



## Haager Programm für Justiz und Inneres

Der Europäische Rat hat am 5. November 2004 ein neues Fünfjahresprogramm (2005-2010) zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union beschlossen (sog. Haager Programm), das an das vorangegangene Programm von Tampere (1999-2004) anknüpft. Am 10. Mai 2005 legte die Kommission, einer Aufforderung des Europäischen Rates folgend, einen Aktionsplan für die Umsetzung des Haager Programms vor. Schwerpunkte sind die Justizielle Zusammenarbeit in Straf- und Zivilsachen sowie die Einwanderungs- und Asylpolitik der 25 EU-Mitgliedstaaten.

Titel	- Europäischer Rat Brüssel, 4./5. November 2004, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Referenz DOC 04/05. - Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament „Das Haager Programm: Zehn Prioritäten für die nächsten fünf Jahre – Die Partnerschaft zur Erneuerung Europas im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“, KOM (2005) 184 endg.
Datum des Dokuments	10.05.2005
Bereich	Grundrechte, Justiz/ Inneres, PJZS
Rechtsgrundlagen	Keine Rechtsgrundlage, da Mitteilung
Verfahren	Kein besonderes Verfahren
Stand des Verfahrens (12.05.2005)	Übermittlung an Rat und Europäisches Parlament

### Die Entwicklung im Überblick

Die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in den Bereichen Justiz und Inneres entwickelte sich zunächst auf bilateraler (z.B. deutsch-niederländischer Polizei- und Justizvertrag) bzw. multilateraler Ebene (z.B. Interpol). Auf EU-Ebene setzte sich diese Entwicklung seit 1975 im Rahmen einer Kooperation auf Regierungsebene außerhalb des rechtlichen Rahmens der Europäischen Gemeinschaften in den Bereichen Einwanderung, Asylpolitik sowie Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit – sog. **TREVI-Kooperation** – fort.

Der **Vertrag von Maastricht** regelte die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in den Bereichen

Justiz und Inneres erstmals primärrechtlich, indem er dem Gemeinschaftsgebäude eine „dritte Säule“ (Titel VI – Art. 29 bis 42 EUV) anfügte. Die Zusammenarbeit umfasste neun Bereiche von gemeinsamem Interesse: Asyl, Überschreiten der Außengrenzen, Einwanderung, Bekämpfung der Drogenabhängigkeit, Bekämpfung von Betrügereien im internationalen Maßstab, Justizielle Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen, Zusammenarbeit der Zoll- und Polizeidienststellen.

Im **Vertrag von Amsterdam** strebte die EU an, binnen fünf Jahren die Harmonisierung von Rechtsvorschriften und den Ausbau der operativen Zusammenarbeit der europäischen Integration auf zentrale Felder der Justiz- und Innenpolitik zu erstrecken. Der Aufbau eines »Raums der

**Freiheit, der Sicherheit und des Rechts**« wurde als neues Ziel in den EUV aufgenommen. Die Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen und die Asyl- und Einwanderungsfragen wurden weitgehend vergemeinschaftet. Die Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS) dagegen blieb im Bereich der intergouvernemental ausgestalteten sog. dritten Säule.

### **Abschluss des Programms von Tampere**

Eckstein der Justiziellen Zusammenarbeit des vom Europäischen Rat 1999 beschlossenen Programms von Tampere war die gegenseitige Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und in Strafsachen. Auf dem Gebiet des Strafrechts wurden beispielsweise die Rahmenbeschlüsse über die gegenseitige Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen oder über den **Europäischen Haftbefehl** erlassen.

Für **Zivilsachen** schaffte die sog. Brüssel I-Verordnung einheitliche Zuständigkeitsvorschriften und ein vereinfachtes Verfahren zur Vollstreckbarerklärung bestimmter Rechtstitel (Exequaturverfahren). Die sog. Brüssel II-Verordnung enthält Bestimmungen, die die Vorschriften über die internationale Zuständigkeit in Ehesachen vereinheitlichen und eine rasche und unkomplizierte Anerkennung von Sorgerechts-Entscheidungen gewährleisten sowie deren Vollstreckung vereinfachen.

