

POLIZEILICHE ZUSAMMENARBEIT UND JUSTITIELLE ZUSAMMENARBEIT IN STRAFSACHEN UND EUROPÄISCHE UNION

Vincenzo Musacchio*

1.- Einleitung. Seit 50 Jahren entwickelt sich die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in den Bereichen Justiz und Inneres auf bilateraler, regionaler (im Rahmen des Europarates z. B.) bzw. internationaler Ebene (Interpol und Vereinte Nationen). Innerhalb der Europäischen Union ist diese Zusammenarbeit relativ neu. Obwohl der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag) bereits 1957 die Freizügigkeit innerhalb der Gemeinschaft vorsieht, wurden im Bereich Grenzverkehr, Einwanderung und Visapolitik keinerlei Maßnahmen getroffen. Der Begriff Freizügigkeit wird eher unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten gesehen und betrifft ausschließlich die Arbeitnehmer. Weil diese Freizügigkeit für alle gelten sollte, und sich Phänomene entwickelten wie grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, Drogenhandel, illegale Einwanderung und Terrorismus, bemühen sich die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft seit den 70er Jahren um eine pragmatische Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres.

2.- Anfänge der Zusammenarbeit. Das Übereinkommen von Neapel über die Zusammenarbeit der Zollverwaltungen aus dem Jahre 1967 bildet die erste Grundlage für die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten. Seit 1975 entwickelt sich nach und nach eine Zusammenarbeit auf Regierungsebene außerhalb des rechtlichen Rahmens der Europäischen Gemeinschaften in den Bereichen Einwanderung, Asylrecht sowie polizeiliche und Justizliche Zusammenarbeit. Dieser informelle Austausch von Erfahrungen, Informationen und Know-how sowie der Aufbau von Netzen soll die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten erleichtern. Zu diesem Zweck werden Arbeitsgruppen wie die TREVI-Gruppe geschaffen, der Beamte aus den zuständigen Dienststellen der Mitgliedstaaten angehören.

Seit 1985 ist sie nicht mehr nur für Terrorismusbekämpfung und innere Sicherheit zuständig, sondern auch für illegale Einwanderung und Organisierte Kriminalität. Parallel hierzu kommen die Justiz- und Innenminister der Mitgliedstaaten seit 1984 alle sechs Monate zu regelmäßigen Treffen über bestimmte Fragen wie Zusammenarbeit der Polizei, Justiz- und Zoll Behörden sowie der Freizügigkeit von Personen zusammen.

3.- Von der Einheitlichen Akte zum Vertrag von Maastricht. Die Einheitliche Europäische Akte von 1986 ist ein Meilenstein dieser Zusammenarbeit auf Regierungsebene. In Artikel 8a - später Artikel 7a im Vertrag von Maastricht bzw. Artikel 14 im Vertrag von Amsterdam - wird im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft die Verwirklichung eines Binnenmarktes vorgesehen, der auf dem freien Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital beruht. Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, insbesondere ihr Recht auf Aufenthalt in anderen Mitgliedstaaten, ist bereits weitgehend verwirklicht. Die generelle Freizügigkeit von Unionsbürgern und Staatsangehörigen dritter Länder, die die Abschaffung der Grenzkontrollen voraussetzt, ist aufgrund des Widerstands einiger Mitgliedstaaten viel schwieriger zu verwirklichen. Allerdings war klar, dass als Ausgleich für diese Freizügigkeit eine Verstärkung der Kontrollen an den Außengrenzen und die Festlegung einer europäischen Asyl- und Einwanderungspolitik notwendig würden. Aufgrund der Einheitlichen Akte richten die Mitgliedstaaten entsprechend dem Bedarf neue Arbeitsgruppen ein, z. B. 1986 die Ad-hoc-Gruppe „Einwanderung“, 1989 den Europäischen Ausschuss zur Bekämpfung des Drogenmissbrauchs (CELAD) sowie für Zollfragen die Gruppe „Gegen-

* Professor of criminal law at Molise University (ITALY)-.

seitige Unterstützung" (GAM), allerdings immer noch außerhalb des Gemeinschaftsrahmens.

