



EUROPÄISCHER KONVENT

**Brüssel, den 14. März 2003
(OR. fr)**

CONV 614/03

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

des	Präsidiums
für den	Konvent

<u>Betr.:</u>	Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
	– Entwurf von Artikel 31 des Teils I
	– Entwurf von Artikeln des Teils II

Die Mitglieder des Konvents erhalten beiliegend die vom Präsidium vorgeschlagenen Entwürfe von Artikel 31 des Teils I der Verfassung sowie der Artikel des Teils II der Verfassung zum "Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" zusammen mit Erläuterungen.

Teil I der Verfassung

Artikel 31: Die Verwirklichung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

- (1) Die Union gewährleistet einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
- durch die Annahme von Gesetzen und Rahmengesetzen, mit denen insbesondere die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften in den im zweiten Teil der Verfassung aufgeführten Bereichen einander angenähert werden sollen;
 - durch eine Förderung des gegenseitigen Vertrauens zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, insbesondere auf der Grundlage der gegenseitigen Anerkennung der gerichtlichen und außergerichtlichen Entscheidungen;
 - durch eine operative Zusammenarbeit aller für die innere Sicherheit zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten.
- (2) Im Rahmen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts können sich die einzelstaatlichen Parlamente an den Bewertungsmechanismen nach Artikel [4 des Teils II] der Verfassung beteiligen und werden in die politische Kontrolle der Tätigkeiten von Europol entsprechend Artikel [22 des Teils II] der Verfassung einbezogen.
- (3) Im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verfügen die Mitgliedstaaten über ein Initiativrecht nach Maßgabe des Artikels [8 des Teils II] der Verfassung.

Anmerkung

Dieser Artikel enthält die näheren Angaben zum Tätigwerden der Union im Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. In Absatz 1 werden die Bereiche des Tätigwerdens der Union genannt, d.h. als Gesetzgeber und in Form einer operativen Zusammenarbeit (die eine Besonderheit dieser Politik der Union darstellt).

Absatz 2 beschreibt die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente, insbesondere hinsichtlich der vom Rat vorgenommenen Bewertung der Umsetzung der Politik der Union (siehe Artikel 4 des Teils II), sowie ihre Einbeziehung in die politische Kontrolle von Europol (siehe Artikel 22 des Teils II).

Absatz 3 erwähnt als weitere Besonderheit ein Initiativrecht der Mitgliedstaaten, das neben dem Initiativrecht der Kommission in den Bereichen polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen bestehen wird.

Teil II der Verfassung

Titel ... : Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Artikel 1: [Definition des Raums ¹]

Die Union stellt einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts dar, in dem die Grundrechte geachtet und die verschiedenen europäischen Rechtstraditionen und -ordnungen berücksichtigt werden. Sie stellt sicher, dass Personen an den Binnengrenzen nicht kontrolliert werden, und entwickelt eine gemeinsame Politik im Bereich Asyl, Einwanderung und Kontrollen an den Außengrenzen, die sich auf die Solidarität der Mitgliedstaaten gründet und Drittstaatsangehörigen gegenüber gerecht ist.

Die Union gewährleistet ein hohes Sicherheitsniveau durch Maßnahmen zur Prävention und Bekämpfung von Kriminalität zur Koordinierung und Zusammenarbeit von Polizeibehörden und Organen der Strafrechtspflege und anderen zuständigen Behörden sowie durch die gegenseitige Anerkennung strafrechtlicher Entscheidungen und durch die Annäherung der strafrechtlichen Bestimmungen.

Die Union erleichtert den Zugang zum Recht, insbesondere durch die Freizügigkeit zivilrechtlicher Schriftstücke und Entscheidungen auf der Grundlage der gegenseitigen Anerkennung.

¹ Da die Artikel des Teils II der Verfassung keine Überschriften tragen werden, wurden die in eckigen Klammern gesetzten Überschriften ausschließlich zur Erleichterung der Arbeit der Konventsmitglieder in der jetzigen Phase eingefügt; sie werden jedoch in der Endfassung nicht mehr erscheinen.

Anmerkung

Dieser Artikel stellt die allgemeine Definition des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in seinen beiden Bestandteilen (dem legislativen und dem operativen) dar. Der Text stützt sich auf den Schlussbericht der Gruppe. Der allgemeine Hinweis auf die Grundsätze der Subsidiarität und der Achtung der verschiedenen Rechtstraditionen und -ordnungen findet in dieser Bestimmung seinen Platz. Das Gleiche gilt für den Hinweis auf die Solidarität im Bereich der gemeinsamen Politik betreffend Einwanderung, Asyl und Außengrenzen. Im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen sowie der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen hat die Arbeitsgruppe - entsprechend den Schlussfolgerungen von Tampere - beschlossen, den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen ausdrücklich in die Verfassung aufzunehmen. Ebenso wurde es im Lichte der Schlussfolgerungen von Tampere für zweckmäßig gehalten, einen Hinweis auf den Zugang zum Recht anzufügen.

Artikel X¹: [Rolle des Europäischen Rates]

Der Europäische Rat legt die Leitlinien für das legislative und operative Vorgehen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts fest.

¹ Wenn der Konvent über einen allgemeineren Artikel verfügt, in dem Aufgaben und Arbeitsweise des Europäischen Rates beschrieben werden, muss er festlegen, ob die oben wiedergegebene Bestimmung eher in diesen Titel oder eher in Artikel (15 des Vertragsvorentwurfs) des ersten Teils über den Europäischen Rat aufgenommen werden sollte. Aus diesem Grund hat das Präsidium es vorgezogen, diesem Artikel in dieser Fassung keine Nummer zu geben.

Anmerkung

Dieser Artikel übernimmt die Schlussfolgerungen der Gruppe, in denen es heißt, dass der Europäische Rat nach dem Vorbild der Tagung des Europäischen Rates in Tampere in einem mehrjährigen strategischen Programm einen allgemeinen Rahmen für das Tätigwerden der Union im Bereich der Rechtsetzung und der operativen Zusammenarbeit vorgeben kann. (vgl. Seite 3 des Berichts):

"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."

Es wurde deutlich, dass der Europäische Rat in der Lage ist, Richtlinien vorzugeben und eine Synthese zwischen den Programmen im legislativen und im operativen Bereich herzustellen. Die besondere Rolle, die dem Europäischen Rat im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts übertragen wird, ist eines der Merkmale dieses Themenbereichs; die Gruppe hat diese Rolle anerkannt (vgl. S. 3 des Berichts). Nach Ansicht der Gruppe bedeutet ein einheitlicher rechtlicher Rahmen jedoch nicht zwangsläufig, dass die Unionsverfahren in gleicher Weise angewandt werden müssen wie die Verfahren, die derzeit unter die erste Säule fallen. Der gewählte Wortlaut spiegelt die Realität wieder, die sich aus den Beschlüssen und Leitlinien des Europäischen Rates von Tampere und Sevilla ergibt.

Artikel 3: [Rolle der einzelstaatlichen Parlamente]

(1) Die einzelstaatlichen Parlamente können sich an den Bewertungsmechanismen nach Artikel 4 der Verfassung beteiligen und werden in die politische Kontrolle der Tätigkeiten von Europol entsprechend Artikel 22 der Verfassung einbezogen.

