

EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004



2009

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

19.6.2006

ARBEITSDOKUMENT

zu einer Strategie für die Außendimension des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

Berichterstatter: Bogdan Klich

EINFÜHRUNG

Im Dezember 2005 hat der Rat eine „Eine Strategie für die externe Dimension der JI-Politik: Freiheit, Sicherheit und Recht im globalen Maßstab“¹ gebilligt. Dieses Dokument baut auf einen Beitrag des Generalsekretariats des Rates und eine Mitteilung der Kommission von Oktober 2005 mit dem Titel „Eine Strategie für die Außendimension des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“² auf.

Das Europäische Parlament beabsichtigt, seine Ansichten zu dieser Mitteilung der Kommission vorzubringen, obwohl es auch zu empfehlen ist, auch die anderen Dokumente zur Strategie des Rates zu berücksichtigen.

Die Arbeit an diesem Dossier findet gemäß Artikel 47 der Geschäftsordnung in verstärkter Zusammenarbeit zwischen dem LIBE- und dem AFET- Ausschuss statt. Die Arbeitsgruppe des LIBE-Ausschusses hat seine Arbeit mit einer Sitzung mit der Kommission bereits aufgenommen.

HISTORISCHER HINTERGRUND

Der erste Schritt zur Klarstellung der Außenbeziehungen der Gemeinschaft im JI-Bereich wurde 2000³ auf dem Europäischen Rat von Feira unternommen.

2004 wurde im Haager Programm die externe Dimension des Raums der Freiheit, der Sicherheit, des Wohlstands und des Rechts als ein zunehmender Schwerpunkt eingestuft und auf Sicherheit, Kampf gegen Terrorismus, Asyl und Migration konzentriert. Im Programm wurden die Kommission und der Generalsekretär/der Hohe Vertreter des Rates aufgefordert, bis Ende 2005 eine Gemeinschaftsstrategie auszuarbeiten, die alle externen Aspekte des JI-Bereichs einschließt. Dies wurde auch vom Europäischen Rat von Brüssel im Juni 2005 bekräftigt.

BEITRAG DES GENERALSEKRETARIATS DES RATES ZUR STRATEGIE

Am 4. Oktober 2005 veröffentlichte das Generalsekretariat des Rates einen *Beitrag zu der Diskussion, die bis Ende des Jahres 2005 zu einer Strategie für die Außenbeziehungen im JI-Bereich führen sollte*⁴.

Das Dokument bezieht sich auf die Europäische Sicherheitsstrategie⁵ von 2003 und soll klarstellen, „wie das auswärtige Handeln der Union zugleich den JI-Interessen sowohl der EU insgesamt als auch ihrer einzelnen Mitgliedstaaten besser dienen kann“.

Der Kampf gegen Terrorismus, organisierte Kriminalität, und die Steuerung von

¹ Dok. 15446/05.

² KOM(2005) 491.

³ Dok. 7653/05.

⁴ Dok. 12850/05.

⁵ Dok. 15895/03.

Migrationsströmen sind nach Auffassung des Sekretariats des Rates die prioritären Themen.

Der Rat empfiehlt einen proaktiveren Ansatz, indem alle vorhandenen Instrumente zur Verfolgung der Ziele eingesetzt werden sowie eine größere Kohärenz zwischen den eingesetzten Instrumenten geschaffen wird, und unterbreitet mehrere praktische Vorschläge, die in die Strategie des Ratsvorsitzes übernommen wurden.

MITTEILUNG DER KOMMISSION „EINE STRATEGIE FÜR DIE AUßENDIMENSION DES RAUMS DER FREIHEIT, DER SICHERHEIT UND DES RECHTS“¹

In der Mitteilung vom 12. Oktober 2005 werden die außenpolitischen Herausforderungen für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowie die der EU zur Verfügung stehenden Instrumente skizziert und eine Reihe von Zielen, Prioritäten und Grundsätzen sowie zahlreiche künftige Schritte vorgeschlagen.

Zu den Herausforderungen an die interne Sicherheit der EU wird in der Mitteilung auf Terrorismus, organisierte Kriminalität (die Nutzen aus dem Versagen von Institutionen in schwachen Ländern ziehen) und illegale Einwanderung verwiesen.

Das erklärte Ziel der Kommission ist es, zu veranschaulichen, wie die Außendimension des Bereichs Justiz und Inneres zur Verwirklichung des Binnenraums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts beiträgt und gleichzeitig den außenpolitischen Zielsetzungen der Europäischen Union Vorschub leistet, „einschließlich der Verbreitung der gemeinsamen Werte Freiheit, Sicherheit und Recht in Drittländern“.

In der Mitteilung wird daran erinnert, dass die Außendimension der Politik im Bereich Justiz, Freiheit, Sicherheit und Recht nicht als unabhängiger Politikbereich betrachtet werden kann. Vielmehr muss sie Teil der außenpolitischen Maßnahmen der EU sein. Es wird vorgeschlagen, die außenpolitischen Aspekte in den Bereichen Freiheit, Sicherheit und Recht zu verstärken.