Auch wenn die Europäische Kommission eine insgesamt positive Bilanz des Programms von Tampere gezogen hat, bleibt die Harmonisierung des gemeinsamen Rechtsraumes nur partiell: Während im Bereich der ersten Säule (Asyl- und Einwanderungspolitik, Zivilsachen) zum 1. Mai 2004 der Wechsel von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit möglich geworden ist, gilt für die PJZS weiterhin das Prinzip der Einstimmigkeit.

### **Schwerpunkte des Haager Programms**

Das Haager Programm baut auf das Vorgängerprogramm von Tampere auf und umfasst vier Themenfelder (Freiheit, Sicherheit, Recht und Außenbeziehungen). Die Schwerpunkte liegen im Bereich der Einwanderungspolitik, des Asylrechts und der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen. Das Haager Programm im Einzelnen:

#### **1. Stärkung der Freiheit**

Im Mittelpunkt dieses Abschnittes steht die Asyl-, Migrations- und Grenzpolitik der Union. Der Europäische Rat fordert die stufenweise Schaffung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems. Die Steuerung von Migrationsströmen soll durch eine Grenzschutzagentur, bessere Informationssysteme und eine gemeinsame Visapolitik er-

reicht werden. Anders als das Programm von Tampere sieht das Haager Programm verstärkt repressive Maßnahmen vor und fordert die Entwicklung einer koordinierten Rückkehr- und Rücknahmepolitik.

#### **2. Stärkung der Sicherheit**

Schwerpunkte im Bereich „Stärkung der Sicherheit“ sind die Optimierung der Terrorismusbekämpfung sowie des Informationsaustausches.

Nach dem Haager Programm soll sich der Austausch von strafverfolgungsrelevanten Informationen nach dem Grundsatz der Verfügbarkeit richten. Hierzu wird der direkte Zugriff auf zentrale Register (z.B. SIS) oder die Zusammenschaltung von nationalen Datenbanken erleichtert. Für die wirksame Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität sowie des Terrorismus soll die praktische Kooperation zwischen Europol und Eurojust ausgebaut werden.

#### **3. Stärkung des Rechts**

Der justizielle Abschnitt des Haager Programms betont die Bedeutung eines einheitlichen Rechtsraums in Europa und vertieft den bereits durch das Programm von Tampere eingeführten Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung von gerichtlichen Entscheidungen. Gleichzeitig sollen die Befugnisse des Europäischen Gerichtshofes ausgeweitet werden.

#### **4. Einbeziehung der Politikbereiche Justiz und Inneres in die Außenbeziehungen der EU**

In Umsetzung des umfassenden sicherheitspolitischen Ansatzes der Europäischen Sicherheitsstrategie sollen die Aspekte der Inneren Sicherheit vermehrt in die Außenbeziehungen der EU einfließen.

### **Der Aktionsplan der Kommission**

Zur Konkretisierung des Haager Programms hat die Europäische Kommission einen Aktionsplan vorgelegt, der vom Rat Justiz und Inneres am 2./3. Juni 2005 gebilligt wurde.

Der Aktionsplan sieht u.a. folgende Rechtsetzungsiniciativen vor:

- Annahme der Asylverfahrensrichtlinie zur Einführung gemeinsamer europäischer Asylregelungen (2005),
- Einrichtung eines Europäischen Flüchtlingsfonds (EFF) - (2005),
- Einrichtung einer Grenzschutzagentur zur Kontrolle und Überwachung der Außengrenzen der Union (2007),
- Erhebung biometrischer Daten in Pässen und anderen Reisedokumenten (2005),

- Einrichtung gemeinsamer Visastellen (2007),
- Entwicklung eines Visa-Informationssystems -VIS- (2005),
- Zugang von Strafverfolgungsbehörden zum VIS (2006),
- Einführung des Verfügbarkeitsgrundsatzes in Bezug auf strafverfolgungsrelevante Informationen (2005),
- Ausbau der Europäischen Polizeiakademie (EPA) – (2005),
- Einrichtung einer Europäischen Vorbestrafftenkartei (2006),
- Initiative zum Europäischen Vollstreckungstitel und zur Überstellung verurteilter Personen zwischen den Mitgliedstaaten,
- Einführung eines Europäischen Mahnverfahrens (2006).