(2) [Abweichend von den Bestimmungen des Protokolls über die Beachtung der Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit hat die Kommission für den Fall, dass mindestens ein Viertel der einzelstaatlichen Parlamente eine begründete Stellungnahme dahin gehend abgibt, dass ein im Rahmen der Kapitel 3 und 4 dieses Titels vorgelegter Kommissionsvorschlag nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip in Einklang steht, den Vorschlag zu überprüfen. Nach Abschluss der Überprüfung kann die Kommission beschließen, an ihrem Vorschlag festzuhalten, ihn zu ändern oder ihn zurückzuziehen. Die Kommission begründet ihren Beschluss. Diese Bestimmung gilt auch für Initiativen einer Gruppe von Mitgliedstaaten nach Artikel 8 dieses Titels.] ¹

Anmerkung

In der Gruppe zeichnete sich ein weit gehender Konsens dahin gehend ab, die besondere Rolle anzuerkennen, die den einzelstaatlichen Parlamenten im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zukommt. Dieser Raum berührt die Grundfreiheiten und bildet das Kernstück des Subsidiaritätsprinzips. Im derzeitigen System sind die einzelstaatlichen Parlamente am Erlass geltender Rechtsnormen insbesondere in der Weise beteiligt, dass Übereinkommen auf nationaler Ebene ratifiziert werden müssen. Diese Art von Rechtsakt soll nun in der Verfassung nicht mehr vorkommen, doch sollten die einzelstaatlichen Parlamente nach Ansicht der Gruppe weiterhin eine bedeutende Rolle spielen. Mit den einzelnen vorgeschlagenen Maßnahmen kann dieser Besonderheit des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts Rechnung getragen werden. (vgl. Seite 22 des Berichts in Bezug auf die einzelstaatlichen Parlamente):

¹ In einer späteren Fassung des Verfassungsentwurfs sollte diese Bestimmung in das Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit aufgenommen werden (ein erster Entwurf dieses Protokolls [Conv 579/03] ist dem Konvent zum Zeitpunkt der Ausarbeitung des vorliegenden Dokuments durch das Präsidium bereits vorgelegt worden).

"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."

Es ist anzumerken, dass mehrere der von der Gruppe gemachten Vorschläge nicht unbedingt im Text des Verfassungsvertrags ihren Platz haben.

Die vorliegende Fassung sieht aber vor, dass der im Subsidiaritätsprotokoll genannte Schwellenwert (ein Drittel der Parlamente) auf ein Viertel gesenkt wird, wenn es sich um Vorschläge handelt, die in den Anwendungsbereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (Kapitel 3) und der polizeilichen Zusammenarbeit (Kapitel 4) fallen. Da im Rahmen dieser beiden Kapitel auch die Mitgliedstaaten ein Initiativrecht haben, schien es gerechtfertigt, die geplante Vorschrift so auszuweiten, dass auch die Fälle darunter fallen, in den die Rechtsetzungsinitiative nicht von der Kommission, sondern gemäß Artikel 8 dieses Titels von den Mitgliedstaaten ausgeht.

Artikel 4: [Bewertungsmechanismen]

Unbeschadet der Artikel [226 bis 228] kann der Rat Modalitäten festlegen, nach denen die Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit der Kommission eine objektive und unparteiische Bewertung der Durchführung der unter diesen Titel fallenden Unionspolitiken durch die Behörden der Mitgliedstaaten vornehmen. Das Europäische Parlament und die einzelstaatlichen Parlamente werden vom Inhalt und den Ergebnissen dieser Bewertung unterrichtet.

Anmerkung

Artikelentwurf, der sich auf eine wichtige Empfehlung der Arbeitsgruppe stützt, die darauf abzielt, das Problem einer unzureichenden Kontrolle der Durchführung der Politik der Union in diesem Bereich zu lösen (siehe Schlussbericht, Abschnitt C Nummer I, Seite 21):

Zum einen sollten die Mechanismen der "gegenseitigen Bewertung" oder "Peer Review", die ... in den letzten Jahren erfolgreich eingesetzt wurden, gefördert und in mehr Bereichen angewandt 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."

Artikel 5: [Operative Zusammenarbeit]

Um sicherzustellen, dass innerhalb der Union die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit gefördert und verstärkt wird, kann im Rat ein Ständiger Ausschuss eingesetzt werden. Dieser koordiniert unbeschadet des Artikels [207 EGV] die Maßnahmen der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten einschließlich der Polizei-, Zoll- und Zivilschutzbehörden. Die Vertreter von Europol, Eurojust und gegebenenfalls der Europäischen Staatsanwaltschaft können an den Beratungen des Ausschusses beteiligt werden. Das Europäische Parlament wird über die Beratungen auf dem Laufenden gehalten.

Anmerkung

Mit diesem Artikel soll in die Verfassung eine der beiden von der Gruppe aufgestellten "goldenen Regeln" aufgenommen werden, nämlich die Feststellung und Einführung einer Unterscheidung von "legislativen" und "operativen" Aufgaben der Union und einer verstärkten Koordinierung der operativen Zusammenarbeit auf Unionsebene. (vgl. Seite 4 des Berichts: "goldene Regel"):

"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) ..."

In diesem Zusammenhang trat die Gruppe für eine verstärkte Koordinierung der operativen Zusammenarbeit ein. (Seite 16 des Berichts):

"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."

Dieser Vorschlag der Gruppe wurde im Plenum weit gehend unterstützt. Der für Artikel 5 vorgeschlagene Wortlaut übernimmt den Wortlaut des derzeitigen Artikels 36 EUV, schränkt seinen Anwendungsbereich aber rein auf die operative Zusammenarbeit ein. Die Abschaffung der Säulen gestattet es jedoch zum ersten Mal, alle im Bereich "innere Sicherheit" zuständigen Behörden, und zwar nicht nur Polizeikräfte, sondern insbesondere auch Behörden, die für den Zollbereich und die Sicherheit der Bevölkerung zuständig sind, einzubeziehen.

Die Abschaffung der Säulen wird hier eine Anwendung finden, die von allen in der Praxis Tätigen gewünscht wird, die darauf hinweisen, dass die Zusammenarbeit ein umfangreicheres Feld als die reinen Polizeiaspekte abdecken muss, um die innere Sicherheit gewährleisten zu können. Die Folgen der Anschläge vom 11. September haben gezeigt, wie wichtig eine Mobilisierung aller Dienste und eine übergreifende Zusammenarbeit sind.

Es sollte noch darauf hingewiesen werden, dass der vorgeschlagene Ausschuss keine personenbezogenen Informationen oder Daten erhalten soll. Seine Rolle beschränkt sich auf die allgemeine operative Zusammenarbeit z.B. bei größeren Katastrophen, Anschlägen oder europaweiten Ereignissen bzw. Veranstaltungen. Der Austausch personenbezogener Informationen insbesondere im Zusammenhang mit der organisierten Kriminalität wird weiterhin im Rahmen der derzeitigen Mechanismen (insbesondere Europol) stattfinden und unter die einschlägigen Rechtsvorschriften fallen. Die Mitwirkung von Vertretern der Organe der Union in diesem Ausschuss wird in Erwartung der Entscheidungen, die diesbezüglich getroffen werden müssen, vorerst ausgeklammert.

Artikel 6: [Maßnahmen betreffend die öffentliche Ordnung und die innere Sicherheit]

Dieser Titel berührt nicht die Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz ihrer inneren Sicherheit.

Anmerkung

Übernahme des Artikels 33 EUV und des Artikels 64 Absatz 1 EGV.

