen Rates (Sevilla) schrittweise zu einem wirklich integrierten System für die Überwachung der Außengrenzen zu gelangen.

Die meisten Mitglieder der Gruppe sind der Ansicht, dass sich die Frage, ob ein gemeinsames europäisches Grenzschutzkorps aufgebaut werden sollte, erst längerfristig stellen wird. Zunächst könnte eine Reihe von Sofortmaßnahmen (wie verstärkte Zusammenarbeit, engere Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten, gemeinsame Schulung und Ausbildung, gemeinsame Nutzung von Ausrüstungen, gemeinsame Einheiten aus Beamten verschiedener Mitgliedstaaten für eine wirksamere Kontrolle der Außengrenzen) ergriffen werden. In diesem Bereich würden Fortschritte daher schrittweise erfolgen.

In der Gruppe besteht ferner Konsens darüber, dass der Grundsatz der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten, der auch die finanzielle Solidarität einschließt, im Bereich der Grenzkontrollen besonders wichtig ist.

Daher empfiehlt die Gruppe, das vom Europäischen Rat in Sevilla vereinbarte Ziel ausdrücklich im Vertrag zu verankern und eine Rechtsgrundlage in den Vertrag aufzunehmen, die es erlaubt, alle Maßnahmen anzunehmen, die für die allmähliche Entwicklung eines gemeinsamen Systems zur Verwaltung der Außengrenzen erforderlich sind. Diese Bestimmung könnte als Rechtsgrundlage für die Annahme von Maßnahmen dienen, wie etwa zur Förderung der Zusammenarbeit und der Ausbildung sowie Informationsaustausch und finanzielle Solidarität. Zu prüfen wäre, ob in dieser Rechtsgrundlage die Einrichtung eines gemeinsamen europäischen Grenzschutzkorps, das mit den nationalen Grenzschutzdiensten zusammenarbeiten würde, als mögliches Fernziel genannt werden sollte.

III. Ausbau der Unionseinrichtungen (Europol, Eurojust)

a) Europol

Aus Sicht der Gruppe sollte nicht versucht werden, die ausführliche Beschreibung der Aufgaben von Europol in Artikel 30 EUV – die in gewisser Hinsicht bereits jetzt überholt ist – auf den neuesten Stand zu bringen; vielmehr sollte stattdessen eine kürzere und allgemeinere Bestimmung über Europol in den neuen Vertrag aufgenommen werden. Diese Bestimmung würde eine Rechtsgrundlage enthalten, die dem Gesetzgeber einen größeren Spielraum für die Ausdehnung der Aufgaben und Zuständigkeiten von Europol einräumt.

Allerdings dürfte die Rechtsgrundlage nicht beliebig weit gefasst sein. Vielmehr würde darin vorgegeben, in welche Richtung Entwicklungen möglich sind und wie weit derartige Entwicklungen, die es nach übereinstimmender Auffassung der Gruppe geben muss, grundsätzlich gehen können. So könnte in der Bestimmung auf die zentrale Rolle Euopols im Rahmen der polizeilichen Zusammenarbeit in Europa verwiesen, das allgemeine Tätigkeitsfeld von Europol (d.h. schwere Straftaten, die mindestens zwei Mitgliedstaaten betreffen) beschrieben und festgelegt werden, dass es Sache des Gesetzgebers ist, die Aufgaben und Zuständigkeiten von Europol zu definieren, und dass diese die Befugnis zur Ausübung von Intelligence-Tätigkeiten, zur Koordinierung und Durchführung von Ermittlungen sowie zur Mitwirkung an operativen Maßnahmen, die gemeinsam mit den Behörden der Mitgliedstaaten oder im Rahmen gemeinsamer Einheiten durchzuführen sind, einschließen können (soweit dies die Rechtsvorschriften erlauben). Schließlich sollte aus der Bestimmung eindeutig hervorgehen, dass alle operativen Maßnahmen, an denen Europol mitwirkt, unter allen Umständen in Verbindung und in Absprache mit den betreffenden Mitgliedstaaten/dem betreffenden Mitgliedstaat (analoge Formulierung zum derzeitigen Artikel 32 EUV) und Zwangsmaßnahmen immer von Beamten des zuständigen Mitgliedstaats durchgeführt werden müssen.

