Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit

CHRISTOPH GUSY / CHRISTOPH S. SCHEWE

Eines der Ziele, die sich die Europäische Union mit dem Amsterdamer Vertrag gesetzt hat, ist die Erhaltung und Weiterentwicklung der Union als eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Art. 2 Abs. 1 4. Spstr. EUV). Wesentliche Umsetzungsinstrumente auf europäischer Ebene sind dabei die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit.

Zur Umsetzung dieses durch den Amsterdamer Vertrag vorgegebenen Ziels hat im Dezember 1998 der Europäische Rat in Wien einen Aktionsplan angenommen.[1] Dieser Aktionsplan sollte das Vorgehen der Union bei der Umsetzung strukturieren und sah zu diesem Zweck Maßnahmen zur Gewährleistung von Freiheitsrechten („Raum der Freiheit"), auf dem Gebiet der Kriminalitätsverhütung und -bekämpfung („Raum der Sicherheit") und Maßnahmen zur Rechtsangleichung und -vereinfachung („Raum des Rechts") vor.[2] Präzisiert wurden diese Vorgaben des Aktionsplans durch politische Leitlinien und konkrete Ziele, die auf dem Sondergipfel des Europäischen Rates von Tampere im Oktober 1999 vereinbart wurden.

In der Folgezeit wurden einige dieser Ziele verwirklicht, andere hingegen nicht. Umfassend wurden die Fortschritte bei der Umsetzung der Vorgaben von Wien und Tampere zuletzt vom Europäischen Rat von Laeken – vor allem unter dem Eindruck der Anschläge von New York und Washington am 11. September 2001 – bewertet. Der Europäische Rat von Laeken hat auf die in manchen Bereichen aufgetretenen Verzögerungen hingewiesen und eine zügige Umsetzung der Vorgaben von Tampere gefordert.

Im Folgenden sollen zunächst die erzielten Fortschritte bei der Umsetzung der Zielsetzung des Amsterdamer Vertrages im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Europa dargestellt werden.[3] Schwerpunkte sind dabei zunächst die Fortschritte im Bereich des Gefahrenabwehr- und des Strafrechts. Im Anschluss wird noch kurz auf die Entwicklungen der justiziellen Zusammenarbeit im Zivilrecht eingegangen.

FORTSCHRITTE DER POLIZEILICHEN UND JUSTIZIELLEN ZUSAMMENARBEIT IM BEREICH DER GEFAHRENABWEHR UND DES STRAFRECHTS

So selbstverständlich, wie es der Amsterdamer Vertrag in Art. 2 Abs. 1 4. Spstr. EUV formuliert, ist eine Befassung mit dem Thema Gefahrenabwehr und Strafrecht auf europäischer Ebene nicht. Denn grundsätzlich obliegt die Gewährleistung von Sicherheit den jeweiligen Mitgliedstaaten. Dies ist auch nur sinnig: Gefahren und

Kriminalität werden lokal, am Orte ihrer Entstehung, abgewehrt und bekämpft. Allerdings hat sich gezeigt, dass Kriminalität keine Grenzen kennt. Eine zwischenstaatliche Zusammenarbeit der mitgliedstaatlichen Polizei- und Justizbehörden wurde unumgänglich, insbesondere seit der Abschaffung der Grenzkontrollen durch das Schengener Abkommen. Als Legitimation für eine europäische Befassung mit der Gewährleistung von Sicherheit dient daher vor allem die Bekämpfung der organisierten Kriminalität, insbesondere des Drogenhandels, des Menschenschmuggels und der Geldwäsche, die vielfach durch ein grenzüberschreitendes Tätigwerden gekennzeichnet ist.[4]

Seit den Anschlägen von New York und Washington vom 11. September 2001 bietet zudem auch der Terrorismus eine Rechtfertigung für gemeinsame europäische Maßnahmen.[5]

Entsprechend dieser Legitimationen zielen die – im Folgenden dargestellten – europäischen Maßnahmen zur Gefahrenabwehr und Kriminalitätsbekämpfung gegen die organisierte grenzüberschreitende Kriminalität und den internationalen Terrorismus. Dabei erfolgten Maßnahmen zum einen im Bereich der Harmonisierung mitgliedstaatlicher Rechtsordnungen und zum anderen zu der Verstärkung der operativen Zusammenarbeit mitgliedstaatlicher Behörden und der Einrichtung und dem Ausbau europäischer Institutionen.