Erste Maßnahmen zur Umsetzung liegen bereits im Entwurf zur Beratung vor. Dazu gehören der Rahmenbeschluss über die **Europäische Beweisverordnung** (KOM (2003) 688 endg.), der Entwurf einer Verordnung des Rates zur Errichtung einer **Agentur der Europäischen Union für Grundrechte** (KOM (2005) 280) sowie der Richtlinienentwurf zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger in der EU (KOM (2005) 0391). Sicherheit und Stabilität sind auch zentrale Aktionsfelder der britischen Ratspräsidentschaft im 2. Halbjahr 2006. Nicht zuletzt nach den Anschlägen von London hat die Umsetzung des Europäischen Terrorismusplanes für die britische Präsidentschaft oberste Priorität.

#### **Bedeutung des Haager Programms**

Das Haager Programm und der Aktionsplan der Kommission werden die europäische Politik im Bereich Justiz/Inneres in den kommenden Jahren beherrschen und stellen richtungweisende Weichen für einen europäischen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Die Vorschläge betreffen institutionelle, verfahrens- und materielle rechtliche Fragen.

Kritiker wenden ein, dass die gegenseitige Anerkennung justizieller Entscheidungen zuvorderst eine Harmonisierung verfahrensrechtlicher und rechtstaatlicher Mindeststandards erfordere. Datenschutzrechtliche Bedenken richten sich gegen den wachsenden Informationsaustausch zwischen den Sicherheitsbehörden der Mitgliedstaaten. Nach den Entscheidungen zum Europäischen Haftbefehlsgesetz (BVerfG) und in der Rechtssache Pupino (EuGH) stehen auch die Bindungen und Gestaltungsspielräume der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Rahmenbeschlüssen im Focus des Interesses. In Bezug auf die grundrechtsrelevante und einer Mitwirkung

des Europäischen Parlaments weitgehend entzogenen PJZS wird insbesondere die legitimations-sichernde parlamentarische Kontrolle vermisst. Hierfür liefert der **Europäische Verfassungsvertrag** mit der Überführung der PJZS in das Verfahren der Mitentscheidung wichtige Vorgaben.

#### **Verfahren im Deutschen Bundestag**

Der Aktionsplan zum Haager Programm ist dem Deutschen Bundestag am 1. Juni 2005 zugeleitet worden. Federführend ist der Innenausschuss. Die Entwicklungsperspektiven des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts waren auch Gegenstand einer Großen Anfrage (Drs.-Nr. 15/5110).

Quellen:

- Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts : Bilanz des Tampere-Programms und Perspektiven“, KOM(2004) 401 endg.
- Europäisches Parlament: Vorschlag für eine Empfehlung zur Zukunft des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowie zu den Bedingungen für die Stärkung seiner Legitimität und Stärkung (Berichterstatter: Jean-Louis Bourlanges, FR-ALDE- September 2004, A6-0010/2004)
- Stellungnahme des Innen- und Justizministeriums Finnlands: Political orientations for the multi-annual programme building the area of freedom, security and justice ([www.euractiv.com](http://www.euractiv.com), zuletzt geladen am 12.09.2005)
- Stellungnahme des Justizministeriums Schwedens: Political orientations for the multi-annual programme building the area of freedom, security and justice ([www.euractiv.com](http://www.euractiv.com), zuletzt geladen am 12.09.2005)
- Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Die Europäische Grundrechteagentur, Aktueller Begriff, Nr.53/05 vom 26.07.2005
- Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Rahmenbeschlüsse der Europäischen Union, Europa Nr. 3 (August 2005)

Jan Muck Schlichting, Fachbereich XII – Europa, Tel.: 227-33614, E-mail: vorzimmer.wf12g@bundestag.de