Artikel 7: [Zusammenarbeit zwischen den Behörden]

Der Rat nimmt mit qualifizierter Mehrheit Verordnungen an, um die Zusammenarbeit zwischen den entsprechenden Dienststellen der Behörden der Mitgliedstaaten in den Bereichen dieses Titels sowie die Zusammenarbeit zwischen diesen Dienststellen und der Kommission zu gewährleisten. Dabei beschließt er auf Vorschlag der Kommission oder in den Bereichen der Kapitel 3 und 4 dieses Titels entweder auf Vorschlag der Kommission oder auf Initiative eines Viertels der Mitgliedstaaten und nach Anhörung des Europäischen Parlaments.

Anmerkung

Übernahme des Artikels 66 EGV.

Artikel 8 [Initiativrecht]

Die in den Kapiteln 3 und 4 dieses Titels genannten Rechtsakte werden angenommen

- auf Vorschlag der Kommission oder
- auf Initiative eines Viertels der Mitgliedstaaten.

Anmerkung

Mit diesem Artikel wird ein Vorschlag im Schlussbericht der Gruppe aufgegriffen (Seite 15). Die Gruppe hatte bereits darauf hingewiesen, dass der Konvent aufmerksam die Folgen prüfen sollte, die sich aus der Einführung eines Initiativrechts für eine Gruppe von Mitgliedstaaten im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens (Mitentscheidung) ergeben könnten. Je nachdem, welche Leitlinien der Konvent zu diesem Verfahren aufstellen wird, sollte der Wortlaut dieser Bestimmung gegebenenfalls überprüft werden.

Artikel 9: [Gerichtliche Kontrolle]

Bei der Ausübung seiner Zuständigkeiten im Rahmen der Kapitel 3 und 4 dieses Titels ist der Gerichtshof nicht zuständig für die Überprüfung der Gültigkeit oder Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen der Polizei oder anderer Strafverfolgungsbehörden eines Mitgliedstaats oder der Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit, wenn die entsprechenden Handlungen unter das innerstaatliche Recht fallen.

Anmerkung

Die Gruppe X hat die derzeit im Bereich Justiz und Inneres in Bezug auf die allgemeinen Vorschriften über den Gerichtshof bestehenden verschiedenen Einschränkungen und Ausnahmeregelungen (vgl. Artikel 68 EGV und 35 EUV) analysiert und den Schluss gezogen, dass diese Ausnahmen abgeschafft werden sollten (s. Seite 25 des Berichts):

"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. "

In dem Bericht wird jedoch darauf hingewiesen, dass es einige Mitglieder der Gruppe trotz dieses allgemeinen Ansatzpunkts für erforderlich halten, eine Bestimmung beizubehalten, wonach der Gerichtshof nicht für Polizeimaßnahmen und Handlungen zuständig ist, die der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung dienen (vgl. den derzeitigen Artikel 35 Absatz 5 EUV im Bereich der derzeitigen dritten Säule). Diese von zahlreichen anderen Konventsmitgliedern bestrittene Ansicht wurde auch im Plenum wieder geäußert. Aufgrund der Aussprache im Plenum schlägt das Präsidium die hier wiedergegebene Kompromissformel vor, die sich weitgehend an den Wortlaut von Artikel 35 Absatz 5 EUV anlehnt, ihn aber zugleich verdeutlicht: der Gerichtshof hat weiterhin keine Zuständigkeit für Polizeimaßnahmen und Handlungen zur Aufrechterhaltung der Ordnung nach einzelstaatlichem Recht; handelt es sich jedoch um Handlungen, die eine Anwendung des Unionsrechts darstellen, so ist der Gerichtshof dafür zuständig, über die Anwendung des entsprechenden Unionsrechts zu befinden.

Kapitel I: Politiken betreffend Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung

Artikel 10: [Personenkontrolle an den Grenzen]

- (1) Die Union entwickelt eine Politik, mit der
- sichergestellt werden soll, dass Personen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit beim Überschreiten der Binnengrenzen nicht kontrolliert werden;
 - sichergestellt werden soll, dass Personen beim Überschreiten der Außengrenzen kontrolliert und diese Grenzen effizient überwacht werden;
 - allmählich ein gemeinsames System der integrierten Abwicklung der Personenkontrollen an den Außengrenzen eingeführt werden soll.
- (2) Zu diesem Zweck erlassen das Europäische Parlament und der Rat nach dem Gesetzgebungsverfahren Gesetze oder Rahmengesetze, die folgende Bereiche betreffen:
- Die Voraussetzungen für die Einreise von Drittstaatsangehörigen zum Zwecke eines kurzfristigen Aufenthalts, einschließlich der Visumpflicht und der Befreiung von dieser Pflicht, die Regeln, Verfahren und Voraussetzungen für die Ausstellung von Dokumenten, die zum Überschreiten der Außengrenzen berechtigen, sowie die einheitliche Gestaltung dieser Dokumente;
 - die Kontrollen, denen Personen beim Überschreiten der Außengrenzen unterzogen werden dürfen;
 - die Voraussetzungen, unter denen sich Drittstaatsangehörige innerhalb der Union während eines kurzen Zeitraums frei bewegen können;

- alle Maßnahmen, die für die allmähliche Einführung eines gemeinsamen Systems der integrierten Abwicklung der Personenkontrollen an den Außengrenzen erforderlich sind;
- die Abschaffung der Kontrolle von Personen gleich welcher Staatsangehörigkeit beim Überschreiten der Binnengrenzen.

Anmerkung

Die Absätze 1 und 2, die sich weitgehend an den derzeitigen Artikel 62 EGV anlehnen, stellen eine Umsetzung der in der Gruppe und im Plenum erzielten Ergebnisse zum Thema Außengrenzen dar. Der Begriff der schrittweisen Einführung eines integrierten Grenzschatzes nimmt auf die Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates vom Juni 2002 in Sevilla Bezug (vgl. Nummer 31 und 32). Der Inhalt von Artikel 62 EGV wurde jedoch gekürzt, um den Bestimmungen Rechnung zu tragen, die seit seinem Erlass bereits in Kraft getreten sind.

Artikel 11: [Asyl]

(1) Die Union entwickelt eine gemeinsame Politik im Bereich Asyl und vorübergehender Schutz, mit der jedem Drittstaatsangehörigen, der internationalen Schutz benötigt, ein geeigneter Status angeboten und die Einhaltung des Grundsatzes der Nicht-Zurückweisung gewährleistet werden soll. Diese Politik steht in Übereinstimmung mit dem Genfer Abkommen vom 28. Juli 1951, dem Protokoll vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und den anderen einschlägigen Verträgen.

(2) Zu diesem Zweck erlassen das Europäische Parlament und der Rat nach dem Gesetzgebungsverfahren Gesetze oder Rahmengesetze zur Einführung einer gemeinsamen europäischen Asylregelung, die Folgendes umfassen:

- einen in der ganzen Union gültigen einheitlichen Asylstatus für Drittstaatsangehörige,
- einen einheitlichen subsidiären Schutzstatus für Drittstaatsangehörige, die zwar keinen europäischen Asylstatus erhalten, aber dennoch internationalen Schutz benötigen,

- einen einheitlichen vorübergehenden Schutzstatus für Vertriebene im Falle eines Massenzustroms,
- ein gemeinsames Verfahren für die Gewährung und den Entzug des Asyl- bzw. des subsidiären oder vorübergehenden Schutzstatus,
- Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Antrags auf Asyl oder subsidiären Schutz zuständig ist,
- Normen für die Aufnahmebedingungen von Personen, die Asyl oder subsidiären bzw. vorübergehenden Schutz beantragen.

