

CONV 258/02

WG X 3

VERMERK

des	Sekretariats
für	den Konvent

<u>Betr.:</u>	Mandat der Gruppe X "Freiheit, Sicherheit und Recht"
---------------	---

Die Mitglieder erhalten in der Anlage ein erläutertes Mandat, in dem die bereits in Dokument CONV 206/02 aufgeworfenen Fragen weiter ausgeführt werden mit dem Ziel, die Beratungen der Gruppe "Freiheit, Sicherheit und Recht" zu erleichtern.

Erläutertes Mandat

I. Einleitung

1. Auf der Plenartagung des Konvents vom 6./7. Juni wurde festgestellt, dass es sich bei den Bereichen Freiheit, Sicherheit und Recht um Bereiche handelt, in denen die Bürger einer größeren europäischen Dimension weitgehend zustimmen. Ferner wurde darauf hingewiesen, dass die Mitgliedstaaten für sich allein nicht über ausreichende Mittel zur Bekämpfung der Kriminalität verfügen, insbesondere auf dem Gebiet der grenzüberschreitenden Kriminalität, wie Drogenhandel, organisierte Kriminalität, Menschenhandel, usw. Der institutionelle Rahmen der Union, insbesondere die Säulenkonstruktion und die Komplexität der Rechtsvorschriften wurde während der Aussprache mehrfach angesprochen. Der Vorsitzende des Konvents schlug zum Abschluss vor, bestimmte Fragen eingehender zu prüfen, insbesondere die Einsetzung einer Arbeitsgruppe.
2. Mit dem vorliegenden Papier sollen kurz die Hintergründe dieser Fragen erläutert werden.¹

II. Zu prüfende Fragen

1. Welche Verbesserungen müssten an den Verträgen vorgenommen werden, um die wirkliche Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in all seinen Bestandteilen zu fördern?

Die Mitglieder des Konvents erkennen weitgehend an, dass die derzeitige Lage weder hinsichtlich der praktischen Effizienz noch des rechtlichen Aufbaus der Verträge zufrieden stellend ist. Die Gruppe sollte sich mit einer breiten Palette von Fragen und Punkten auseinandersetzen. Bei einigen Fragen können konkrete Ansätze gewählt werden, andere wiederum stehen in engem Zusammenhang mit allgemeineren Fragen, wie etwa der Grundstruktur der Union

¹ Die Mitglieder der Gruppe werden auf Dok. CONV 69/02 hingewiesen, in dem die verschiedenen Fragen im Einzelnen erläutert werden und verschiedene zu sondierende Möglichkeiten enthalten sind. Ferner ist Dok. CONF 97/02 zu erwähnen, das eine Zusammenfassung der Plenartagung vom 6./7. Juli über den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts enthält. Die Dok. CONV 69/02 und CONV 97/02 bilden eine sinnvolle Ergänzung für die zu führenden Beratungen.

(z.B. die Säulenkonstruktion). Einige dieser Punkte werden unter den Fragen 2, 3 und 4 des vorliegenden erläuterten Mandats angeführt (siehe unten).

Die Mitglieder der Gruppe könnten einige praktische Verbesserungen prüfen, wie z.B.:

- Fragen im Zusammenhang mit der polizeilichen Zusammenarbeit und Europol. Es wird allgemein anerkannt, dass die grenzüberschreitende Kriminalität eine gemeinsame Bedrohung darstellt, die auch gemeinsam bekämpft werden muss. Europol verfügt derzeit weder über die rechtlichen noch die materiellen Mittel, um diese Aufgabe erfüllen zu können, vor allem ist es nicht befugt, die nationalen Polizeibehörden um die Aufnahme von Ermittlungen zu ersuchen. Es ist festzustellen, dass für viele Konventsmitglieder die Stärkung von Europol mit einer verstärkten parlamentarischen und gerichtlichen Kontrolle über dieses Amt einhergehen sollte; generell haben sich einige Mitglieder für eine vollständige Einbeziehung von Europol (einschließlich Haushalt) in den institutionellen Rahmen der EU ausgesprochen.
- Die justizielle Zusammenarbeit in Zivil- und in Strafsachen und der Ausbau von Eurojust sind von größter Bedeutung. Möglichkeiten zur Stärkung von Eurojust sind im Lichte der während der ersten Wochen ihrer Tätigkeit gewonnenen Erfahrungen zu prüfen. Die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Eurojust und den Staatsanwaltschaften der Mitgliedstaaten sowie die engere Zusammenarbeit zwischen den nationalen Staatsanwaltschaften sind weitere zu sondierende Möglichkeiten. Es wird die Ansicht vertreten, Eurojust könnte auf längere Sicht zum Vorläufer einer europäischen Staatsanwaltschaft werden. Wenn die Gruppe dem zustimmen sollte, könnte weiter geprüft werden, für welche Art von Straftaten eine solche Staatsanwaltschaft zuständig sein sollte und ob sie das Verfahren vor einem nationalen oder nur vor einem Gericht auf europäischer Ebene einleiten können sollte.
- Aus Sicht vieler Konventsmitglieder ist die verbesserte Kontrolle der Land- und Seeaußengrenzen der EU ein wichtiger neuer Bereich für die verstärkte Zusammenarbeit. Es besteht allgemeines Einvernehmen innerhalb des Konvents, dass auf diesem Gebiet Fortschritte gemacht werden können. Es wurden unterschiedliche Vorschläge von einer engeren Zusammenarbeit zwischen den Dienststellen der Mitgliedstaaten bis hin zu einem gemeinsamen Grenzschutzkorps unterbreitet. Die Gruppe könnte diese Vorschläge in rechtlicher und logistischer Hinsicht prüfen.