Harmonisierung des nationalen Strafrechts

Fortschritte bei der Angleichung der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen finden sich vor allem im Bereich des materiellen Strafrechts. Dort gibt es Bestrebungen, bestimmte Delikte des nationalen Strafrechts hinsichtlich Definition, Tatbestand und Sanktion zu harmonisieren. Entsprechend der europäischen Zielsetzung, organisierte Kriminalität zu bekämpfen, erfolgt diese Harmonisierung im Wesentlichen für Delikte, die im Zusammenhang mit schwerer organisierter grenzüberschreitender Kriminalität stehen. Die Harmonisierung ist allerdings sehr partiell und auf einzelne Teilbereiche begrenzt. So hat der Rat in den Jahren 2002 und 2003 Rahmenbeschlüsse für die Harmonisierung der Bereiche des Terrorismus,[6] des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung von Kindern[7] sowie der Umweltstraftaten[8] getroffen. Die bedeutsamsten Fortschritte betreffen die Bereiche Terrorismus und Menschenhandel: Im Bereich Terrorismus wurde eine einheitliche Definition für die „terroristische Straftat" und eine Strafbarkeit für „das Anführen oder die Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung" vereinbart. Bezüglich der Strafbarkeit von Menschenhandel beschloss der Rat einen Straftatbestand für den gewaltsamen oder täuschungsbedingten Handel mit Menschen zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft oder zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung. Zudem erließ der Rat im November 2002 eine Richtlinie, in der die Strafbarkeit von Beihilfehandlungen für die unerlaubte Ein- und Durchreise und den unerlaubten Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen definiert wurde.[9]

Die Harmonisierung der Bereiche illegaler Drogenhandel, High-Tech-Kriminalität, Hooliganismus, Betrug im öffentlichen Auftragswesen, Betrug im bargeld-

losen Zahlungsverkehr und Korruption befinden sich weiterhin noch im Planungsstadium.[10]

Der Europäische Haftbefehl

Die Europäische Union strebt zudem eine Erleichterung der grenzüberschreitenden Strafverfolgung an. Wesentlicher Fortschritt in diesem Bereich ist die im Juni 2002 vom Rat beschlossene Einführung eines Europäischen Haftbefehls.[11] Der Europäische Haftbefehl soll an die Stelle der derzeitigen Auslieferungsverfahren treten und die Auslieferung von Straftätern und Verdächtigen zwischen den Mitgliedstaaten in zweierlei Hinsicht erleichtern: Zum einen wird das Auslieferungsverfahren dadurch verkürzt, dass die den europäischen Haftbefehl ausstellende Justizbehörde diesen direkt an die vollstreckende Justizbehörde des anderen Mitgliedstaates leitet; die bisherige Beteiligung der Regierungsebene fällt damit weg. Zum anderen schafft der Europäische Haftbefehl insoweit Erleichterung, als bei 32 Deliktsarten, sofern sie im Ausstellungsstaat mit einer Mindesthöchststrafe von drei Jahren bedroht sind, das Vorliegen der beiderseitigen Strafbarkeit – d.h. einer Strafbarkeit sowohl im Ausstellungs- als auch im Vollstreckungsstaat – nicht mehr überprüft werden muss.[12] Bei diesen Deliktsarten handelt es sich im Wesentlichen um solche, für die sich die Mitgliedstaaten bereits auf eine Harmonisierung hinsichtlich Definition, Tatbestand und Sanktion geeinigt haben. Bei den anderen – d.h. den nicht harmonisierten – Straftaten bleibt es hingegen bei dem Erfordernis der beiderseitigen Strafbarkeit.[13]