Die Zusammensetzung dieser Gruppen entspricht der Absicht der Einheitlichen Akte, weil ihnen nunmehr auch Beobachter der Europäischen Kommission angehören, und einige ihr Sekretariat beim Sekretariat des Rates der Europäischen Union einrichten. Aufgrund der Schwierigkeiten, die Freizügigkeit von Personen und die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft voranzubringen, unterzeichnen Frankreich, Deutschland und die Benelux-Staaten 1985 in Schengen ein entsprechendes Abkommen, dem 1990 ein Durchführungsabkommen folgt. Ziel dieser Abkommen war die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen, die Ausweitung der Kontrollen an den Außengrenzen sowie die Harmonisierung der Maßnahmen im Bereich Visa- und Asylpolitik sowie polizeiliche und Justizliche Zusammenarbeit. Auch wenn diese Zusammenarbeit zwischen einigen Staaten Fortschritte ermöglicht, gibt es einige Schwierigkeiten, die nicht zu leugnen sind. Ein großes Problem ist die Koordinierung der verschiedenen Arbeitsgruppen. Die Vielzahl der im Laufe der Jahre entstandenen Gruppen arbeiten getrennt voneinander und legen ihre Berichte Ministern vor, die in unterschiedlichen Gremien tagen, was häufig zu Doppelarbeiten führt. Hinzu kommt, dass aufgrund des besonderen Charakters dieser Zusammenarbeit weder das Europäische Parlament, noch die Parlamente der Mitgliedstaaten in diesem Rahmen beschlossene Maßnahmen kontrollieren können. Die eingesetzten Mittel entsprechen der traditionellen Regierungszusammenarbeit, d.h. Abschluss von Abkommen sowie Erarbeitung von Entschlüssen, Schlussfolgerungen und Empfehlungen.

Um die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres effizienter zu gestalten und eine stärkere demokratische Kontrolle zu gewährleisten, scheint es notwendig, die Arbeitsgruppen in einen einheitlichen rechtlichen Rahmen der Europäischen Union einzugliedern.

4.- Titel VI des Vertrags über die Europäische Union. Der Vertrag über die Europäische Union (EU-Vertrag) von 1993 regelt die Zusammenarbeit aller Mitgliedstaaten in den Bereichen Justiz und Inneres auf einer neuen Grundlage, indem er dem Gemeinschaftsgebäude einen dritten Pfeiler („Titel VI" EUV - Artikel 29 bis Artikel 42) hinzufügt. Diese Zusammenarbeit basiert auf neun Bereichen von gemeinsamem Interesse: Asyl, Überschreiten der Außengrenzen, Einwanderung, Bekämpfung der Drogenabhängigkeit, Bekämpfung von Betrügereien im internationalen Maßstab, Justizliche Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen, Zusammenarbeit der Zoll- und Polizeidienststellen. Die bestehenden Arbeitsgruppen werden in eine komplexe Struktur auf der Ebene von Facharbeitsgruppen, Lenkungsausschüssen, dem Koordinierungsausschuss gemäß Artikel 36 EUV, dem AStV sowie dem Rat der Justiz- und Innenminister eingegliedert. Das Schengen-System wird teilweise nicht berücksichtigt, weil alle seine Ziele nicht von allen Mitgliedstaaten anerkannt werden.

Das an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik orientierte Beschlussverfahren des dritten Pfeilers macht Probleme sehr rasch deutlich. Zum einen ist die Grenze zwischen den Bestimmungen des EG-Vertrags und denen des EU-Vertrags fließend. So finden sich im Rahmen des dritten Pfeilers bei den Fragen von gemeinsamem Interesse Bestimmungen zum Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten sowie zur Bekämpfung der Drogenabhängigkeit, während Artikel 100c EG-Vertrag bereits Maßnahmen im Bereich der Visapolitik enthält, und Artikel 152 (vormals Artikel 129) EG-Vertrag (Gesundheit Schutz) Bestimmungen zur Bekämpfung der Drogenabhängigkeit enthält. Es stellt sich also ein Abgrenzungsproblem, wodurch Maßnahmen und Beschlussfassungen erschwert werden.

