

12.04.07

Unterrichtung

durch das
Europäische Parlament

Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15. März 2007 zur Achtung der Grundrechte-Charta in den Legislativvorschlägen der Kommission: Vorgehensweise für eine systematische und rigorose Überwachung

Zugeleitet mit Schreiben des Generalsekretärs des Europäischen Parlaments - 107099 - vom 10. April 2007. Das Europäische Parlament hat die Entschließung in der Sitzung am 15. März 2007 angenommen.

Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15. März 2007 zur Achtung der Grundrechte-Charta in den Legislativvorschlägen der Kommission: Vorgehensweise für eine systematische und rigorose Überwachung (2005/2169(INI))

Das Europäische Parlament,

- in Kenntnis der Mitteilung der Kommission über die Berücksichtigung der Charta der Grundrechte in den Rechtsetzungsvorschlägen der Kommission (KOM(2005)0172),
- gestützt auf die Artikel 6 und 7 des EU-Vertrags,
- in Kenntnis der am 7. Dezember 2000 in Nizza proklamierten Charta der Grundrechte der Europäischen Union¹,
- in Kenntnis des am 29. Oktober 2004 in Rom unterzeichneten Vertrags über eine Verfassung für Europa (Verfassungsvertrag), der die Bestimmungen der Charta der Grundrechte enthält, wodurch ihnen Rechtsverbindlichkeit verliehen werden soll,
- unter Hinweis auf seine Entschließung vom 20. April 2004 zu der Mitteilung der Kommission zu Artikel 7 des Vertrags über die Europäische Union: Wahrung und Förderung der Grundwerte der Europäischen Union²,
- unter Hinweis auf seine Entschließung vom 26. Mai 2005 zur Förderung und zum Schutz der Grundrechte: die Rolle der nationalen und der europäischen Institutionen, einschließlich der Agentur für Grundrechte³,
- in Kenntnis des von dem Netz unabhängiger Sachverständiger der Europäischen Union erstellten Jahresberichts 2005 über die Lage der Grundrechte in der Europäischen Union,
- in Kenntnis der Verordnung (EG) Nr. 168/2007 des Rates vom 15. Februar 2007 zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Grundrechte⁴ und der Erklärung des Rates zur polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen,
- in Kenntnis der Rede von José Manuel Barroso in seiner Eigenschaft als designierter Präsident der Kommission während der Plenartagung des Parlaments am 17. November 2004,
- gestützt auf die Artikel 45, 34 und 91 seiner Geschäftsordnung,
- in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres sowie der Stellungnahme des Ausschusses für konstitutionelle Fragen (A6-0034/2007),

¹ ABl. C 364 vom 18.12.2000, S. 1.

² ABl. C 104 E vom 30.4.2004, S. 408.

³ ABl. C 117 E vom 18.5.2006, S. 242.

⁴ ABl. L 53 vom 22.2.2007, S. 1.

- A. in der Erwägung, dass die Union auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit beruht und dass diese Grundsätze allen Mitgliedstaaten gemeinsam sind (Artikel 6 des EU-Vertrags),
- B. in der Erwägung, dass dem Parlament als der direkt gewählten Vertretung der Bürgerinnen und Bürger der Union bei der Verwirklichung dieser Grundsätze eine herausgehobene Verantwortung zukommt,
- C. in der Erwägung, dass diese Verantwortung umso größer ist, als beim gegenwärtigen Stand der Verträge
- das Recht von Einzelpersonen auf direkte Anrufung eines europäischen Gerichts sehr begrenzt bleibt⁵,
 - Verbandsklagen („collective action“) nicht möglich sind,
 - in mehreren Bereichen sogar die Zuständigkeit des Gerichtshofs begrenzt ist (siehe Titel IV des EG-Vertrags und Artikel 35 des EU-Vertrags) oder gar nicht existiert (zweite Säule - Titel V des EU-Vertrags⁶),
- so dass der europäische Gesetzgeber beim Erlass von Rechtsvorschriften in Bereichen, die den Schutz der Grundrechte beeinträchtigen können, umso vorsichtiger handeln muss,
- D. in der Erwägung, dass ein Verfahren zur Prüfung der Vereinbarkeit aller Rechtsetzungsvorschläge mit der Charta der Grundrechte eine der Konsequenzen darstellt, die sich zwingend aus der Anerkennung der Charta durch Parlament, Rat und Kommission und durch alle Mitgliedstaaten sowie aus ihrer feierlichen Proklamierung vor den Bürgerinnen und Bürgern der Union am 7. Dezember 2000 in Nizza ergeben,
- E. in Erinnerung rufend, dass die wirkliche Tragweite der Grundrechte, wie sie sich aus der Anwendung von Artikel 6 Absatz 2 des EU-Vertrags ergibt, noch heute vor allem das Ergebnis gerichtlicher Auslegung ist, dass der europäische Gesetzgeber jedoch auch deutlich machen sollte, wie diese Rechte ausgelegt werden sollten,
- F. in Erinnerung rufend, dass das Parlament, der Rat und die Kommission bei der Proklamierung der Charta der Grundrechte Definitionen dieser Rechte vereinbart haben und dass sie aus offensichtlichen Gründen der Kohärenz und des guten Glaubens künftig bei der Ausarbeitung der Rechtsvorschriften der Union auf diese Bezug nehmen müssen (siehe die oben genannte Mitteilung der Kommission (KOM(2005)0172)),

⁵ Urteil des Gerichtshofes vom 25. Juli 2002 in der Rechtssache C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores gegen Rat der Europäischen Union*, Slg. 2002, I-6677.