Wenn allerdings Europol unter Berufung auf diese Rechtsgrundlage mehr operative Befugnisse übertragen würden, müsste das geltende Protokoll über die Immunitäten überprüft werden.

Die Gruppe ist außerdem der Ansicht, dass die Arbeit von Europol künftig gemäß den einschlägigen Vertragsbestimmungen der demokratischen Kontrolle durch das Europäische Parlament und den Rat sowie der gerichtlichen Kontrolle durch den EuGH unterstellt werden sollte.

b) Eurojust

Eurojust ist befugt, sich sowohl mit den Arten von Straftaten zu befassen, bei denen auch Europol jederzeit handlungsbefugt ist, als auch mit Computerkriminalität, Betrug, Bestechung und Straftaten, die gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft gerichtet sind, sowie Wäsche von Erträgen aus Straftaten und schließlich Mitgliedschaft in einer kriminellen Vereinigung. Eurojust wird bei der Ermittlung und Verfolgung von Straftaten tätig, die mindestens zwei Mitgliedstaaten betreffen, kann sich aber auch auf Antrag eines einzigen Mitgliedstaats oder der Kommission einschalten. Eurojust ist befugt, die Mitgliedstaaten zur Durchführung von Ermittlungen aufzufordern, doch ist diese Aufforderung nicht bindend.

Die Gruppe hat Vorschläge, Eurojust mit mehr operativen Befugnissen auszustatten, wohlwollend geprüft. Generell empfiehlt sie, anstelle der ausführlichen Beschreibung der Aufgaben von Eurojust in Artikel 31 EUV (Nizza) in den neuen Vertrag eine kürzere, allgemeinere Bestimmung aufzunehmen, die eine Rechtsgrundlage umfasst, wonach dem Gesetzgeber ein größerer Spielraum für die Ausweitung der Aufgaben und Befugnisse von Eurojust eingeräumt wird.

In dieser Bestimmung könnte auf die zentrale Rolle von Eurojust im Rahmen der justiziellen Koordination und Zusammenarbeit verwiesen, das allgemeine Tätigkeitsfeld von Eurojust (d.h. schwere Straftaten, die mindestens zwei Mitgliedstaaten betreffen) beschrieben und festgelegt werden, dass es Sache des Gesetzgebers ist, die Aufgaben und Zuständigkeiten von Eurojust zu definieren, und dass diese (soweit es die Rechtsvorschriften erlauben) die folgenden Aufgaben und Zuständigkeiten umfassen können:

- Einleitung und Koordinierung der Strafverfolgung;
- Erleichterung der justiziellen Zusammenarbeit (einschließlich der Beilegung von Zuständigkeitskonflikten)
- sowie gegebenenfalls Überwachung (künftiger) Ermittlungen und operativer Tätigkeiten von Europol (Hierzu haben einige Mitglieder der Gruppe Vorbehalte geäußert).

Außerdem könnte präzisiert werden, dass die förmlichen Handlungen im Rahmen von Gerichtsverfahren in den Mitgliedstaaten unter allen Umständen durch die zuständigen einzelstaatlichen Beamten erfolgen (zu denen auch die einzelstaatlichen Mitglieder von Eurojust gehören, soweit ihnen eine entsprechende Zuständigkeit übertragen wurde).