Titel VI des EU-Vertrags sieht drei Rechtsinstrumente vor: gemeinsame Standpunkte, gemeinsame Maßnahmen und Übereinkommen. Gemeinsame Standpunkte legen das Vorgehen der Union in einer bestimmten Frage fest (der erste von der Europäischen Union angenommene gemeinsame Standpunkt betraf die Definition des Flüchtlingsbegriffs im Sinne der Genfer Konvention von 1951, um in allen Mitgliedstaaten einheitliche Kriterien zu gewährleisten). Gemeinsame Maßnahmen werden angenommen, soweit sich „die Ziele der Union durch gemeinsames Vorgehen besser verwirklichen lassen als durch Maßnahmen der einzelnen Mitgliedstaaten“. In diesem Rahmen wurden zahlreiche Programme zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Polizei-, Justiz- und Zollbehörden sowie beispielsweise Jahresmaßnahmen zur Aufnahme von Flüchtlingen angenommen. Die rechtliche Verbindlichkeit dieser beiden ungedruckten Rechtsinstrumente ist jedoch unklar, so dass sie von einigen Mitgliedstaaten als rechtlich nicht bindend angesehen werden. Die Anwendung rechtlich nicht bindender und nicht in den Verträgen vorgesehener Instrumente wie Entschlüsse, Empfehlungen und Erklärungen ist ebenfalls nachteilig für die drei wichtigsten Instrumente von Titel VI des EU-Vertrags. Das dritte Instrument, das Übereinkommen, ein klassisches Instrument des Völkerrechts, erfordert sehr lange Fristen im Hinblick auf seine Annahme und Umsetzung. So wurde das Europäische Polizeiamt (EUROPOL) im Juni 1991 beim Europäischen Rat von Luxemburg geplant. Das Übereinkommen zu seiner Einrichtung wurde im Juli 1995 unterzeichnet, trat am 1. Oktober 1998 in Kraft und kann seit dem 1. Juli 1999 angewendet werden. Die jeweiligen Behörden haben also acht Jahre auf dieses Instrument gewartet, das für eine Koordinierung des Kampfes gegen die Organisierte Kriminalität auf europäischer Ebene unverzichtbar ist.

Auf institutioneller Ebene schließlich räumt der dritte Pfeiler, so wie ihn der Vertrag von Maastricht vorsieht, den Gemeinschaftsorganen nur beschränkte Möglichkeiten ein, Kontrolle über die Entscheidungen der Mitgliedstaaten auszuüben. Zu den Hauptproblemen gehören: die beschränkten Kontrollmöglichkeiten des Gerichtshofs, der lediglich für die Auslegung der Übereinkommen und die Beilegung von Streitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten zuständig ist, sofern eine entsprechende Klausel dies ausdrücklich vorsieht; die unzureichende Unterrichtung des Europäischen Parlaments, das gemäß dem Vertrag vom Rat angehört werden muss, jedoch in den meisten Fällen erst nachträglich informiert wird und somit keine Stellungnahme zu den laufenden Diskussionen formulieren kann; ein Initiativrecht der Europäischen Kommission, das auf sechs der neun in Titel VI des EU-Vertrags genannten Bereiche beschränkt ist und mit den Mitgliedstaaten geteilt wird (die Mitgliedstaaten sind somit im Bereich der Justiz Zusammenarbeit in Strafsachen sowie zwischen Polizei- und Zolldienststellen allein zuständig); die Einstimmigkeit im Rat, die das Beschlussfassungsverfahren häufig lahm gelegt hat.

Diese Schwierigkeiten bei der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres erklären die Anträge und Kritik seitens der Kommission, des Parlaments und aus anderen Reihen bei den Aussprachen vor und während der Regierungskonferenz von 1996/97, die den Vertrag von Amsterdam ausgearbeitet hat.

5.- Die Änderungen durch den Vertrag von Amsterdam. Der Vertrag von Amsterdam ändert die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres insofern, als er einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts mit weiter gestreckten, präziseren Zielen sowie mit wirksameren und demokratischeren Methoden schafft, in dem den Institutionen eine angemessene Rolle zukommt. Das für die nächsten fünf Jahre gestreckte Ziel ist die Verwirklichung der Freizügigkeit für Unionsbürger und Staatsangehörige dritter Länder innerhalb der Union bei gleichzeitiger Gewährleistung der allgemeinen Sicherheit durch Bekämpfung jeglicher Form organisierter Kriminalität (Menschenhandel, sexuelle Ausbeutung von Kindern, Drogenhandel, Handel mit Schusswaffen, Handel mit gestohlenen Autos, Bestechung, Betrug) und von Terrorismus.