Zur weiteren Angleichung der nationalen Strafverfahren hat die Kommission im Februar 2003 ein Grünbuch vorgelegt.[14]

Eurojust

Auf Grundlage des durch den Vertrag von Nizza eingeführten Art. 31 Abs. 2 EUV hat der Rat mit Beschluss vom 28.2.2002[15] mit Eurojust eine weitere europäische Stelle zur Stärkung der justiziellen Zusammenarbeit geschaffen. Bei Eurojust handelt es sich um eine aus Staatsanwälten, Richtern und mit vergleichbaren Befugnissen ausgestatteten Polizeibeamten gebildete Einrichtung, die als Organ der Union eigene Rechtspersönlichkeit besitzt. Eurojust hat die Aufgabe, bei Straftaten mit grenzüberschreitendem Bezug die Maßnahmen der zuständigen mitgliedstaatlichen Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden zu koordinieren und deren Zusammenarbeit zu fördern. Die Zuständigkeit von Eurojust ist dabei auf bestimmte schwere Straftaten beschränkt.

Zu den Befugnissen von Eurojust zählt u.a., die zuständigen nationalen Behörden aufzufordern, zu bestimmten Tatbeständen Ermittlungen zu führen oder die Strafverfolgung aufzunehmen sowie ein gemeinsames Ermittlungsteam einzusetzen. Zudem ist Eurojust zur Erfüllung ihrer Aufgaben die Befugnis eingeräumt, personenbezogene Daten zu speichern und zu verarbeiten. Eurojust ist dabei an die Grundsätze des Übereinkommens des Europarates von 1981 zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten gebun-

den, hat einen Datenschutzbeauftragten zu stellen und wird durch eine unabhängige Kontrollinstanz überwacht.

Zur Kontrolle der Tätigkeiten von Eurojust werden der Rat und das Europäische Parlament regelmäßig über diese unterrichtet.

Bildung gemeinsamer Ermittlungsgruppen

Als weiteres Instrumentarium zur Verbesserung der mitgliedstaatlichen Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung hat der Rat durch einen Rahmenbeschluss vom 13.6.2002[16] die Bildung gemeinsamer Ermittlungsgruppen ermöglicht. Damit will der Rat einer Forderung des Europäischen Rates von Tampere nachkommen, der zur unverzüglichen Einrichtung von gemeinsamen Ermittlungsgruppen zur Bekämpfung des Drogen- und Menschenhandels sowie des Terrorismus und der organisierten Kriminalität aufgerufen hat.

Gemeinsame Ermittlungsgruppen können von zwei oder mehr Mitgliedstaaten gebildet werden, sofern dies zur Durchführung strafrechtlicher Ermittlungen, die ein koordiniertes und abgestimmtes Vorgehen in den beteiligten Mitgliedstaaten erfordern, notwendig ist. Die gemeinsame Ermittlungsgruppe wird dazu für einen bestimmten Zweck und für eine begrenzte Zeit in dem Mitgliedstaat eingerichtet, in dessen Hoheitsgebiet die betreffenden Ermittlungen erfolgen sollen. Die Gruppe besteht aus Beamten des Einsatzstaates und aus den von anderen Mitgliedstaaten entsandten Ermittlern. Die „entsandten" Mitglieder einer gemeinsamen Ermittlungsgruppe unterliegen bei ihrer Tätigkeit im Einsatzstaat strafrechtlichen und zivilrechtlichen Vorschriften dieses Staates. Im Einzelnen bedeutet dies, dass bei Straftaten, die gegen oder von „entsandten" Mitgliedern einer gemeinsamen Ermittlungsgruppe begangen werden, das Strafrecht des Einsatzstaates Anwendung findet. Nach dem nationalen Recht des Einsatzstaates richten sich auch die zivilrechtlichen Ansprüche, die gegen „entsandte" Mitglieder entstehen können.