(3) Sehen sich ein oder mehrere Mitgliedstaaten einer Notlage aufgrund eines plötzlichen Zustroms von Staatsangehörigen dritter Länder gegenüber, so kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit Verordnungen oder Beschlüsse erlassen, die vorläufige Maßnahmen zugunsten der betreffenden Mitgliedstaaten vorsehen. Er beschließt auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments.

Anmerkung

Der Artikelentwurf stützt sich auf die Empfehlungen der Arbeitsgruppe auf Seite 4 des Schlussberichts:

"... – Im Vertrag sollte festgelegt werden, dass bei Rechtsvorschriften betreffend Asylbewerber, Flüchtlinge und Vertriebene die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit und das Entscheidungsungsverfahren 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."

Absatz 3 entspricht Artikel 64 Absatz 2 des derzeit geltenden EG-Vertrags; die vorläufigen Maßnahmen, die erlassen werden können, beschränken sich nicht auf den alleinigen Bereich des Asylrechts.

Der Begriff "Drittstaatsangehörige" ist so zu verstehen, dass er auch Staatenlose einschließt.

Artikel 12: [Einwanderung]

(1) Die Union entwickelt eine gemeinsame Einwanderungspolitik, die in allen Phasen eine effiziente Steuerung von Migrationsströmen, eine angemessene Behandlung von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, sowie eine Prävention und verstärkte Bekämpfung von illegaler Einwanderung und Menschenhandel gewährleisten soll.

(2) Zu diesem Zweck erlassen das Europäische Parlament und der Rat nach dem Gesetzgebungsverfahren Gesetze und Rahmengesetze in folgenden Bereichen:

- Einreise- und Aufenthaltsvoraussetzungen sowie Normen für die Erteilung von Visa für einen langfristigen Aufenthalt und Aufenthaltstiteln, einschließlich solcher zur Familienzusammenführung, durch die Mitgliedstaaten;
- Festlegung der Rechte von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, einschließlich der Bedingungen, unter denen sie sich in den anderen Mitgliedstaaten frei bewegen und aufhalten dürfen;
- illegale Einwanderung und illegaler Aufenthalt, einschließlich Abschiebung und der Rückführung solcher Personen, die sich illegal in einem Mitgliedstaat aufhalten;
- Bekämpfung des Menschenhandels, insbesondere des Handels mit Frauen und Minderjährigen.

(3) Die Union kann Abkommen mit Drittländern schließen, deren Ziel eine Rückübernahme illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger in ihr Ursprungs- oder Herkunftsland ist.

(4) Das Europäische Parlament und der Rat können nach dem Gesetzgebungsverfahren Gesetze und Rahmengesetze erlassen, mit denen ein Tätigwerden der Mitgliedstaaten gefördert und unterstützt wird, das der Integration der Drittstaatsangehörigen dient, die sich rechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet aufhalten.

Anmerkung

Dieser Artikelentwurf übernimmt weitgehend den Inhalt von Artikel 63 Nummern 3 und 4 EGV, wobei gleichzeitig die qualifizierte Mehrheit und die Anwendung des Gesetzgebungsverfahrens vorgesehen ist, wie es die Gruppe in ihrem Bericht (Seite 5) empfohlen hatte. In Absatz 4 wird eine von der Arbeitsgruppe empfohlene Rechtsgrundlage hinzugefügt (siehe Seite 5 des Berichts):

"... eine Rechtsgrundlage vorgesehen wird, die es der Union ermöglicht, die Mitgliedstaaten durch Anreize und Fördermaßnahmen in ihren Bemühungen um Integration der rechtmäßig aufhaltenden Drittstaatsangehörigen zu unterstützen".

In Absatz 2 zweiter Gedankenstrich wird zudem eine leicht andere Formulierung vorgeschlagen. Sie entspricht mehr dem in Tampere vereinbarten Ziel, Rechtsvorschriften über die Rechtsstellung von Drittstaatsangehörigen zu erlassen, die sich sowohl in ihrem Wohnsitzland als auch in anderen Mitgliedstaaten rechtmäßig aufhalten (zu diesem Punkt siehe auch den Schlussbericht der Gruppe, Seite 5). Schließlich wird ausdrücklich auf die Bekämpfung des Menschenhandels und auf Rückübernahmeabkommen verwiesen, wodurch die Bedeutung dieser (bereits im derzeit geltenden Vertrag behandelten) Aspekte im Rahmen der aktuellen Politik der Union hervorgehoben werden soll.

Aus der Einstufung dieses Bereichs als geteilte Zuständigkeit (siehe Artikel 12 des vom Präsidium vorgelegten Entwurfs für den ersten Teil) ergibt sich, dass die Mitgliedstaaten in diesem Bereich innerstaatliche Bestimmungen beibehalten oder einführen können, sofern diese mit dem Unionsrecht vereinbar sind, ohne dass dieser (derzeit am Ende des Artikels 63 EGV verankerte) Grundsatz erneut angeführt werden müsste.

Artikel 13: [Grundsatz der Solidarität]

Die in diesem Kapitel genannten Politiken der Union und ihre Umsetzung unterliegen, auch in finanzieller Hinsicht, dem Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten. Die aufgrund der Bestimmungen dieses Kapitels angenommenen Rechtsakte der Union enthalten immer, wenn dies erforderlich ist, entsprechende Bestimmungen für die Anwendung dieses Grundsatzes.

Anmerkung

Dieser Artikelentwurf stützt sich auf die im Schlussbericht der Gruppe auf Seite 4 (dritter Gedankenstrich) enthaltene Empfehlung:

"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."

Kapitel 2: Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen

Artikel 14: [Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen]

(1) Die Union entwickelt eine justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen, die auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher und außergerichtlicher Entscheidungen basiert. Diese Zusammenarbeit umfasst den Erlass von Maßnahmen zur Angleichung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften mit etwaigen grenzüberschreitenden Bezügen.

(2) Zu diesem Zweck erlassen das Europäische Parlament und der Rat nach dem Gesetzgebungsverfahren Gesetze und Rahmengesetze, die unter anderem Folgendes sicherstellen sollen:

- die gegenseitige Anerkennung und die Vollstreckung gerichtlicher und außergerichtlicher Entscheidungen zwischen den Mitgliedstaaten;
- die grenzüberschreitende Zustellung gerichtlicher und außergerichtlicher Schriftstücke;
- die Vereinbarkeit der in den Mitgliedstaaten geltenden Kollisionsnormen und Vorschriften zur Vermeidung von Kompetenzkonflikten;
- die Zusammenarbeit bei der Erhebung von Beweismitteln;
- ein hohes Niveau hinsichtlich des Zugangs zum Recht;
- die reibungslose Abwicklung von Zivilverfahren, erforderlichenfalls durch Förderung der Vereinbarkeit der in den Mitgliedstaaten geltenden zivilrechtlichen Verfahrensvorschriften;
- die Entwicklung von Maßnahmen der präventiven Justiz und von alternativen Methoden für die Beilegung von Streitigkeiten;
- Unterstützung bei der Ausbildung von Richtern und Staatsanwälten sowie Justizbediensteten.