Die im Vertrag über die Europäische Union festgelegten Fragen von gemeinsamem Interesse werden weiterentwickelt und in zwei Kategorien eingeteilt: der neue Titel im EG-Vertrag "Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr" nennt die Maßnahmen in Bezug auf die Kontrollen an den Außengrenzen, Asyl, Einwanderung und die Justizliche Zusammenarbeit in Zivilsachen. Da diese Bereiche dem ersten Pfeiler zugeordnet werden, sind Rechtsinstrumente der Gemeinschaft wie Richtlinien, Verordnungen, Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen anzuwenden. Dennoch bleibt diese „Vergemeinschaftung“ in den ersten fünf Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam partiell, da die Kommission nach wie vor ihr Initiativrecht mit den Mitgliedstaaten teilt, die Beschlüsse des Rates einstimmig gefasst werden, und das Europäische Parlament nicht unmittelbar an der Beschlussfassung beteiligt ist (es wird lediglich angehört).

Im Rahmen des geänderten dritten Pfeilers verbleibt die polizeiliche und Justizliche Zusammenarbeit in Strafsachen. Hinzu kommt durch den Vertrag von Amsterdam die Verhütung und Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. Auf Ebene der Beschlussfassung wurden einige Änderungen vorgenommen. An die Stelle der gemeinsamen Maßnahmen treten Rahmenbeschlüsse und Beschlüsse, Rechtsinstrumente also, die der Richtlinie und ihren Durchführungsmaßnahmen verwandt sind. Ferner können in Zukunft alle Übereinkommen nach Ratifizierung durch die Hälfte der unterzeichnenden Mitgliedstaaten in Kraft treten, wodurch das Verfahren beschleunigt wird (Artikel 34 des EU-Vertrags). Darüber hinaus verfügt die Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten über ein auf alle Bereiche des dritten Pfeilers ausgeweitetes Initiativrecht. Zudem sind die Anhörungsmodalitäten des Europäischen Parlaments genau festgelegt.

Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ermöglicht ferner die Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union. Die auf dieser Grundlage bereits getroffenen Maßnahmen werden je nach Beschluss des Ministerrats entweder in Titel IV des EG-Vertrags oder in Titel VI des EU-Vertrags in den EU-Besitzstand einbezogen. Alle Initiativen im Bereich Justiz und Inneres fallen in Zukunft in den Zuständigkeitsbereich der EU, was die Festlegung einer kohärenten Politik auf europäischer Ebene erleichtern dürfte. Um eine erneut exklusive Zusammenarbeit auf Regierungsebene nach dem Schengen-Modell zu vermeiden, sieht der Vertrag von Amsterdam in Titel VI des EU-Vertrags die Möglichkeit vor, dass Mitgliedstaaten untereinander eine verstärkte Zusammenarbeit begründen können.

Das Vereinigte Königreich, Irland und Dänemark haben in verschiedenen Protokollen zum Vertrag von Amsterdam dargelegt, dass sie sich in unterschiedlichem Maße nicht an allen Maßnahmen beteiligen, die im Rahmen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts angenommen werden. In den Jahren 2000 und 2001 haben das Vereinigte Königreich und Irland beantragt, sich an der Anwendung einiger Bestimmungen des Schengen-Besitzstands zu beteiligen. In beiden Fällen stimmte der Rat zu.

6.- Verstärkte Zusammenarbeit im Bereich der polizeilichen und Justizlichen Zusammenarbeit in Strafsachen. Aufgrund der mit dem Vertrag von Amsterdam eingeführten verstärkten Zusammenarbeit können die ehrgeizigsten Mitgliedstaaten ihre Zusammenarbeit ausbauen und gleichzeitig den anderen Mitgliedstaaten die Möglichkeit einräumen, sich dieser Zusammenarbeit anzuschließen. Die Mitgliedstaaten, die beabsichtigen, untereinander eine verstärkte Zusammenarbeit zu begründen, können die in dem Vertrag über die Europäische Union und in dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vorgesehenen Organe, Verfahren und Mechanismen in Anspruch nehmen.