Europol

Die Möglichkeit, gemeinsame Ermittlungsgruppen zu bilden, hatte auch Auswirkungen auf bereits bestehende Einrichtungen. So änderte der Rat durch Beschluss vom 28.11.2002[17] das Europol-Übereinkommen, um Beamten von Europol die Mitwirkung an gemeinsamen Ermittlungsgruppen zu ermöglichen. Im Zuge dieser Erweiterung der Kompetenzen der Europolbeamten wurde auch deren Stellung dem neuen Tätigkeitsfeld angepasst: Beschränkte sich die Tätigkeit der Europolbeamten bislang auf die Informationsverwaltung und Datenverarbeitung, so nehmen die Europolbeamten in gemeinsamen Ermittlungsgruppen typische polizeiliche Ermittlungshandlungen – mit Ausnahme von Zwangsmaßnahmen – vor. Der gesteigerten Grundrechtsrelevanz dieser Tätigkeiten entsprechend genießen Europolbeamte in gemeinsamen Ermittlungsgruppen nicht die ihnen grundsätzlich zustehende Immunität, sondern unterliegen – wie aus Mitgliedstaaten „entsandte" Mitglieder – den Straf- und Zivilrechtsvorschriften des Einsatzstaates.

Durch den Beschluss des Rates vom 28.11.2002 wird außerdem Europol – wie auch Eurojust – das Recht eingeräumt, Mitgliedstaaten aufzufordern, gemeinsame Ermittlungsgruppen einzurichten.

AGIS

Zur Erleichterung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten soll auch das vom Rat im Juli 2002[18] angenommene Aktionsprogramm AGIS beitragen. AGIS ersetzt die Ende 2002 ausgelaufenen Aktionsprogramme Grotius II Strafrecht, Oisin II, Stop II, Hippokrates und Falcone. Ziel von AGIS ist die Förderung von multilateralen Projekten zum Austausch von Erfahrungen bei der Bekämpfung bestimmter Kriminalitätsformen. Vom Programm geförderte Maßnahmen sind Fortbildungen, Austauschprogramme, Praktika, Forschungsarbeiten und Seminare. Die Union stellt zu deren Durchführung für den Zeitraum 2003 bis 2007 65 Mio. Euro zur Verfügung.

Fortschritte bei der justiziellen Zusammenarbeit im Bereich Zivilrecht

Zur justiziellen Zusammenarbeit gehört auch die Kooperation in bestimmten Bereichen des Zivilrechts. Anlass für eine verstärkte Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich des Zivilrechts ist die Schaffung des gemeinsamen Marktes. Um ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarktes zu gewährleisten, ist dem europäischen Gesetzgeber mit Art. 65 EGV eine Kompetenz zur Vereinheitlichung einiger Bereiche des Zivilrechts gegeben.

Der Europäische Rat von Laeken hat anknüpfend an die vom Rat von Tampere erhobene Forderung, dass „Recht als Erleichterung des täglichen Lebens der Menschen gesehen werden muss", bekräftigt, die „durch die unterschiedlichen Rechtsordnungen bedingten Schwierigkeiten" zu überwinden. Gerade im Bereich geringwertiger Streitigkeiten und für familienrechtliche Streitfälle wurde Handlungsbedarf gesehen und deshalb wird versucht, die mit dem „Maßnahmenprogramm zur Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen"[19] erzielten Fortschritte zu vertiefen. Dazu hat die Kommission Vorschläge für eine Verordnung des Rates zur Einführung eines europäischen Vollstreckungstitels für unbestrittene Forderungen[20] und für eine Verordnung des Rates über die Zuständigkeit und die Anerkennung in Ehesachen und in Verfahren betreffend die elterliche Verantwortung[21] vorgelegt. Außerdem ist die Einführung eines einheitlichen europäischen Mahnverfahrens geplant; die Kommission soll 2003 dazu einen entsprechenden Entwurf vorlegen.[22] Zur Erleichterung zivilrechtlichen Rechtsschutzes in Streitigkeiten mit grenzüberschreitendem Bezug hat der Rat zudem am 27. Januar 2003 eine Richtlinie zur Festlegung gemeinsamer Mindestvorschriften für die Prozesskostenhilfe in solchen Streitfällen erlassen.[23]