(3) Der Rat erlässt auf Vorschlag der Kommission einstimmig¹ Gesetze und Rahmengesetze betreffend das Familienrecht; er beschließt nach Anhörung des Europäischen Parlaments. Das Europäische Parlament und der Rat erlassen nach dem Gesetzgebungsverfahren Gesetze und Rahmengesetze betreffend die elterliche Verantwortung.

¹ Es ist Sache des Konvents, sich im Lichte des gesamten zweiten Teils übergreifend dazu zu äußern, welche Ausnahmen von der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit gegebenenfalls vorgesehen werden sollen, und folglich auch dazu, welcher Beschlussfassungsmodus in diesem Artikel wie in den anderen Artikeln des vorliegenden Entwurfs, in denen Einstimmigkeit vorgesehen ist, gelten sollte.

Anmerkung

Diese Bestimmung stützt sich auf Artikel 65 EGV. Die einzigen Änderungen, die aufgrund des Schlussberichts der Gruppe an Artikel 65 EGV vorgenommen wurden, betreffen

- die Verankerung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher und außergerichtlicher Entscheidungen (Seite 6 letzter Satz des Berichts);*
- die Entwicklung von Maßnahmen der präventiven Justiz und von alternativen Methoden der Beilegung von Streitigkeiten;*
- Unterstützung bei der Ausbildung von Richtern und Staatsanwälten sowie Justizbediensteten.*
- das Mitentscheidungsverfahren für Maßnahmen betreffend die elterliche Verantwortung, die der einzige Bereich des Familienrechts wäre, für den die Einstimmigkeitsregel nicht gelten würde (siehe Seiten 6 und 7 des Berichts).*

Das Präsidium vertrat die Ansicht, dass die Bezugnahme auf "das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes", die sich derzeit in Artikel 65 EGV findet, in der neuen Bestimmung nicht mehr gerechtfertigt sei. Der Satz findet sich nämlich insbesondere deshalb im derzeitigen Artikel 65 EGV, weil diese Bestimmung im Zusammenhang mit den Politiken der Gemeinschaft erscheint und mit der Freizügigkeit im Rahmen des Binnenmarktes verknüpft ist. Erst wenn der neue Vertrag einen gesonderten Titel betreffend den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts enthält, lässt sich die Auffassung vertreten, dass die Bezugnahme auf "das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes" nicht mehr gerechtfertigt ist. Im Übrigen dürfte es in diesem Zusammenhang am Wichtigsten sein, darauf hinzuweisen, dass die in Betracht gezogenen Maßnahmen im Rahmen der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen "grenzüberschreitende Bezüge" haben; eine entsprechende Bezugnahme ist in dem Artikelentwurf enthalten.

Schließlich erschien es im Sinne der Schlussfolgerungen von Tampere wichtig, ausdrücklich darauf Bezug zu nehmen, dass die Union auch Maßnahmen ergreifen muss, die ein hohes Niveau hinsichtlich des Zugangs zur Justiz gewährleisten. Dies könnte möglicherweise Auswirkungen haben auf die künftige Einführung von Mindestnormen zur Sicherstellung eines angemessenen Niveaus der Prozesskostenhilfe für grenzüberschreitende Rechtssachen in der gesamten Union, von einheitlichen besonderen Verfahrensvorschriften zur Vereinfachung und Beschleunigung der Beilegung grenzüberschreitender Rechtsstreitigkeiten, insbesondere bei geringfügigen Klagen im Bereich des Verbraucherschutzes, oder auch von einheitlichen Mindestnormen für Vordrucke oder mehrsprachige Schriftstücke in grenzüberschreitenden Verfahren.

Kapitel 3: Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen

Artikel 15: [Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen]

- (1) Die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen in der Union basiert auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Urteile und Entscheidungen und umfasst die Angleichung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften in den Bereichen der Artikel [16] und [17].
- (2) Das Europäische Parlament und der Rat erlassen nach dem Gesetzgebungsverfahren Gesetze und Rahmengesetze, um
- Regeln und Verfahren festzulegen, mit denen die Anerkennung aller Arten von Urteilen und gerichtlichen Entscheidungen in der gesamten Union sichergestellt wird;
 - Kompetenzkonflikte zwischen den Mitgliedstaaten zu verhindern und beizulegen;
 - die Aus- und Weiterbildung von Richtern und Staatsanwälten sowie Angehörigen der Rechtsberufe zu fördern;
 - jede sonstige Art der Zusammenarbeit zwischen den Ministerien und den Justizbehörden oder entsprechenden Behörden der Mitgliedstaaten im Rahmen der Strafverfolgung und der Vollstreckung von Entscheidungen zu erleichtern.

Anmerkung

Dem Absatz 1 dieses Artikelentwurfs liegt eine der wichtigsten Empfehlungen der Gruppe zugrunde:

siehe Seite 8: "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."

Dem zweiten und vierten Gedankenstrich des Absatzes 2 liegt der jetzige Artikel 31 Buchstaben a und d EUV zugrunde. Im ersten Gedankenstrich wird eine Empfehlung der Gruppe übernommen (siehe Schlussbericht, Seite 12:

"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.")

Im dritten Gedankenstrich wird der Deutlichkeit halber eine ausdrückliche Rechtsgrundlage für die Aus- und Weiterbildung von Richtern und Angehörigen der Rechtsberufe eingefügt, die auf Seite 11 des Berichts der Gruppe erwähnt wurde.

Artikel 16: [Strafverfahren]

Zur Stärkung des gegenseitigen Vertrauens zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und zur Sicherstellung der Effizienz der gemeinsamen Instrumente der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit können das Europäische Parlament und der Rat nach dem Gesetzgebungsverfahren Gesetze und Rahmengesetze mit Mindestvorschriften erlassen betreffend

- die Zulässigkeit von Beweismitteln in der gesamten Union;
- die Definition der Rechte des Einzelnen im Strafverfahren unter Wahrung der Grundrechte;
- die Rechte der Opfer von Straftaten;
- sonstige spezifische Aspekte des Strafverfahrens, die zuvor vom Rat einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments ermittelt werden.

Anmerkung

Wie im Schlussbericht der Gruppe (siehe Seite 11) dargelegt, ist unter Rechtspraktikern weithin unstrittig, dass bestimmte Bestandteile des Strafverfahrensrechts einander angeglichen werden müssen; diese Angleichung ist vielleicht dringlicher als die Angleichung der Bestimmungen des materiellen Strafrechts.

Eine solche Angleichung der Strafverfahren erleichtert die Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsdiensten der Mitgliedstaaten (und den in diesem Bereich tätigen Einrichtungen der Union) und zugleich die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung, da sie das gegenseitige Vertrauen stärkt. Der jetzige Artikel 31 EUV spiegelt dies nicht hinreichend wieder, da er hinsichtlich der konkreten Möglichkeiten einer solchen Angleichung nicht präzise genug ist.