Die Kommission bewertet die Förderung von Rechtsstaatlichkeit, verantwortungsvoller Staatsführung, Demokratie, und Achtung der Menschenrechte in Drittländern wie folgt:

- sie sind wichtig zur *internen* Stärkung des Raums der Freiheit, der Sicherheit, des Wohlstands und des Rechts (RFSR)
- die internen und externen Aspekte der *Sicherheit in der EU* sind nicht mehr voneinander zu trennen
- Gesellschaften, die auf diesen Werten ruhen, werden zum *Kampf gegen Bedrohungen der Sicherheit* besser in der Lage sein
- sie ermöglichen eine nachhaltige Entwicklung und das Erreichen der auf dem Millenium-Gipfel vorgegebenen Entwicklungsziele.

¹ KOM(2005) 491.

Die Kommission besteht darauf, dass die „umfassende Regelungsgrundlage“ für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in den eigenen Grenzen und „die Erfahrungen und Erfolg der EU beispielsweise bei der Grenzverwaltung, der Migrationssteuerung und der Bekämpfung der organisierten Kriminalität“ als Vorbild für Drittländer dienen können.

In der Mitteilung wird darauf verwiesen, dass die EU noch mehr tun kann, um die Kapazitäten und die internationale Zusammenarbeit auszubauen und sie sich weiter um regionale Zusammenarbeit bemühen sollte. Es wird auch auf eine erfolgreiche Zusammenarbeit mit der Türkei, Marokko, Ukraine, Moldau und Russland verwiesen.

In der Kommission werden zahlreiche politische Prioritäten aufgezählt: Förderung der Menschenrechte, Stärkung der Institutionen, Förderung verantwortungsvoller Staatsführung, Verbesserung von Migration, Asyl und Grenzverwaltung, Kampf gegen Terrorismus, Beschäftigung mit organisierter Kriminalität, einschließlich Menschen-, Drogen- und Organhandel, Fälschen, Wirtschafts- und Finanzkriminalität und Cyberkriminalität.

Es wird ferner an einige Prinzipien erinnert:

- geografische Prioritätenfestlegung
- Differenzierung zwischen Ländern
- Flexibilität
- säulenübergreifende Koordinierung
- enge Partnerschaft mit Drittstaaten
- Relevanz der außenpolitischen Maßnahmen: Zusammenhang zwischen den internen Maßnahmen zur Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und außenpolitischen Maßnahmen
- Mehrwert
- vergleichende Bewertung

Die Methoden und politischen Instrumente zur Verfolgung der Strategie sind besonders die bilateralen Abkommen, der Beitrittsprozess, die Europäische Nachbarschaftspolitik, regionale Zusammenarbeit, individuelle Vereinbarungen mit bestimmten Ländern (VS), operative Zusammenarbeit mit Europol, Eurojust und EPA, Entwicklungspolitik, internationale Organisationen. In der Mitteilung wird auf die bestehende Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten, dem westlichen Balkan, Russland, Ukraine und den Ländern des Mittelmeerraums verwiesen.

Schließlich werden in der Mitteilung Vorschläge zur Umsetzung der Strategie unterbreitet:

- die Kommission sollte Prioritäten setzen, Maßnahmen festlegen und die Umsetzung überwachen
der Rat sollte auch Fortschritte und Prioritäten einer Überprüfung unterziehen
- Verbesserung der Koordinierung innerhalb des Rates
- Verbesserung der Kohärenz der Maßnahmen im Außenbereich
- die Kommission sollte ihre Rolle in internationalen Organisationen umfassend übernehmen, um den Maßnahmen der EU mehr Sichtbarkeit zu schaffen

- die Kommission sollte sich verstärkt um die Unterstützung der regionalen Zusammenarbeit bemühen
- die EU sollte ferner ihre Kapazitäten zur raschen Reaktion auf plötzlich entstehende Erfordernisse oder Bedrohungen ausbauen.

EINE STRATEGIE FÜR DIE EXTERNE DIMENSION DER JI-POLITIK: FREIHEIT, SICHERHEIT UND RECHT IM GLOBALEN MASSSTAB¹

Unter Einbeziehung der Schlüsselemente der Beiträge der Kommission und des Rates, startete der britische Ratsvorsitz eine „*Eine Strategie für die externe Dimension der JI-Politik: Freiheit, Sicherheit, und Recht im globalen Maßstab*“ die vom Rat „Justiz und Inneres“ am 1. und 2. Dezember angenommen und am 12. Dezember 2005 vom Rat (Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen) gebilligt wurde.

Zu Beginn des Strategiedokuments werden die zentralen thematischen Prioritäten der EU genannt und erläutert: Terrorismus, organisierte Kriminalität (Menschen- und Drogenhandel), Korruption, gelenkte Migration.

Die EU muss in Partnerschaft mit Drittländern in diesen Belangen zusammenarbeiten, was „auch die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und die Förderung der Achtung der Menschenrechte und internationalen Verpflichtungen mit einschließt“.