VERFASSUNGSENTWURF DES EUROPÄISCHEN KONVENTS

Maßgebliche Auswirkungen auf die Fortentwicklung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Europa wird künftig die Europäische Verfassung haben, die zur Zeit erarbeitet wird. Einen Entwurf für eine solche Verfassung hat der Europäische Konvent den Staats- und Regierungschefs auf ihrer Tagung am 19. und 20. Juni 2003 in Thessaloniki vorgelegt.[24]

Dieser Entwurf sieht mehrere bedeutsame Neuerungen im Bereich polizeilicher und justizieller Zusammenarbeit vor. So werden zunächst die Zuständigkeiten für Maßnahmen in diesem Bereich vereinheitlicht. Nach Art. 13 der Verfassung gilt für alle Maßnahmen zur Schaffung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts die geteilte Zuständigkeit; d.h., sowohl die Europäische Union als auch die Mitgliedstaaten sind grundsätzlich berechtigt, Regelungen auf diesem Gebiet zu erlassen. Allerdings dürfen die Mitgliedstaaten dies nur, wenn die Union nicht bereits eine Regelung getroffen hat; die Union hingegen muss gemäß Art. 9 Abs. 3 das Subsidiaritätsprinzip beachten, darf also nur dort Regelungen erlassen, wo ein einheitliches europäisches Handeln geboten ist.

Zudem sieht der Verfassungsentwurf eine Verstärkung der politischen Kontrolle von Maßnahmen auf dem Gebiet der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit vor, insbesondere der Tätigkeiten von Europol und Eurojust. Dabei wurde die Rolle der nationalstaatlichen Parlamente gestärkt. Nach Art. III-155 der Verfassung haben sie eigenständige Kontroll- und Mitwirkungsrechte.

Ebenfalls verstärkt wurde die gerichtliche Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof, dessen Zuständigkeit auf den gesamten Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit ausgedehnt wird, sofern es sich nicht um Maßnahmen mitgliedstaatlicher Behörden handelt (Art. III-279).

Von wesentlicher Bedeutung zum Schutz vor Maßnahmen europäischer Behörden wird neben diesen speziellen Neuerungen im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit die vom Entwurf vorgesehene Einführung der Charta der Grundrechte der Union sein (Art. II-1 ff.).

Fazit

Bei der Betrachtung der aufgezeigten Entwicklungen im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit ist zunächst positiv zu bewerten, dass sich nach den Attentaten vom 11.9.2001 auf europäischer Ebene kein ausschließlich tagespolitisch motivierter Aktionismus[25] breit machte, sondern im Wesentlichen der durch die Beschlüsse von Wien und Tampere vorgezeichnete Weg weiterverfolgt wurde. Allerdings wird dies vermutlich mehr der relativen Trägheit des europäischen Systems im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit als der vertieften Einsicht geschuldet sein, haben doch dieselben Personen, die im Rat für Justiz und Inneres vertretenen Innen- und JustizministerInnen, auf nationalstaatlicher Ebene manche Kompetenzerweiterung und manche Rechtsverschärfung vorgenommen.

Von den auf europäischer Ebene im Einzelnen ergriffenen Maßnahmen bedeutet vor allem die Änderung der Immunitätsregeln für Europolbedienstete bei der Teilnahme an gemeinsamen Ermittlungsgruppen eine Verbesserung. Angesichts der Grundrechtsrelevanz bei Ermittlungsmaßnahmen im Rahmen ihrer Tätigkeiten in gemeinsamen Ermittlungsgruppen war eine Aufhebung der zuvor äußerst umstrittenen[26] Immunitätsregeln für Europolbeamte dringend erforderlich. Ob diese Änderung allerdings nur durch die Besonderheit der gemeinsamen Ermittlungsgruppen – es gab schon Regelungen für „entsandte" Mitglieder – bedingt ist, oder ob sich damit eine grundsätzliche Abkehr von den zu Recht stark kritisierten Immunitätsregeln andeutet, wird sich wohl erst noch zeigen. Eine einheitliche Regelung der Verantwortlichkeit von Europolbeamten, insbesondere hinsichtlich von Straf- und Zivilverfahren, wäre jedenfalls wünschenswert.