c) Europäischer Staatsanwalt bzw. Europäische Staatsanwaltschaft

Die Gruppenmitglieder sind der übereinstimmenden Auffassung, dass gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtete Straftaten wirksamer verfolgt werden müssen. Relativ viele Mitglieder halten die verfügbaren Instrumente für unzureichend. Die Gruppe hat einige Vorschläge zur Schaffung eines Europäischen Staatsanwalts geprüft, der dafür zuständig wäre, Straftaten zum Schaden der finanziellen Interessen der Gemeinschaft aufzudecken, zu verfolgen und die Straftäter von den einzelstaatlichen Gerichten aburteilen zu lassen. Nach diesen Vorschlägen sollte eine entsprechende Rechtsgrundlage in den Vertrag aufgenommen werden. Andere Mitglieder wandten ein, dass es keine überzeugenden Argumente für die Schaffung einer solchen Stelle gebe und sowohl aus praktischen Erwägungen als auch aus Gründen der Rechenschaftspflicht starke Einwände dagegen bestünden. Einige andere Mitglieder vertraten die Auffassung, dass eine eigene Europäische Staatsanwaltschaft erforderlich sei, deren Handlungsspielraum sich nicht nur auf den Schutz der finanziellen Interessen der Union beschränke. Eurojust könne zu einer solchen Staatsanwaltschaft ausgebaut werden.

Was den Schutz der finanziellen Interessen der Union betrifft, so verwies die Gruppe auch auf die wichtige Rolle von OLAF.

Relativ viele Gruppenmitglieder sind für eine eingehendere Prüfung des Vorschlags, die Befugnisse von Eurojust – mittel-/langfristig – so auszuweiten, dass Eurojust (bei Straftaten, die gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtet sind, oder bei anderen schweren Straftaten) Klage vor einem einzelstaatlichen Gericht erheben kann. In diesem Fall müsste die Eurojust betreffende Rechtsgrundlage im Vertrag vorsehen, dass eine Europäische Staatsanwaltschaft durch einen einstimmig angenommenen Rechtsakt des Rates nach Zustimmung des Europäischen Parlaments geschaffen werden kann.

Bei den Beratungen in der Gruppe hat sich gezeigt, dass die Mitglieder in dieser Frage nicht einer Meinung sind.

C. HORIZONTALE FRAGEN

I. Effizientere Umsetzung und Einhaltung hoher Standards

Wie die Experten vor der Gruppe dargelegt haben, zählt die unzureichende Umsetzung, insbesondere auf dem Gebiet der derzeitigen "dritten Säule" zu den gravierendsten Problemen, die die Unionspolitik in diesem Bereich behindern. Allzu oft existieren die Rechtsvorschriften der Union lediglich auf dem Papier: Übereinkommen werden nicht von allen Mitgliedstaaten ratifiziert (von über einem Dutzend geschlossener Übereinkommen sind nur zwei ratifiziert worden) und Rahmenbeschlüsse (oder früher: Gemeinsame Aktionen) nicht oder nicht vollständig in

einzelstaatliches Recht umgesetzt. Dieses Problem der unzureichenden Umsetzung betrifft auch die Mechanismen der Zusammenarbeit in Bezug auf die Einrichtungen der Union (z.B. erhält Europol nicht genügend Informationen aus den Mitgliedstaaten). In diesem Zusammenhang wurde auch darauf hingewiesen, dass ein Mitgliedstaat durch mangelnde Umsetzung der Rechtsvorschriften in diesem Bereich (z.B. Bekämpfung des Terrorismus, Probleme in Bezug auf die Überwachung der Außengrenzen, möglicherweise unionsweite Cyber-Kriminalität) die Sicherheit anderer Mitgliedstaaten ernsthaft gefährden könnte.

Die Umsetzung der Rechtsvorschriften durch die Mitgliedstaaten in diesem Bereich ließe sich nach Einschätzung der Gruppe durch die beiden folgenden Maßnahmen verbessern:

- Zum einen sollten, die Mechanismen der "gegenseitigen Bewertung" oder "Peer Review", die (z.B. in Bezug auf die Bekämpfung der organisierten Kriminalität oder die tatsächliche Anwendung des Schengen-Besitzstands) in den letzten Jahren erfolgreich eingesetzt wurden, gefördert und in mehr Bereichen angewandt werden. Es hat sich gezeigt, dass sich mit diesem Instrument wirkungsvoll überwachen lässt, ob die Unionsmaßnahmen durch die Verwaltungen und Justizbehörden der Mitgliedstaaten tatsächlich in die Praxis umgesetzt werden, und dass dies dazu beiträgt, das gegenseitige Vertrauen in die Polizei und die Justiz des jeweils anderen Staates als Grundvoraussetzung für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu stärken. Damit das Verfahren der gegenseitigen Anerkennung funktionieren kann, müssen die Mitgliedstaaten nämlich der Polizei und der Justiz der jeweils anderen Staaten uneingeschränkt vertrauen. Hohe Standards müssen nicht nur erreicht, sondern auch beibehalten werden. Nach Auffassung der Gruppe sollte der neue Vertrag eine ausdrückliche Bezugnahme auf dieses Instrument der gegenseitigen Bewertung enthalten, wobei festzulegen ist, dass es unter Mitwirkung der Kommission flexibel und in einer Weise eingesetzt werden sollte, die Objektivität und Unabhängigkeit gewährleistet. Außerdem sollten die Berichte über die "Peer Review" dem Europäischen Parlament und den einzelstaatlichen Parlamenten übermittelt werden.
- Was die rechtlichen Verpflichtungen betrifft, die den Mitgliedstaaten aus dem Unionsrecht erwachsen, sollte die Kommission aus Sicht der Gruppe ihre Rolle als Hüterin der Verträge uneingeschränkt wahrnehmen und befugt sein, auch im Bereich der derzeitigen "dritten Säule" beim Europäischen Gerichtshof Verfahren wegen Vertragsverletzung (Artikel 226 EGV) einzuleiten.

Die Gruppe ist der Meinung, dass diese beiden Mechanismen dazu beitragen, dass die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen im Rahmen der Union auch tatsächlich nachkommen. Die praktische Umsetzung auf operativem Gebiet lässt sich im Wege der "Peer Review" wirksam überwachen; kommen die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen jedoch nicht nach, so muss eine gerichtliche Überprüfung im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens erfolgen.

Sofern (in begrenztem Umfang) Unionsvorschriften *auf Unionsebene* umgesetzt werden müssen, sollte aus Sicht der Gruppe die allgemeine Regelung für Durchführungsmaßnahmen (d.h. derzeit, vorbehaltlich einer umfassenderen Reformdebatte im Konvent, Artikel 211 EGV: Durchführungsmaßnahmen werden in der Regel von der Kommission im Ausschussverfahren beschlossen) im Vertrag auf die Bereiche der derzeitigen "dritten Säule" ausgedehnt werden. Dies entspräche der zunehmend in Anspruch genommenen – wenn auch im Vertrag von Amsterdam nicht vorgesehenen – Praxis des Rates, der Kommission Aufgaben zur Umsetzung von Rechtsakten der dritten Säule im Wege des Ausschussverfahrens (z.B. mit der Verwaltung von Finanzierungsprogrammen zur Förderung der Zusammenarbeit, der Ausbildung und des Austauschs in verschiedenen Bereichen der Strafverfolgung) zu übertragen.

II. Einbindung der einzelstaatlichen Parlamente

Wie bereits erwähnt, handelt es sich hier um einen besonderen Bereich. Die Arbeit und die Organisation der einzelstaatlichen Polizei und die Inhalte des nationalen Strafrechts zählen zu den Kernzuständigkeiten, die einen Staat ausmachen. Einerseits muss dem Umstand Rechnung getragen werden, dass dieser Bereich mit seinen Besonderheiten für die Menschenrechte von besonderem Belang ist und den Grundsatz der Subsidiarität, für deren Überwachung die einzelstaatlichen Parlamente (z.B. bei der Ratifizierung von Übereinkommen) verantwortlich sind, ganz wesentlich berührt. Es bedarf unbedingt einer Reform der Rechtsinstrumente, der Rechtsetzungsverfahren und der operativen Zusammenarbeit, mit der dem Europäischen Parlament mehr Verantwortung übertragen wird, wobei die einzelstaatlichen Parlamente jedoch weiterhin eine wichtige Rolle spielen sollten. Andererseits bietet es sich auch an, dass sich die Gruppe so weit wie möglich auf die Ergebnisse stützt, die im Konvent generell zu dieser Frage erzielt wurden, anstatt speziell für die derzeitige dritte Säule besondere Mechanismen zu konzipieren.