Was allgemeinere Fragen auch im Zusammenhang mit der Grundstruktur der Union anbelangt, so sind folgende Punkte erwähnenswert:

- Viele Konventsmitglieder halten die europäische Politik im Bereich Asyl und Einwanderung für zu eingeschränkt. Die derzeitige Lage und die Behandlung von Asylbewerbern und illegalen Einwanderern in Europa werden häufig als Besorgnis erregend empfunden. Die ehrgeizigen Schlussfolgerungen des Europäischen Rates (Tampere) sind immer noch nicht vollständig umgesetzt worden und die Fortschritte waren langsamer und weniger substantiell als erwartet. Es sollten sowohl aus rechtlichen als auch praktischen Gründen Möglichkeiten zur Änderung dieser Situation geprüft werden. Dabei sollten die Fragen im Zusammenhang mit der Lastenteilung und adäquaten Mechanismen für Solidarität unter den Mitgliedstaaten von der Gruppe geprüft werden. Die Perspektive einer echten gemeinsamen Politik könnte sondiert werden.
- Besonders zu berücksichtigen ist, dass die Anforderungen im Bereich der Sicherheit und die Achtung der Grundrechte in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen müssen. Die Gruppe könnte prüfen, wie hier ein angemessenes Verhältnis gewahrt werden kann, wobei die derzeitigen Beratungen der Gruppe über die Einbeziehung der Charta der Grundrechte zu berücksichtigen sind.
- Auf der Plenartagung haben mehrere Mitglieder die außenpolitische Dimension der Maßnahmen im Bereich Justiz und Inneres betont und eine neue Form der Zusammenarbeit in Bezug auf diese Aspekte, insbesondere mit den Nachbarstaaten, gefordert.

2. Welche Verbesserungen müssten insbesondere an den Rechtsakten und den Verfahren vorgenommen werden?

Es wird allgemein anerkannt, dass die bestehenden Rechtsakte und Verfahren, insbesondere jene im Rahmen der dritten Säule, im Lichte der ehrgeizigen politischen Ziele, die seit der Tagung des Europäischen Rates (Tampere) und den Ereignissen vom 11. September 2001 verfolgt werden, nicht mehr angemessen sind. Ferner wird mit Nachdruck gefordert, das besonders komplexe institutionelle und rechtliche System im Bereich Justiz und Inneres zu vereinfachen.

Die Mängel der Rechtsakte im Bereich der dritten Säule sind deutlich: "Übereinkommen" werden aufgrund des schwerfälligen Verfahrens bis zu ihrem Inkrafttreten selten geschlossen, und "Rahmenbeschlüsse" und "Beschlüsse" sind nicht unmittelbar wirksam. Die Gruppe könnte prüfen, welche Vorteile mit einer etwaigen Nutzung einiger der im Rahmen des Gemeinschaftsrechts entwickelten Rechtsakte verbunden sind. Ferner könnte sie prüfen, ob die allgemeine Regelung der Zuständigkeit des Gerichtshofs nicht auf die Bereiche Justiz und Inneres ausgeweitet werden kann, da sich durch die derzeitige Regelung verschiedene Probleme ergeben (so besteht kein wirksames Gerichtsverfahren gegen Mitgliedstaaten, die ihren Verpflichtungen nicht nachkommen, die gerichtliche Kontrolle ist in verschiedener

Hinsicht begrenzt und bei den Vorabentscheidungsverfahren gilt eine "variable Geometrie", die hinsichtlich der Rechte des Einzelnen Anlass zu Besorgnis gibt).

Ferner hat sich in der Plenartagung gezeigt, dass ein klarer Bedarf an mehr Wirksamkeit und einer größeren demokratischen Legitimität und verstärkten demokratischen Kontrolle des Beschlussfassungsverfahrens besteht. Daher könnte geprüft werden, ob so sensible Bereiche wie eine gemeinsame Asylregelung, eine europäische Polizei oder Staatsanwaltschaft im Rahmen eines Rechtsetzungsverfahrens behandelt werden können, bei dem die Beteiligung des Parlaments lediglich auf eine Anhörung des Europäischen Parlaments beschränkt ist, und der Rat unter Ausschluss der Öffentlichkeit berät. Gleichzeitig könnte das Initiativrecht für jeden Mitgliedstaat, das nicht immer zu Kohärenz und Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips beigetragen hat, erneut geprüft werden. Eine weitere wichtige Angelegenheit ist die parlamentarische Prüfung von Durchführungsmaßnahmen von Europol; diese Art von Frage würde noch mehr an Bedeutung gewinnen, wenn Stellen wie der Europäischen Polizei, einem gemeinsamen Europäischen Grenzschutzdienst oder einer Europäischen Staatsanwaltschaft tatsächlich operative Befugnisse übertragen würden. Die Gruppe könnte etwaige Modelle für eine solche Prüfung erwägen.