Die Bedingungen und Verfahren für eine verstärkte Zusammenarbeit im Bereich der polizeilichen und Justizlichen Zusammenarbeit sind in Artikel 11 EG-Vertrag sowie in den Artikeln 40 und 43, 44 und 45 EU-Vertrag festgeschrieben.

Die verstärkte Zusammenarbeit muss nicht nur die Bestimmungen nach Artikel 11 EG-Vertrag einhalten, sie muss zur Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und Rechts beitragen, mindestens die Mehrheit der Mitgliedstaaten betreffen; als letztes Mittel herangezogen werden; allen Mitgliedstaaten offen stehen und ihnen gestatten, sich der Zusammenarbeit jederzeit anzuschließen.

Sie wird auf Antrag der betreffenden Staaten nach Stellungnahme der Kommission und Weiterleitung des Antrags an das Europäische Parlament durch einen mit qualifizierter Mehrheit des Rates gefassten Beschluss eingeleitet.

Mit dem Vertrag von Nizza wurden die Bestimmungen über die verstärkte Zusammenarbeit (Mindestzahl der Mitgliedstaaten, die sich der verstärkten Zusammenarbeit anschließen, Aufhebung des Vetorechts, das jedem Mitgliedstaat zuerkannt wurde...) überarbeitet. In dem neuen Artikel 43 des EU-Vertrags sind alle Bestimmungen enthalten, die vorher teilweise in Artikel 11 des EG-Vertrags und teilweise in Vormahls-Artikel 43 des EU-Vertrags aufgeführt waren.

Der Rat und die Kommission müssen das Europäische Parlament nicht länger über die Entwicklung der verstärkten Zusammenarbeit unterrichten, sie müssen aber gewährleisten, dass die durchgeführten Maßnahmen untereinander im Einklang stehen (neuer Artikel 45 EU-Vertrag) In den Artikeln 43a und 43b sind die Bestimmungen enthalten, die in dem Vormahls-Artikel 43 aufgeführt waren.

Für weitere Informationen zur verstärkten Zusammenarbeit ist die Einführung zu dem Vertrag von Amsterdam konsultieren.

Im Juli 1998 hat die Europäische Kommission eine Mitteilung über den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts veröffentlicht, in der die Grundlagen, Umriss und vorrangigen Ziele erläutert werden. Im Dezember 1998 haben Rat und Kommission in einem Aktionsplan ein Verzeichnis der mittel- (zwei Jahre) und langfristigen (fünf Jahre) Ziele sowie ein Verzeichnis der hierfür erforderlichen Maßnahmen aufgestellt.

Der Europäische Rat vom 11. und 12. Dezember 1998 in Wien hat den Aktionsplan von Rat und Kommission befürwortet und die Schaffung eines Europäischen Rechtsraums, die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Justiz- und Polizeibehörden der Mitgliedstaaten, die Weiterentwicklung von Europol sowie die Festlegung einer umfassenden Strategie im Hinblick auf Wanderbewegungen, Asylpolitik und die Aufnahme von Flüchtlingen gefordert. Die Einrichtung der hochrangigen Expertengruppe für Asyl- und Einwanderungsfragen beim Rat wurde von den Staats- und Regierungschefs befürwortet. Die Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in die Union wurde ebenfalls erörtert.

Beim Europäischen Rat am 3. und 4. Juni 1999 in Köln wurde die Erarbeitung einer Charta der Grundrechte der Unionsbürger für Dezember 2000 beschlossen. Auf der Sondertagung des Europäischen Rates in Tampere (Finnland) am 15. und 16. Oktober 1999 wurde Einvernehmen über die Zusammensetzung, die Arbeitsverfahren und die praktischen Modalitäten für das Gremium erzielt, das mit der Ausarbeitung dieser Charta beauftragt ist. Auf der Regierungskonferenz in Nizza wurde am 7. Dezember 2000 die Charta der Grundrechte von den Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission im Namen der drei Organe feierlich proklamiert und unterzeichnet.