Der vorgeschlagene Artikel beruht deshalb auf folgender Empfehlung der Gruppe:

"Die Gruppe empfiehlt die Schaffung einer Rechtsgrundlage, die die Annahme gemeinsamer Bestimmungen über *spezielle* Bestandteile des Strafverfahrensrechts insofern ermöglicht, als diese Bestimmungen sich auf Verfahren mit transnationaler Tragweite beziehen und für die Gewährleistung der vollen Anwendung der gegenseitigen Anerkennung von gerichtlichen Entscheidungen bzw. der Wirksamkeit der von der Union geschaffenen gemeinsamen Instrumente der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit erforderlich sind. In der Rechtsgrundlage, die im Vertrag verankert würde, könnte präzisiert werden, dass ein Tätigkeitsbereich darin besteht, dass gemeinsame Mindestvorschriften hinsichtlich der Zulässigkeit von Beweisen in der gesamten Union festgelegt werden. Der Rat könnte sodann einstimmig alle Verfahrenselemente erfassen, für die im Interesse einer Erleichterung der Anerkennung Mindestregeln erforderlich sind.

In dieser Rechtsgrundlage könnte die Festlegung von gemeinsamen Mindestnormen für den Schutz der Persönlichkeitsrechte in Strafverfahren vorgesehen werden - Normen, die sich an die Normen der Europäischen Menschenrechtskommission anlehnen, wie sie sich auch in der Grundrechtecharta niedergeschlagen haben, und die unterschiedlichen europäischen Rechtstraditionen wahren."

In diesem Artikel wird auch auf die Rechte von Opfern Bezug genommen. Der Europäische Rat hatte bereits in den Schlussfolgerungen von Tampere betont, dass "Mindeststandards für den Schutz der Opfer von Verbrechen - insbesondere hinsichtlich deren Zugang zum Recht und ihrer Schadensersatzansprüche, einschließlich der Prozesskosten - ausgearbeitet werden (sollen)" (siehe Nummer 32).

Artikel 17: [Materielles Strafrecht]

Das Europäische Parlament und der Rat können nach dem Gesetzgebungsverfahren Rahmengesetze mit Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftatbeständen und Sanktionen in folgenden Bereichen erlassen:

- besonders schwere Kriminalitätsformen mit grenzüberschreitender Dimension, die aus der Art oder den Wirkungen der Zuwiderhandlungen oder aus einem besonderen Bedürfnis, sie gemeinsam zu verfolgen, resultiert. Derartige Kriminalitätsformen sind insbesondere Terrorismus, Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung von Frauen und Kindern, illegaler Drogenhandel, illegaler Waffenhandel, Geldwäsche, Korruption, Fälschung von Zahlungsmitteln, Cyber-Kriminalität und organisierte Kriminalität. Je nach den Entwicklungen im Bereich der Kriminalität kann der Rat nach Zustimmung des Europäischen Parlaments einstimmig andere die Kriterien dieses Gedankenstrichs erfüllende Kriminalitätsformen hinzufügen;
- Kriminalitätsformen, die ein gemeinsames Interesse verletzen, das Gegenstand einer Politik der Union ist, wenn Strafen unerlässlich erscheinen, um eine wirksame Durchführung dieser Politik zu gewährleisten.

Anmerkung

Mit dem vorliegenden Artikelentwurf wird eine sehr wichtige Empfehlung der Gruppe umgesetzt, die darauf abzielt, die Zuständigkeit der Union im Bereich der Angleichung der einzelstaatlichen Vorschriften des materiellen Strafrechts genauer abzugrenzen. Eine strengere Abgrenzung der Zuständigkeiten scheint nämlich notwendig, damit die allgemeinen Beschlussfassungsregeln (qualifizierte Mehrheit und Mitentscheidung) auf diesen Bereich angewandt werden können.

Entsprechend dem Bericht wird in dem Entwurf eine bessere Abgrenzung der Zuständigkeiten mit Hilfe von zwei auf Seite 10 des Berichts (Buchstaben aa - besonders schwere Kriminalitätsformen mit grenzüberschreitender Dimension - und bb - Kriminalitätsformen, die ein gemeinsames Interesse verletzen, das Gegenstand einer Politik der Union ist) genannten Hauptkriterien sowie einer Liste von Kriminalitätsformen vorgenommen. Wie im Bericht vorgeschlagen, werden die Formen der besonders schweren und grenzüberschreitenden Kriminalität im Sinne des Kriteriums "aa" des Berichts in erschöpfender Weise in der Liste aufgeführt, doch kann der Rat je nach den Entwicklungen einstimmig nach Zustimmung des Parlaments andere Kriminalitätsformen festlegen, die diese Kriterien erfüllen, damit die Union auf derartige Entwicklungen reagieren kann, ohne dass der Vertrag geändert werden muss.

Bei der weiter oben vorgeschlagenen Liste haben Artikel 29 und Artikel 31 Buchstabe e des jetzigen EUV sowie die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Tampere Pate gestanden (vgl. Nummer 48). Es sei darauf hingewiesen, dass bestimmte Formen der Kriminalität, wie insbesondere der Terrorismus, durchaus eine grenzüberschreitende Dimension im Sinne dieses Artikels haben, und zwar sogar dann, wenn die Art und Weise, in der das betreffende Verbrechen begangen wird, nur einen einzigen Mitgliedstaat betrifft, da unzweifelhaft eine besondere Notwendigkeit besteht, "diese Verbrechen gemeinsam zu verfolgen". Ferner ist hervorzuheben, dass nach dem Bericht der Gruppe (vgl. Seite 12) diese Liste lediglich im Rahmen der Angleichung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften Anwendung findet; die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit einschließlich der Maßnahmen von Europol und Eurojust (vgl. die Artikel 13 bis 15 und 19) kann zusätzliche Kriminalitätsbereiche abdecken.

Der zweite Gedankenstrich ("Kriminalitätsformen, die ein gemeinsames Interesse verletzen, das Gegenstand einer Politik der Union ist") ermöglicht es, mehrere Bereiche zu erfassen, in denen bereits der aufgrund des jetzigen Artikels 31 EUV angenommene Besitzstand vorliegt, bereits Verhandlungen laufen oder bereits Vorhaben für die nächste Zukunft bestehen. Erfasst sind auf diese Weise insbesondere Betrug mit Schädigung der finanziellen Interessen der Union, Fälschung des Euro, Beihilfe zu illegaler Einreise und illegalem Aufenthalt, Nachahmung und Produktpiraterie, Umweltkriminalität und auch Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (da der Artikel 13 EGV es der Gemeinschaft ermöglicht, eine Politik der Bekämpfung rassistisch und ethnisch begründeter Diskriminierungen zu betreiben). Da es dieses zweite Kriterium gibt, braucht man nicht alle diese Bereiche der Kriminalität auf die im ersten Gedankenstrich genannte Liste zu setzen. Außerdem trägt der zweite Gedankenstrich der Tatsache Rechnung, dass die Union Mindestvorschriften für bestimmte Verbrechen festlegen muss, unabhängig davon, ob sie grenzüberschreitenden Charakter haben, wie z. B. im Falle der Fälschung des Euro oder des Betrugs mit Schädigung der finanziellen Interessen der Union.

Artikel 18: [Verbrechensverhütung]

Das Europäische Parlament und der Rat können gemäß dem Gesetzgebungsverfahren Gesetze und Rahmengesetze verabschieden, um das Vorgehen der Mitgliedstaaten im Bereich der Verbrechensverhütung zu fördern und zu unterstützen, soweit dies nicht zu einer von anderen Bestimmungen der Verfassung ausgeschlossenen Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten führt.

Anmerkung

Dieser Artikelentwurf basiert auf der Empfehlung auf Seite 12 des Berichts der Gruppe:

"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 Rechtgrundlage in den Vertrag aufzunehmen. Diese Rechtsgrundlage sollte sich ... auf Anreize und Unterstützungsmaßnahmen für die Verhütung der Kriminalität beschränken".