Ferner könnte die Gruppe darüber beraten, ob im Bereich der derzeitigen "dritten Säule" oder im Bereich Asyl und Einwanderung die Einstimmigkeit in einer erweiterten Union tragfähig wäre oder ob sie eine wirksame Beschlussfassung verhindern würde. In diesem Zusammenhang könnten die konstruktive Stimmenthaltung und die verstärkte Zusammenarbeit in Erwägung gezogen werden, was bedeuten würde, dass die Gruppe die bestehenden und sehr komplexen Opt-in-Vereinbarungen erneut überprüfen könnte.

Sollte sich schließlich bei der Analyse der oben genannten Themen durch die Gruppe zeigen, dass es empfehlenswert wäre, alle Fragen betreffend den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in einem allgemeinen gemeinsamen Rechtsrahmen zu erfassen, dann sollte die Gruppe prüfen, ob in einem solchen Rahmen noch ein Bedarf an weiteren besonderen Verfahrensvorschriften besteht und wenn ja, bei welchen Aspekten.

3. Wie könnten die strafrechtlichen Fragen, die ein Vorgehen auf der Ebene der Union erfordern, klarer abgegrenzt werden? In welcher Weise sollte die Zusammenarbeit zwischen den Justizbehörden im strafrechtlichen Bereich verstärkt werden?

Die Gruppe sollte prüfen, wie die Zuständigkeit der EU im strafrechtlichen Bereich einfacher und verständlicher definiert werden kann. Die wichtigsten Kriterien für Maßnahmen auf europäischer Ebene könnten beispielsweise die grenzüberschreitende Dimension einer Straftat oder deren Folgen, die Auswirkungen der Unterschiede zwischen den nationalen Rechtsvorschriften über die grenzüberschreitende oder die organisierte Kriminalität oder die Notwendigkeit sein, bestimmte Arten von Straftaten durch Zusammenarbeit auf der Ebene der Union zu verfolgen. Es könnte erwogen werden, zwischen der Harmonisierung des

materiellen Strafrechts (Straftatbestände, Mindest- und Höchststrafen), die nur in einem beschränkteren Maße erforderlich sein dürfte, und anderen Bereichen zu unterscheiden, in denen die Union die Ausarbeitung von Rechtsakten zur Regelung der justiziellen Zusammenarbeit auf der Grundlage der gegenseitigen Anerkennung (wie beim Europäischen Haftbefehl) fördern könnte. Dabei sollte auch die Festlegung einiger gemeinsamer Vorschriften oder Mindestverfahrensnormen in Erwägung gezogen werden.

Was die eventuellen Instrumente zur Stärkung der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen anbelangt, so könnte die Gruppe Möglichkeiten für den weiteren Ausbau von Eurojust erörtern (siehe oben).

4. Welche Anpassungen könnten ferner am Wortlaut der Bestimmungen des Vertrags, in denen die Zuständigkeit der Gemeinschaft insbesondere für Einwanderungs- und Asylangelegenheiten definiert ist, vorgenommen werden?

Einige Mitglieder wiesen auf der Plenartagung darauf hin, dass die Bestimmungen des Titels IV EGV, in denen die Zuständigkeit der Gemeinschaft in Bezug auf den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts geregelt wird, verbesserungsbedürftig sind. Dies gilt insbesondere für Artikel 63 EGV über Asyl- und Einwanderungsfragen. Die Gruppe könnte unter anderem prüfen, ob die "Mindestnormen", anhand deren Artikel 63 Absätze 1 und 2 die Zuständigkeit der Gemeinschaft in den Bereichen Asyl und vorübergehender/subsidiärer Schutz regelt, nicht effizienter gestaltet und verstärkt werden könnten, damit sie mehr dem in Tampere vereinbarten ehrgeizigen politischen Ziel einer "gemeinsamen Asylregelung" entsprechen. In Anbetracht der Gefahr einer Blockierung, die sich aus dem Erfordernis der Einstimmigkeit in einer erweiterten Union ergeben würde, könnte die Gruppe prüfen, ob bei der Einführung des Verfahrens der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit und/oder in Bezug auf das Mitentscheidungsverfahren nicht über das in Nizza im Bereich Asyl und in nach Möglichkeit klarer abzugrenzenden Bereichen der Einwanderungspolitik vereinbarte Maß hinausgegangen werden sollte.