7.- Tampere. Auf der Tagung des Europäischen Rates von Tampere, in deren Mittelpunkt die Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts stand, wurde hervorgehoben, dass diesem Vorhaben die gleiche Bedeutung beizumessen sei wie seinerzeit der Realisierung des Binnenmarktes. Deshalb haben die Staats- und Regierungschefs die Kommission ersucht, eine Anzeigetafel (scoreboard) auszuarbeiten, damit eine Liste der innerhalb der nächsten fünf Jahre zu treffenden Maßnahmen erstellt und das follow-up erleichtert wird. Angestrebt werden eine offene und sichere Europäische Union, die uneingeschränkt zu ihren Verpflichtungen aus der Genfer Flüchtlingskonvention und zu den Menschenrechten steht, sowie ein leichterer Zugang der europäischen Bürger zum Recht im gesamten Gebiet der Europäischen Union.

8.- Die Änderungen durch den Vertrag von Nizza. Auf der Regierungskonferenz in Nizza am 7. und 8. Dezember 2000 beschlossen die Mitgliedstaaten, in Artikel 31 EU-Vertrag auf Eurojust Bezug zu nehmen und die Aufgaben dieses Gremiums zu nennen. Entgegen dem Vorschlag der Kommission wurde kein Bezug auf den Europäischen Staatsanwalt in den Vertrag aufgenommen. Im Zusammenhang mit Titel IV des EG-Vertrags (Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik sowie andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr) beschlossen die Mitgliedstaaten, dass die Beschlussfassung in den meisten dieser Bereiche nicht mehr einstimmig, sondern im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens (Artikel 251 EG-Vertrag) erfolgen wird. Allerdings wird der Übergang zum Mitentscheidungsverfahren verschoben und hängt von einigen Bedingungen ab. Die Beschlussfassung im Bereich der Einwanderungspolitik wird ab 1. Mai 2004 teilweise im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens erfolgen, wohingegen der Übergang zum Mitentscheidungsverfahren im Bereich der Asylpolitik von der *conditio sine qua non* abhängt, dass der Rat vorher die gemeinsamen Vorschriften und wesentlichen Grundsätze in diesem Bereich verabschiedet.

Für die Justizliche Zusammenarbeit in Zivilsachen sieht der Vertrag von Nizza ab seinem Inkrafttreten den Übergang zum Mitentscheidungsverfahren - mit Ausnahme des Familienrechts - vor.

9.- Der Europäische Rat von Laeken. Seit der Tagung des Europäischen Rates in Tampere im Jahr 1999 bekräftigten die Mitgliedstaaten mehrmals, dass der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung einen Eckpfeiler des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts bilden muss. Die Terroranschläge vom 11. September 2001 in den Vereinigten Staaten haben den Beschlussfassungsprozess innerhalb der Union gewissermaßen beschleunigt. Auf den Tagungen nach den Terroranschlägen (Sondertagung des Rates Justiz und Inneres vom 20. September 2001, Sondertagung des Europäischen Rates in Brüssel vom 21. 9. 2001) brachten die Mitgliedstaaten ihren Willen zum Ausdruck, konsequent die Kriminalität zu bekämpfen, deren grenzüberschreitende Dimension sich immer stärker abzeichnet.

Die Tagung des Europäischen Rates von Laeken stellte die Gelegenheit dar, Bilanz über die erzielten Fortschritte zu ziehen und wichtige Dossiers zu erörtern wie Eurojust, den Europäischen Haftbefehl und den Rahmenbeschluss über die Bekämpfung des Terrorismus. Angesichts der Erweiterung kommt der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres immer größere Bedeutung in Europa zu.

Bibliography:

Amongst the most significant texts and websites are:

Europol (European Police Office). Created initially as the Europol Drugs Unit (EDU) in January 1994, Europol is responsible for coordinating the activities of Member States' law-enforcement agencies.

27.11.95 Convention based on Article K.3 of the Treaty on European Union, on the establishment of a European Police Office (Europol Convention) (OJ C316/95).

01.07.99: Communication concerning the taking up of activities of Europol (OJ L185/99).