Die Gruppe schlägt Folgendes vor:

- Einbindung der einzelstaatlichen Parlamente bei der Festlegung der strategischen Leitlinien und Prioritäten für die europäische Strafrechtspolitik durch den Europäischen Rat (bzw. durch den Rat auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs). Diese Einbindung ist nur dann sinnvoll, wenn im Vorfeld der Tagung des Europäischen Rates in den einzelstaatlichen Parlamenten inhaltliche Debatten über die vom Europäischen Rat zu prüfenden Optionen stattfinden.
- Regelmäßige interparlamentarische Konferenzen über die Maßnahmen der Union in diesem Bereich (insbesondere gemeinsame Treffen der für Justiz und Inneres zuständigen Ausschüsse der einzelstaatlichen Parlamente, wie von der Arbeitsgruppe IV vorgeschlagen).

- Inanspruchnahme des (von der Gruppe I vorgeschlagenen) "Subsidiaritäts-Frühwarnmechanismus" insbesondere für die spezifische Subsidiaritätsaspekte im strafrechtlichen Bereich, d.h. immer dann, wenn unklar ist, ob wirklich eine grenzüberschreitende, schwere Straftat vorliegt. (Einige Mitglieder der Gruppe schlagen vor, einen ähnlichen "Frühwarnmechanismus" für die Fälle einzuführen, in denen einige einzelstaatliche Parlamente der Ansicht sind, dass eine Initiative sich nicht mit grundlegenden Merkmalen ihres Strafrechts vereinbaren lässt. Würde dieser Mechanismus ausgelöst, so könnten die Auswirkungen ähnlich sein wie beim Subsidiaritäts-Frühwarnmechanismus; allerdings könnte natürlich keine gerichtliche Überprüfung erfolgen).
- Anerkennung der nach wie vor wichtigen Rolle der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften durch ausschließlichen Rückgriff auf Richtlinien (oder sie ersetzende Rechtsakte) bei der Angleichung des materiellen Strafrechts.
- Einbindung der einzelstaatlichen Parlamente in den Mechanismus der gegenseitigen Bewertung ("Peer Review", siehe oben).
- Einbindung der einzelstaatlichen Parlamente in die Prüfung der jährlichen Tätigkeitsberichte von Europol.

III. Internationale Übereinkünfte

Bei internationalen Übereinkünften, die ausschließlich Fragen der dritten Säule betreffen, kommen derzeit die Artikel 24 und 38 EUV zur Anwendung (der Rat nimmt einen Beschluss über ein Verhandlungsmandat an, und der Vorsitz führt die Verhandlungen, gegebenenfalls mit Unterstützung der Kommission). Für internationale Übereinkünfte, die Fragen der zweiten und der dritten Säule betreffen, gilt gegenwärtig dasselbe Verfahren. Diese Übereinkünfte unterscheiden sich jedoch insofern von den Übereinkommen über Fragen der dritten Säule, als letztere die Rechtsetzung, insbesondere in Bezug auf das Strafrecht, unmittelbarer berühren.

Die Gruppe betont, dass die Vertretung der Union bei Verhandlungen über internationale Übereinkünfte von gleich bleibend guter Qualität sein muss. So hat der Rat bei Übereinkünften, die zugleich verschiedene Bereiche betreffen, bei der Auswahl des Verhandlungsführers den Inhalt der betreffenden Übereinkunft zu berücksichtigen, um die Verhandlungskapazitäten der Union zu optimieren. Allerdings besteht nach Ansicht der Gruppe hier ein Zusammenhang mit der institutionellen Entwicklung, die es in Bezug auf die künftige internationale Vertretung der Union geben wird; daher müssen diese Fragen von der Gruppe "Außenpolitisches Handeln" und vom Konvent weiter geprüft werden.