Artikel 19: [Eurojust]

(1) Eurojust hat die Aufgabe, die Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden zu gewährleisten, die für die Verfolgung von schwerer Kriminalität zuständig sind, von der zwei oder mehrere Mitgliedstaaten betroffen sind oder für die eine gemeinsame Verfolgung erforderlich ist, und stützt sich dabei auf die von den Behörden der Mitgliedstaaten und von Europol durchgeführten Operationen und gelieferten Informationen.

(2) Das Europäische Parlament und der Rat bestimmen nach dem Gesetzgebungsverfahren, den Aufbau, die Arbeitsweise, den Tätigkeitsbereich und die Aufgaben von Eurojust. Zu diesen Aufgaben kann Folgendes gehören:

- Einleitung und Koordinierung der von den zuständigen nationalen Behörden vorgenommenen Strafverfolgungsmaßnahmen;
- Verstärkung der justiziellen Zusammenarbeit, einschließlich im Wege der Beilegung von Zuständigkeitskonflikten und einer engeren Zusammenarbeit mit dem Europäischen Justiziellen Netz;
- angemessene Überwachung der operativen Tätigkeiten von Europol.

In dem aufgrund von Unterabsatz 1 erlassenen Gesetz werden auch die Modalitäten für die Beteiligung des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente an der Bewertung der Tätigkeit von Eurojust festgelegt.

(3) Im Rahmen der Strafverfolgungsmaßnahmen im Sinne dieser Bestimmung erfolgen die förmlichen Handlungen bei Gerichtsverfahren unbeschadet des folgenden Artikels durch die zuständigen nationalen Beamten.

Anmerkung

Der Artikelentwurf basiert auf Artikel 31 EUV in der durch den Vertrag von Nizza geänderten Fassung und folgt den detaillierten Empfehlungen des Schlussberichts der Gruppe (Seite 19). Der Passus "angemessene Überwachung der operativen Tätigkeiten von Europol" bedeutet nicht, dass Eurojust uneingeschränkt alle Tätigkeiten von Europol überwacht, sondern trägt dem Umstand Rechnung, dass die Polizeibehörden in den meisten Rechtssystemen der Mitgliedstaaten strafrechtliche Ermittlungen nicht vollkommen selbstständig führen, sondern auf Weisung oder unter der Aufsicht von Richtern oder Staatsanwälten.

Artikel 20: [Europäische Staatsanwaltschaft]

(1) Im Kampf gegen die schwere Kriminalität mit grenzüberschreitenden Bezügen sowie die illegalen Aktivitäten zum Nachteil der Interessen der Union kannder Rat einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments ein europäisches Gesetz zur Einsetzung einer Europäischen Staatsanwaltschaft bei Eurojust erlassen. Die Europäische Staatsanwaltschaft ist zuständig für Fahndung, strafrechtliche Verfolgung und Anklageerhebung in Bezug auf Personen, die als Täter oder Mittäter schwere Straftaten begangen haben, wenn letztere mehrere Mitgliedstaaten betreffen, oder Personen, die als Täter oder Mittäter Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union begangen haben, wie sie in dem Gesetz nach Absatz 2 aufgeführt sind. Die Europäische Staatsanwaltschaft ist zuständig für die Erhebung der öffentlichen Anklage vor den zuständigen Gerichten der Mitgliedstaaten wegen dieser Straftaten.

(2) Das in Absatz 1 genannte Gesetz legt die Satzung der Europäischen Staatsanwaltschaft, die Modalitäten für die Erfüllung ihrer Aufgaben, die für ihre Tätigkeit geltenden Vorschriften sowie Regeln für die Zulässigkeit von Beweismitteln und für die gerichtliche Kontrolle der von der Europäischen Staatsanwaltschaft zur Erfüllung ihrer Aufgaben durchgeführten Verfahrenshandlungen fest.

Anmerkung

Mit diesem Artikelvorschlag an den Konvent möchte das Präsidium der lebhaften Debatte Rechnung tragen, die zunächst in der Arbeitsgruppe (die von allen Fragen, auf die sich ihr Auftrag erstreckt, einzig zu diesem Punkt keine auf einem Konsens beruhende Empfehlung ausgesprochen hat) und sodann auf der Plenartagung des Konvents vom 6. Dezember 2002 geführt wurde.

Mit der vom Präsidium vorgeschlagenen Bestimmung würde eine Rechtsgrundlage geschaffen, die es dem Rat ermöglichen würde, einstimmig und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments eine Europäische Staatsanwaltschaft einzurichten, wenn er dies für angezeigt hält, ohne dass er jedoch dazu verpflichtet wäre. Die Bestimmungen von Absatz 1 zweiter und dritter Satz und von Absatz 2 würden demzufolge nur dann Geltung erlangen, wenn der Rat einen solchen Beschluss fassen würde. Mit den Bestimmungen würde dem Gesetzgeber darüber hinaus bewusst ein breiter Spielraum gelassen, was gegebenenfalls die konkrete Festlegung der Modalitäten für die Einrichtung der Staatsanwaltschaft (d.h. Aufbau, Arbeitsweise, Aufgaben und Befugnisse) betrifft, da lediglich die wesentlichen Grundzüge dieser Modalitäten in der Verfassung aufgeführt werden. Insbesondere mit der Wendung "bei Eurojust" soll dem Gesetzgeber die erforderliche Flexibilität gelassen werden, damit er die strukturellen und funktionellen Beziehungen zwischen der Staatsanwaltschaft und Eurojust, die er für angebracht hält, festlegen kann.

Kapitel 4: Polizeiliche Zusammenarbeit

Artikel 21: [Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit]

(1) Die Union entwickelt eine Zusammenarbeit zwischen allen für die innere Sicherheit zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, einschließlich der Polizei, des Zolls und anderer auf die Prävention oder die Aufdeckung von Straftaten sowie deren Ermittlung spezialisierter Stellen.

(2) Zu diesem Zweck erlassen das Europäische Parlament und der Rat nach dem Gesetzgebungsverfahren Gesetze und Rahmengesetze betreffend

- das Einholen, Speichern, Verarbeiten, Analysieren und Austauschen sachdienlicher Informationen;
- die Aus- und Weiterbildung und den Austausch von Personal sowie Ausrüstungsgegenstände und Forschung;
- sonstige nicht unter Absatz 3 fallende Maßnahmen, die die Zusammenarbeit zwischen den in diesem Artikel genannten Behörden erleichtern.

(3) Der Rat kann einstimmig Gesetze und Rahmengesetze erlassen, die die operative Zusammenarbeit zwischen den in diesem Artikel genannten Behörden betreffen. Er beschließt nach Anhörung des Europäischen Parlaments.

Anmerkung

Der vorgeschlagene Wortlaut geht im Wesentlichen zurück auf den derzeitigen Artikel 30 Absatz 1 EUV, der allerdings gekürzt wurde. Der Anwendungsbereich wird ausschließlich auf die polizeiliche Zusammenarbeit begrenzt und unterscheidet sich insofern vom Anwendungsbereich des Artikels 4 dieses Titels, der alle unter den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts fallenden Bereiche umfasst.