Publications - includes Annual Reports (1998-2002), Organised Crime Reports, Serious Crime Overviews (Trafficking in Human Beings: Child Abuse; Forgery of Money; Illegal Immigration; Terrorism; Trafficking of Stolen Vehicles; Money Laundering).

1997: The Amsterdam European Council asked the Council to implement the Action Plan drawn up by the High Level Group on Organized Crime following the December 1996 Dublin European Council. The Council was asked to make a progress report on the Action Plan to the Cardiff European Council in June 1998.

2000: A second Action Plan The prevention and control of organised crime: a European Union strategy for the beginning of the new millennium (OJ C124/00; known as the Millennium Strategy) is expected to be launched "in the second half of 2003." These initiatives are more specific than the 1998 Vienna Action Plan: Action Plan of the Council and the Commission on how best to implement the provisions of the Treaty of Amsterdam on an area of freedom, security and justice - Text adopted by the Justice and Home Affairs Council of 3 December 1998 (OJ C19/99).

2000: 20.06.00 Feira European Council: Presidency Conclusions - Appendix 4: concrete targets for police.

2000: 29.11.00 COM(2000)786 Communication ... The prevention of crime in the European Union - Reflection on common guidelines and proposals for Community financial support. Includes sections on the legal and political context, elements for a European strategy, and instruments.

2001: 23.02.01 Council of the European Union European crime prevention strategy.

Other useful sources include: Official Journal of the European Union (previously "of the European Communities"), available in the EDC in the Brotherton Library and online via EUR-Lex.

The Amsterdam Treaty: a Comprehensive Guide. Treaty of Nice.

Europa, the European Union's main website, managed by the European Commission, which includes: DG Justice and Home Affairs ("Justice and home affairs from a European Commission perspective"). Scoreboard. A bi-annual review of progress on the creation of the area of freedom, security and justice agreed at Tampere .

Laeken European Council 14-15 December 2001. Has sections devoted to the European Arrest Warrant, terrorism, Eurojust, Tampere mid-term review.

AGIS: framework programme on police and judicial cooperation in criminal matters (replaced Falcone, Hippokrates, Oisin II, Stop II).

Daphne: to combat violence against children, young people and women (now expired - might be revived in 2004).

SCADPlus: Area of Security. Background / explanatory texts; includes sections on police cooperation, judicial cooperation in criminal matters, fight against organised crime, fight against trafficking in human beings, fight against cross-border corruption, fight against fraud, fight against drug trafficking, customs cooperation.

Europarl - the European Parliament website:Tampere European Council 15-16 October 1999 Presidency Conclusions. The European Council held a special meeting in Tampere on the creation of an area of freedom, security and justice in the European Union.

Freedom, security and justice - an agenda for Europe (includes 'factsheets referring to a strategy for implementing the area of freedom, security and justice' and progress reports following the Tampere European Council).

Council of the European Union website: Cooperation in the fields of Justice and Home Affairs (JHA). Press releases: Justice and Home Affairs. EU Police Mission in Bosnia-Herzegovina (EUPM). European Council: Presidency Conclusions.

Additional useful sources on EU policing and Europol:

1991: 28.06.91 Council Directive 91/308/EEC of 10 June 1991 on prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering. (OJ L166/91). 09.12.98: Joint Action of 3 December 1998 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on money laundering, the identification, tracing, freezing, seizing and confiscation of instrumentalities and the proceeds from crime (OJ L333/98). 04.12.01:

Directive 2001/97/EC of the European Parliament and of the Council of 4 December 2001 amending Council Directive 91/308/EEC on prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering - Commission Declaration (OJ L344/01).

1991: 13.09.91 Council Directive 91/477/EEC of 18 June 1991 on control of the acquisition and possession of weapons (OJ L256/91).

1995: 27.11.95 Council Act of 26 July 1995 drawing up the Convention on the protection of the European Communities' financial interests and Convention drawn up on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on the protection of the European Communities' financial interests (OJ C316/95). 23.12.95: Council Regulation (EC, Euratom) No 2988/95 of 18 December 1995 on the protection of the European Communities financial interests (OJ L312/95).