Einige Mitglieder haben darauf bestanden, dass die Mitgliedstaaten das Recht haben sollten, bilaterale oder multilaterale Übereinkommen auf dem Gebiet der justiziellen Zusammenarbeit zu schließen, selbst wenn die Union für den betreffenden Sachbereich bereits interne Vorschriften angenommen hat. Sie meinen, dass die Tatsache, dass die Union interne Vorschriften für einen bestimmten Sachbereich angenommen hat, die Mitgliedstaaten nicht daran hindern darf, in den Fällen eigene bilaterale oder multilaterale Übereinkommen zu schließen, in denen a) die Union kein Übereinkommen mit dem betreffenden Drittland geschlossen hat oder b) die Union ein Übereinkommen mit dem betreffenden Drittland geschlossen hat, aber der Mitgliedstaat zusätzliche Bestimmungen vereinbaren möchte. Diese Frage könnte vom Konvent bei den Beratungen über das außenpolitische Handeln der Union erörtert werden, wobei zu beachten ist, dass die Mitgliedstaaten nach ständiger Rechtsprechung des EuGH nur solche internationale Verpflichtungen eingehen können, die die von der Union angenommenen gemeinsamen Maßnahmen nicht beeinträchtigen.

IV. "Opting in"/"Opting out"-Mechanismen und verstärkte Zusammenarbeit

Das Mandat der Gruppe erstreckt sich auch auf die bestehenden "Opting in"/"Opting out" – Regelungen, die im Vertrag von Amsterdam bestimmten Mitgliedstaaten für den Bereich des Titels IV EGV und den Schengen-Besitzstand eingeräumt wurden.

Zu fragen ist, ob und in welchem Umfang sich ein Festhalten an diesen Regelungen in diesem Bereich rechtfertigen lässt. Des Weiteren stellt sich die Frage, ob und in welcher Weise der Rückgriff auf "Opting in"/"Opting out"-Klauseln *künftig* geregelt werden soll. Aus Sicht der Gruppe geht es hier um eine generelle Frage, die sich möglicherweise auch auf anderen Feldern der Politik stellt und vom Konvent aus allgemeinerer Sicht geprüft werden muss.

V. Gerichtliche Kontrolle

Derzeit verfügt der Gerichtshof in Bezug auf Rechtsakte, die im Rahmen der Titel IV EGV und VI EUV angenommen werden, nur über eine begrenzte Zuständigkeit. Nach Artikel 35 Absatz 1 EUV kann der Gerichtshof nur dann im Wege der Vorabentscheidung entscheiden, wenn der betreffende Mitgliedstaat diese Zuständigkeit formell anerkannt hat(, was zu einer komplizierten "variablen Geografie" geführt hat); zudem ist der Gerichtshof nicht für die Überprüfung von Maßnahmen der Polizei oder anderer Strafverfolgungsbehörden zuständig (Absatz 5); nur die Mitgliedstaaten und die Kommission haben das Recht, unter den in Artikel 35 Absatz 6 EUV genannten Bedingungen Nichtigkeitsklage zu erheben.

Aus Sicht der Gruppe ist es nicht länger hinnehmbar, dass der Gerichtshof bei Rechtsakten, die in Bereichen angenommen werden, die (wie z.B. die polizeiliche Zusammenarbeit oder die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen) die Grundrechte des Einzelnen unmittelbar berühren, nur über eine begrenzte Zuständigkeit verfügt.