Was das Beschlussfassungsverfahren anbelangt, so wird mit dem Entwurf durch die zwischen Absatz 2 und Absatz 3 vorgenommene Differenzierung dem Bericht der Arbeitsgruppe Rechnung getragen, in dem empfohlen wird, dass im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit auf die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit und die Mitentscheidung umgestellt wird; davon ausgenommen sein sollen "Vorschriften über die Wahrnehmung der operativen Befugnisse der nationalen Polizeibehörden, der gemeinsamen Ermittlungsgruppen oder der Strafverfolgungsbehörden auf dem Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats" (siehe Seite 14 des Berichts).

Es ist darauf hinzuwirken, dass gemäß dem derzeitigen Artikel 30 EUV beim Austausch von Informationen zwischen den nationalen Stellen sowie deren Übermittlung an Europol "die entsprechenden Vorschriften über den Schutz personenbezogener Daten zu beachten" sind. Auf dieser Grundlage sind "Datenschutz"-Vorschriften in die verschiedenen Instrumente der "Dritten Säule", die personenbezogene Daten betreffen können, aufgenommen worden. Man hätte also ausdrücklich auf diesen Aspekt hinweisen können, um eine Rechtsgrundlage für die Beibehaltung und Weiterentwicklung derartiger Vorschriften zu schaffen.

Jedoch scheint es logischer, nach der Abschaffung der Säulen die Schaffung einer allgemeinen Regelung zum Schutz personenbezogener Daten zu ermöglichen, die sowohl die derzeitige Gemeinschaftsregelung (d.h. die Datenschutzrichtlinie 95/46, die sich hinsichtlich des Handelns der Mitgliedstaaten auf Artikel 95 EGV und hinsichtlich des Handelns der Organe auf Artikel 286 EGV stützt) als auch das Tätigwerden im Rahmen der jetzigen dritten Säule abdeckt, ohne dass es in diesem Kapitel für den Datenschutz noch einer besonderen Rechtsgrundlage bedürfte. In dem Titel über das "demokratische Leben" im ersten Teil der Verfassung wird also ein neuer allgemeiner Artikel über den Schutz personenbezogener Daten vorgeschlagen. In diesem Artikel müsste nicht nur der jetzige Artikel 286 EGV über das Tätigwerden der Organe und Einrichtungen der Union einfließen, sondern er müsste auch eine Rechtsgrundlage für den Erlass von Vorschriften über die Behandlung personenbezogener Daten durch die Behörden der Mitgliedstaaten für den Fall vorsehen, dass sie im Rahmen des Anwendungsbereichs des Rechtes der Union handeln. Der Gesetzgeber könnte natürlich aufgrund dieser neuen allgemeinen Rechtsgrundlage besondere Vorschriften für den Datenschutz erlassen, die an die Vorschriften über den Polizeibereich angepasst wären.

Artikel 22: [Europol]

(1) Europol hat den Auftrag, die Tätigkeit der Polizeibehörden der Mitgliedstaaten sowie deren gegenseitige Zusammenarbeit bei der Prävention und Bekämpfung der zwei oder mehrere Mitgliedstaaten betreffenden schweren Kriminalität, des Terrorismus und der Kriminalitätsformen, die ein gemeinsames Interesse verletzen, das Gegenstand einer Politik der Union ist, zu unterstützen und zu fördern.

(2) Das Europäische Parlament und der Rat legen nach dem Gesetzgebungsverfahren die Struktur, die Arbeitsweise, den Tätigkeitsbereich und die Aufgaben von Europol fest. Diese Aufgaben können umfassen:

- das Einholen, Speichern, Verarbeiten, Analysieren und Austauschen der von den Behörden der Mitgliedstaaten oder Drittstaaten oder von den Dienststellen von Nicht-EU-Stellen übermittelten Informationen;
- die Koordinierung, Organisation und Durchführung operativer Ermittlungen und Maßnahmen, die gemeinsam mit den Stellen der Mitgliedstaaten oder im Rahmen gemeinsamer Ermittlungsgruppen erfolgen.

In dem Gesetz nach Unterabsatz 1 werden ferner die Modalitäten für die Kontrolle der Tätigkeiten von Europol durch das Europäische Parlament, an der die nationalen Parlamente beteiligt werden, festgelegt.

(3) Europol darf operative Maßnahmen nur in Verbindung und in Absprache mit den Stellen des Mitgliedstaats oder der Mitgliedstaaten ergreifen, dessen/deren Hoheitsgebiet betroffen ist. Die Anwendung von Zwangsmaßnahmen fällt in die ausschließliche Zuständigkeit der betreffenden nationalen Behörden.

Anmerkung

Mit diesem Artikelentwurf werden die Empfehlungen der Gruppe betreffend Europol in Artikelform gebracht (siehe Schlussbericht, Seiten 14, 18 und 23). Gemäß diesen Empfehlungen soll in Absatz 1 lediglich der allgemeine Auftrag von Europol verankert werden. Hingegen werden die Struktur, die Regeln für die Arbeitsweise, die konkreten Tätigkeitsbereiche sowie die Aufgaben von Europol künftig durch ein Gesetz (das das derzeit geltende Europol-Übereinkommen ersetzen wird) und nicht mehr durch detaillierte Bestimmungen im Vertrag selbst festgelegt (siehe derzeitigen Artikel 30 Absatz 2 EUV). Der Vertrag beschränkt sich daher in Artikel 14 Absatz 2 auf die Angabe der möglichen Zuständigkeiten, die der Gesetzgeber Europol, soweit er dies für zweckmäßig erachtet, übertragen könnte. Jedenfalls müsste der Gesetzgeber stets die Grenzen der möglichen Zuständigkeiten von Europol wahren, die in Absatz 3 eindeutig festgelegt sind und gewährleisten, dass die

Mitgliedstaaten stets die Kontrolle über alle operativen Maßnahmen von Europol an Ort und Stelle behalten und dass sie ausschließlich für die Anwendung aller Zwangsmaßnahmen zuständig bleiben. Die Durchführung dieses Artikels müsste schließlich im Wege des Gesetzgebungsverfahrens (Mitentscheidung) erfolgen, wobei der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließen würde, wie dies im Bericht der Gruppe ausgeführt ist (s. Seite 13:

"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.").

Artikel 23 [Tätigwerden im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats]

Der Rat erlässt einstimmig Gesetze und Rahmengesetze, in denen festgelegt wird, unter welchen Bedingungen und innerhalb welcher Grenzen die in den Artikeln 13 und 15 genannten zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats in Verbindung und in Absprache mit dessen Behörden tätig werden dürfen. Er beschließt nach Anhörung des Europäischen Parlaments.

Anmerkung

Dieser Artikelentwurf greift die Rechtsgrundlage des Artikels 32 des derzeitigen EUV auf. Er betrifft nur die nationalen Behörden, denn die entsprechenden Befugnisse von Europol ergeben sich aus der Rechtsgrundlage des Artikels 22. Entsprechend der Empfehlung der Gruppe auf Seite 14 Ziffer v ihres Schlussberichts bedarf es in Abweichung vom normalen Gesetzgebungsverfahren eines einstimmigen Beschlusses des Rates und der Anhörung des Europäischen Parlaments. Selbstverständlich sollen weder mit diesem Artikel noch mit den übrigen Artikeln dieses Titels die Mitgliedstaaten, die dies wünschen, daran gehindert werden, bilaterale Abkommen zu schließen, mit denen eine engere Zusammenarbeit ihrer jeweiligen Behörden vorgesehen wird.