1996: 03.05.96 Council Recommendation of 22 April 1996 on guidelines for preventing and restraining disorder connected with football matches (OJ C131/96) and 24.06.97 Council Resolution of 9 June 1997 on preventing and restraining football hooliganism through the exchange of experience, exclusion from stadiums and media policy (OJ C193/97). 08.05.01 Council Decision of 25 April 2002 concerning security in connection with football matches with an international dimension (OJ L121/02).

1997: 04.03.97 Joint Action of 24 February 1997 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union concerning action to combat trafficking in human beings and sexual exploitation of children (OJ L63/97). 21.12.00 COM(2000)854 Communication ... Combating trafficking in human beings and combating the sexual exploitation of children and child pornography together with a Proposal for a Council Framework Decision on combating the sexual exploitation of children and child pornography (OJ C62 E/01). 19.07.02: Council Framework Decision of 19 July 2002 on combating trafficking in human beings (OJ L203/02). 26.03.03 Commission Decision of 25 March 2003 setting up a consultative group, to be known as the 'Experts Group on Trafficking in Human Beings' (OJ L79/03).

1999: 05.06.99 Common Position of 27 May 1999 adopted by the Council on the basis of Article 34 of the Treaty on European Union, on negotiations relating to the Draft Convention on Cyber Crime held in the Council of Europe (OJ L142/99). The October 1999 Tampere European Council concluded that high-tech crime should be of interest to the EU. 26.01.01: COM(2000)890 Communication ... Creating a Safer Information Society by Improving the Security of Information Infrastructures and Combating Computer-related Crime (the EU Forum on Cyber-crime was subsequently established). 09.06.00 Council Decision of 29 May 2000 to combat child pornography on the Internet (OJ L138/00).

2000: 22.09.00 The Schengen acquis (OJ L239/00) "sets out the Schengen acquis as it stood when it was integrated into the European Union on the entry into force of the Treaty of Amsterdam" and "also lists the provisions and decisions forming part of the Schengen acquis which concern the Schengen information system (SIS)".

1957: European Convention on Extradition

1959: European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters

1970: European Convention on the International Validity of Criminal Judgments

1977: European Convention on the Suppression of Terrorism

1978: European Convention on the Control of the Acquisition and Possession of Firearms by Individuals

1983: Convention on the Transfer of Sentenced Persons

1985: European Convention on Spectator Violence and Misbehaviour at Sports Events and in particular at Football Matches

1990: Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime

2001: Convention on Cybercrime

EU Forum on Organised Crime Prevention

Launched May 2001; comprises "national law-enforcement authorities, business and professional groups, academic researchers, non-governmental organisations and civil society." Also referred to as the European Forum on Organised Crime.

2001: 08.06.01 Council Decision of 28 May 2001 setting up a European crime prevention network (OJ L153/01)

European Judicial Network- Inaugurated September 1998.

European Police Chiefs' Task Force – First met in April 2000.

European Police College - CEPOL was created in December 2000, as a training academy for senior and middle-ranking EU law-enforcement officials.

2000: 30.12.00 Council Decision of 22 December 2000 establishing a European Police College (CEPOL) (OJ L336/00)

European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina. The Union 's first international civilian peace-keeping mission, the EUPM took over from the United Nation's International Police Task Force on 1 January 2003 and is scheduled to last three years.

Council Joint Action of 11 March 2002 on the European Union Police Mission

Financial Action Task Force on Money Laundering

FATF was created in 1989 by the European Commission, the G7 and eight other countries.

2003: 18.07.03 EU/US Agreements on Extradition and Mutual Legal Assistance (38th Report)

2003: 07.05.03 Government Responses: Review of Scrutiny; Europol's Role in Fighting Crime; and EU Russia Relations (20th Report)

2003: 06.02.03 Europol's role in Fighting Crime (5th Report)

2002: 30.07.02 Combating Racism and Xenophobia - Defining Criminal Offences in the EU (29th Report)

2002: 06.03.02 The European Arrest Warrant (16th Report)

2001: 15.11.01 Counter Terrorism: The European Arrest Warrant (6th Report)

2000: 02.08.00 Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters Between the Member States of the European Union - The Final Stages (12th Report)

2000: 09.03.00 UK Participation in the Schengen Acquis HL (5th Report) International Center for the Prevention of Crime Created in 1994 "in response to calls for action from local authorities".