Dasselbe gilt für die Begrenzung der gerichtlichen Kontrolle in Artikel 68 EGV. Nach diesem Artikel (Absatz 1) findet das Verfahren der Vorabentscheidung (Artikel 234 EGV) nur auf Ersuchen höchst- oder letztinstanzlicher Gerichte Anwendung, obwohl hinreichend bekannt ist, dass die Auslegungsschwierigkeiten meist bei den erstinstanzlichen Gerichten auftreten; das bedeutet, dass der Einzelne bis zur letzten Instanz Berufung einlegen muss, um zu erreichen, dass eine Frage der Auslegung (oder Gültigkeit) dem Europäischen Gerichtshof zur Entscheidung vorgelegt wird (dies ist besonders problematisch etwa bei Asylanträgen, wo zügige Verfahren entscheidend sind.) Überdies ist der Gerichtshof nicht zuständig für Maßnahmen, welche die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit betreffen (Personenkontrollen an den Binnengrenzen). Gleichwohl berühren, wie oben bereits erwähnt, gerade diese Maßnahmen die Rechte des Einzelnen. Für die Mehrheit der Gruppenmitglieder lässt es sich kaum rechtfertigen, diese Maßnahmen weiterhin der Zuständigkeit des Gerichtshofs zu entziehen, insbesondere in Anbetracht der Tatsache, dass andere Maßnahmen, die ebenfalls die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung betreffen (z.B. Rückführung eines EU-Bürgers aus einem Mitgliedstaat in einen anderen), schon seit jeher der gerichtlichen Kontrolle durch den EuGH unterliegen.

Die Gruppe ist der Ansicht, dass die in den Artikeln 35 EUV und 68 EGV vorgesehenen besonderen Mechanismen abgeschafft werden sollten und dass die allgemeine Regel der Zuständigkeit des Gerichtshofs auf den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – einschließlich der Maßnahmen der Unionseinrichtungen in diesem Bereich – ausgedehnt werden sollte. Einige Mitglieder der Gruppe haben sich allerdings dafür ausgesprochen, dass die Beschränkung der Zuständigkeit gemäß Artikel 35 Absatz 5 EUV beibehalten wird. Andere Mitglieder meinen hingegen, dass durch eine Übernahme von Artikel 33 EUV (demzufolge allein die Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit zuständig sind) in den neuen Vertrag hinreichend deutlich gemacht würde, dass die einzelstaatlichen Maßnahmen im Rahmen dieser Zuständigkeiten nicht unter das Unionsrecht und infolgedessen auch nicht in die Zuständigkeit des Gerichtshofs fallen.

Soweit diese Empfehlung mit sich bringen würde, dass die Arbeitslast beim EuGH zunimmt, wäre der Gerichtshof in der Lage, aufgrund der im Vertrag von Nizza vorgesehenen Bestimmungen über die Reform des Gerichtshofs diese Mehrbelastung zu bewältigen.

LISTE DER EXPERTEN, DIE VON DER GRUPPE GEHÖRT WURDEN

Bekämpfung der organisierten Kriminalität (aus Sicht der nationalen Polizeidienste)

- Herr Patrick ZANDERS, Leiter der Föderalen Polizei (Belgien)
- Herr John ABBOTT, Leiter der nationalen kriminalpolizeilichen Informationsstelle (National Crime Intelligence Service – Vereinigtes Königreich)

Bekämpfung der organisierten Kriminalität (aus Sicht der europäischen Einrichtungen)

- Herr Jürgen STORBECK, Direktor von EUROPOL
- Herr Michael KENNEDY, Präsident von Eurojust
- Herr Franz-Hermann BRÜNER, Generaldirektor des Europäischen Amts für Betrugsbekämpfung (OLAF)

Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen: Instrumente und Verfahren

- Herr Henri LABAYLE, Professor an der Universität von Bayonne (Frankreich)
- Frau Christine van den WYNGAERT, Professorin an der Universität von Antwerpen (Belgien)
- Herr Gilles de KERCHOVE, Direktor (GD H - Justiz und Inneres), Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union

Asyl, Einwanderung und Überwachung der Außengrenzen

d) Überwachung der Außengrenzen

- Oberst Marek ADAMCZYK, Grenzschutzkorps (Polen)
- Herr Eckehart WACHE, Leiter des Bundesgrenzschutzamtes Frankfurt/Oder (Deutschland)

e) Asyl und Einwanderung

- Herr Jean-Louis DE BROUWER, Referatsleiter, GD Justiz und Inneres, Europäische Kommission,

Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen

- Frau Alegría BORRAS, Professorin an der Universität von Barcelona (Spanien)