Die unbefriedigende Rechtsstellung der Europolbeamten ist indes nur ein Teil des Problems, das sich bei den neu geschaffenen europäischen Behörden grundsätzlich stellt: Die Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Maßnahmen der europäischen Behörden sind nur unzureichend und es fehlt an einer hinreichenden demokratischen Kontrolle der Behörden. Parallel zum Aufbau europäischer Behörden wie Europol, Eurojust oder der europäischen Staatsanwaltschaft hätte der Ausbau eines europäischen, demokratisch kontrollierten Rechtssystems vorangetrieben werden müssen.[27]

Vorrangiges Ziel bei der Fortentwicklung im Bereich Justiz und Inneres muss daher die vollständige rechtliche Kontrolle der europäischen Behörden durch den Europäischen Gerichtshof und die politische Kontrolle durch das Europäische Parlament sein. Ob die in dem vom Europäischen Konvent vorgelegten Entwurf der Verfassung enthaltenen Verschärfungen der politischen und gerichtlichen Kontrolle ausreichend sind, darf wohl bezweifelt werden.[28] Zumindest aber stellen sie – sofern sie auch umgesetzt werden – einen Schritt in die richtige Richtung dar.

Solange es auf europäischer Ebene allerdings keinen adäquaten Rechtsschutz gegen Maßnahmen europäischer Behörden gibt und deren demokratische Kontrolle nicht angemessen gewährleistet ist, sollten die Bestrebungen zur Fortentwicklung im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit mehr auf die Förderung der Kooperation der mitgliedstaatlichen Behörden als auf den Auf- und Ausbau europäischer Behörden gerichtet sein.

Anmerkungen

1 „Aktionsplan des Rates und der Kommission zur bestmöglichen Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrages über den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts", ABl. C 19 vom 23.1.1999, S. 1 ff.

2 Ausführlicher dazu Gusy/Arnold, Die Rechts- und Asylpolitik der Europäischen Union, in: Weidenfeld (Hrsg.), Europa-Handbuch, S. 531 (532 f.).

3 Dieser Bericht schließt an die Ausführungen von Gusy/Arnold, Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Jahrbuch der europäischen Integration 2001/2002, S. 167 ff. an. Insoweit werden nur die Fortschritte seit 2002 dargestellt.

4 Ausführlich zur Legitimation polizeilicher Zusammenarbeit in Europa Kämper, Polizeiliche Zusammenarbeit in der Europäischen Union, S. 19 ff.