Die Strategie macht auf die Verbindungen zwischen den JI-Zielen und der Gemeinsamen Außen- und Verteidigungspolitik, der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, der Entwicklungspolitik, der Europäischen Sicherheitsstrategie² und den Zielen der EU in den Bereichen Wirtschaft und Handel aufmerksam.

Der Ratsvorsitz erinnert an die in der Mitteilung der Kommission festgelegten grundlegenden Prinzipien und ergänzt einige weitere (z.B. Beziehung zu Drittländern als Anreiz für diese nutzen, um einschlägige internationale Standards und Verpflichtungen im JI-Bereich zu übernehmen und umzusetzen).

Die EU kann verschiedene Mechanismen zur Erreichung ihrer Ziele im Bereich JI heranziehen: die Aussicht auf Beitritt zur EU, die Europäische Nachbarschaftspolitik und die Aktionspläne, die strategische Partnerschaft mit den Vereinigten Staaten und der erweiterte transatlantische Dialog, die Zusammenarbeit mit Russland.

Nach einigen Empfehlungen (z.b. die EU sollte u.a. mit den bestehenden regionalen Gruppierungen, internationalen Organisationen und Agenturen der Gemeinschaft

¹ Ratsdok. 15446/05 JAI 488 RELEX 741 vom 06.12.2005

² Dok. 15895/03.

zusammenarbeiten) werden im Strategiedokument Strukturen und Prozesse vorgeschlagen:

- **Überprüfung** der Zusammenarbeit mit Drittländern alle 18 Monate durch die Kommission und dem Sekretariat des Rates¹;
- **maßnahmenorientierten Papiere** (MOP) zu bestimmten Ländern, Regionen oder Themen werden vom Vorsitz in Zusammenarbeit mit dem Ratssekretariat, der Kommission und interessierten Mitgliedstaaten erarbeitet; Die ersten fünf Dokumente sollen zu folgenden Themen ausgearbeitet werden:
 1. Zusammenarbeit mit Nordafrika bei der Terrorismusbekämpfung
 2. Zusammenarbeit mit den westlichen Balkanstaaten und anderen direkten Nachbarn der EU in den Fragen der organisierter Kriminalität, Korruption, illegale Einwanderung und Terrorismusbekämpfung
 3. Drogenanbau in und Drogenschmuggel aus Afghanistan
 4. Zusammenarbeit mit afrikanischen Staaten in Migrationsfragen
 5. Gemeinsamer Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts mit Russland

UMSETZUNG DER STRATEGIE

Drei „groups of Friends of the Presidency“ (Freundeskreise des Ratsvorsitzes) wurden gebildet, um an den MOP zu den westlichen Balkanstaaten/relevanten ENP-Ländern, Afghanistan und Afrika/Migration zu arbeiten.

Das MOP zur Verbesserung der Zusammenarbeit mit den Staaten des westlichen Balkans wurde bereits vom Rat „Justiz und Inneres“ am 1./2. Juni 2006 gebilligt, während die Arbeit zu den ENP-Ländern noch fortgesetzt wird. Das MOP des Kreises zu Afghanistan/Drogen wurde auf der selben Tagung des Rates „Justiz und Inneres“ gebilligt. Mit Blick auf die während des britischen Ratsvorsitzes geleisteten Arbeit und auf aktuelle Projekte in der Kommission wurde das MOP zu Afrika/Migration vertagt. Das MOP zu Afrika wird während dem bevorstehenden finnischen Ratsvorsitz behandelt.

Auf der Ministerkonferenz zur „Rolle internationaler Sicherheit in den Beziehungen zwischen der EU und ihren Nachbarn“ vom 4./5. Mai 2006, in Wien, erörterten Vertreter der EU, aus Drittländern, den Vereinigten Staaten, Russland und internationalen Organisationen die Rolle der internationalen Sicherheit in ihren Außenbeziehungen, definierten die Grundprinzipien der Partnerschaft mit Drittländern und hoben die prioritären Bereiche für künftige Zusammenarbeit hervor: Terrorismus, organisierte Kriminalität, Migration und Asyl.

SCHLUSSFOLGERUNG

Das Europäische Parlament sollte seine Meinung zur Mitteilung der Kommission äußern und versuchen, praktische Empfehlungen mit Blick auf die Strategie des Rates zur Außendimension der Politik im Bereich Justiz, Freiheit, Sicherheit und Recht zu unterbreiten. Ihr Berichterstatter beabsichtigt ferner, die ersten fünf vom Rat ausgewählten Themen und den Inhalt der bestehenden maßnahmenorientierten Papiere zu berücksichtigen.

¹ Der erste Bericht soll im Dezember 2006 vorgelegt werden.

Da die Kommission und das Sekretariat des Rates alle 18 Monate über den Fortschritt der Zusammenarbeit mit Drittstaaten Bericht erstatten werden, ist es auch wünschenswert, dass das Europäische Parlament diesen Bericht prüft und die Umsetzung der MOP beobachtet.