5 Vgl. Schlussfolgerungen des Präsidenten und Aktionsplan der außerordentlichen Sitzung des Europäischen Rates vom 21.9.2001.
6 Rahmenbeschluss 2002/475/JI des Rates vom 13.6.2002, ABl. L 164 vom 22.6.2002, S. 3 ff.
7 Rahmenbeschluss 2002/629/JI des Rates vom 19.7.2002, ABl. L 203 vom 1.9.2002, S. 1 ff.
8 Rahmenbeschluss 2003/80/JI des Rates vom 27.1.2003, ABl. L 29 5.2.2003, S. 55 ff.
9 Richtlinie 2002/90/EG des Rates vom 28.11. 2002, ABl. L 328 vom 5.12.2002, S. 17 f.
10 Europäische Kommission, Anzeiger der Fortschritte bei der Schaffung eines „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" in der Europäischen Union, 2. Halbjahr 2002, KOM (2002) 738 endg., S. 61 ff.
11 Rahmenbeschluss des Rates vom 13.06.02, ABl. L 190 vom 18.7.2002, S. 1.
12 Vgl. Art. 2 Abs. 2 des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13.06.02, ABl. L 190 vom 18.7.2002, S. 3.
13 Vgl. Art. 2 Abs. 4 des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13.06.02, ABl. L 190 vom 18.7.2002, S. 3.
14 KOM (2003) 75 endg.
15 Beschluss 2002/187/JI des Rates vom 27.2.2002, ABl. L 063 vom 6.3.2002, S. 1.
16 Rahmenbeschluss 2002/465/JI des Rates vom 13.06.02, ABl. L 162 vom 20.6.2002, S. 1.
17 Rechtsakt des Rates vom 28.11.2002, ABl. C 312 vom 16.12.2002, S. 1.
18 Beschluss 2002/630/JI des Rates vom 22.7.2002, ABl. L 203 vom 1.8.2002, S. 5 ff.
19 ABl. C 12 vom 15.1.2001, S. 1 ff.
20 KOM(2002) 0159 endg.
21 KOM(2002) 0222 endg.
22 Vgl. Europäische Kommission, Anzeiger der Fortschritte bei der Schaffung eines „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" in der Europäischen Union, 2. Halbjahr 2002, KOM(2002) 738 endg., S. 7, 33.
23 Richtlinie 2002/08/EG des Rates vom 27.1.2003, ABl. L 26 vom 31.1.2003, S. 41 ff.
24 Die jeweils aktuellste Version des Verfassungsentwurfs findet sich unter http://europ ean-convention.eu.int/.
25 Ausführlicher zu den Maßnahmen am 11.9. 2001 und zu deren Kritik Holzberger, Durchmarsch in Brüssel, Bürgerrechte & Polizei / CILIP 70 (3/2001), S. 55 ff.; Holzberger/ Busch, Terrorismusbekämpfung in der EU, Bürgerrechte & Polizei / CILIP 73 (3/2002), S. 36 ff.
26 Vgl. Bull, Das Europäische Polizeiamt – undemokratisch und rechtsstaatswidrig, DRiZ 1998, S. 32 (40); Hirsch, Immunität für Europol – eine Polizei über dem Gesetz?, ZRP 1998, S. 10 (10 ff.); Hölscheidt/Schotten, Immunität für Europol-Bedienstete – Normalfall oder Sündenfall?, NJW 1999, S. 2851 (2853 ff.); Ostendorf, Europol – ohne Rechtskontrolle?, NJW 1997, S. 3418 (3419 f.); Nachbaur, Europol-Beamte und Immunität – ein Sündenfall des Rechtsstaats, KritJ 1998, S. 231 (231 ff.); Waechter, Demokratische Steuerung und Kontrolle einer europäischen Polizei, ZRP 1996, S. 167 (168); weniger kritisch Hailbronner, Die Immunität der Europol-Bediensteten, JZ 1998, S. 283 (298).
27 Wehner, Terrorismus und Bekämpfungsversuche nach dem 11.9.2001, in: Zehetner (Hrsg.), Festschrift für Hans-Ernst Folz, S. 379 (391); s.a. Bull, Das Europäische Polizeiamt – undemokratisch und rechtsstaatswidrig, DRiZ 1998, S. 32 (40 f.); Waechter, Demokratische Steuerung und Kontrolle einer europäischen Polizei, ZRP 1996, S. 167 (168).
28 Schärfer noch Working Group X des Europäischen Konvents, Working document 34 vom 29.11.2002, S. 6 ff. Die Europäische Kommission hingegen hielt die demokratische Kontrolle von Europol schon ohne Verschärfung für ausreichend, vgl. KOM(2002) 95 endg. Einen Vorschlag, wie eine rechtliche Kontrolle von Europol aussehen kann, bieten Gleß/ Grote/Heine (Hrsg.), Justitielle Einbindung und Kontrolle von Europol, Band 2, S. 623 ff.

Weiterführende Literatur

Kämper, Polizeiliche Zusammenarbeit in der europäischen Union, Frankfurt a.M. 2001.

Gusy/Arnold, Die Rechts- und Asylpolitik der Europäischen Union, in: Weidenfeld (Hrsg.), Europa-Handbuch, Bonn 2002, S. 531 ff.

Baldus, Transnationales Polizeirecht, Baden-Baden 2001.

Gleß/Grote/Heine (Hrsg.), Justitielle Einbindung und Kontrolle von Europol, Freiburg 2001.