⁶ Beschluss des Gerichts erster Instanz vom 7. Juni 2004 in der Rechtssache T-338/02, *Segi und andere gegen Rat der Europäischen Union*, Slg. 2004, II-1647.

- G. zur Kenntnis nehmend, dass die in der Charta verankerten Rechte, sobald sie in die Rechtsvorschriften der Union aufgenommen werden, über die europäischen Rechtsvorschriften, die von ihnen geprägt sind, einen verbindlichen Charakter annehmen,
- H. in der Erwägung, dass der Systematik, der Gründlichkeit, der Objektivität, der Offenheit und Transparenz des Verfahrens zur Achtung der Grundrechte in Rechtsetzungsvorschlägen eine umso größere Bedeutung zukommt, als der Charta der Grundrechte bedauerlicherweise bis heute keine Rechtsverbindlichkeit zukommt; jedoch unter Hinweis darauf, dass die Charta der Grundrechte im Laufe der Jahre für die europäischen Gerichte, wie das Gericht erster Instanz, den Gerichtshof⁷, den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg sowie für viele Verfassungsgerichte zu einem Referenzdokument geworden ist,
- I. in der Erwägung, dass der europäische Gesetzgeber bei der vorherigen Abschätzung der Auswirkungen neuer europäischer Rechtsvorschriften auf die Grundrechte in seine Überlegungen sowohl den nationalen Gesetzgeber als auch die Bürgergesellschaft, akademische Kreise und den Sachverstand anderer internationaler Organisationen wie den des Europarates und der Vereinten Nationen einbeziehen muss; unter Hinweis darauf, dass der europäische Gesetzgeber auf diese Weise die Herausbildung einer sich immer mehr verbreitenden Kultur der Grundrechte begünstigen würde, wie dies bereits bei der Ausarbeitung einiger Rechtsakte im Bereich des Schutzes der Privatsphäre, des Familienrechts und des Rechts auf Transparenz der Fall gewesen ist,
- J. in der Erwägung, dass der Vorschlag der Kommission zur Vertiefung und besseren öffentlichen Wahrnehmung des Verfahrens zur Achtung der Grundrechte in ihren Rechtsetzungsvorschlägen, das seit 2001 zur Anwendung kommt, einen deutlichen Fortschritt in ihrem Vorhaben darstellt, in der Union eine echte „Grundrechte-Kultur“ zu entfalten,
- K. in der Erwägung, dass dieses Verfahren allerdings einen zu internen Charakter aufweist, die Kriterien zu restriktiv sind und die Rolle des Europäischen Parlaments ungenügend ist und dass Vorschläge zur Einbindung der Parlamente der Mitgliedstaaten, wie die des Britischen Oberhauses⁸, ebenso unberücksichtigt blieben wie der notwendige ständige Dialog zwischen den europäischen Institutionen und die Heranziehung unabhängiger Organisationen zur Stärkung der Objektivität,
- L. in der Erwägung, dass eine echte „Grundrechte-Kultur“ der Union es erforderlich macht, ein Gesamtsystem von Grundrechtskontrollen zu entwickeln, das den Rat und die Beschlüsse im Bereich der Regierungszusammenarbeit einbezieht,

⁷ Urteil des Gerichtshofes vom 27. Juni 2006 in der Rechtssache C-540/03, Europäisches Parlament gegen Rat der Europäischen Union zum Recht minderjähriger Kinder von Drittstaatsangehörigen auf Familienzusammenführung (Richtlinie 2003/86/EG).

⁸ Britisches Oberhaus, EU-Ausschuss, 16. Sitzungsbericht 2005-06, „Human Rights proofing EU Legislation“, 29. November 2005, Absatz 149.

-
- M. in der Erwägung, dass eine echte „Grundrechte-Kultur“ nicht nur in der passiven Einhaltung der Regelungen besteht, sondern auch in der aktiven Förderung der Grundrechte und der Intervention in Fällen von Verstößen oder des nicht zufrieden stellenden Schutzes der Grundrechte durch die Mitgliedstaaten,
- N. in der Erwägung, dass das Gesamtsystem von Grundrechtskontrollen eine jährliche Debatte vorsehen muss, die die drei Organe und die nationalen Parlamente einbezieht, insbesondere wenn das Europäische Parlament eine Bilanz der Fortschritte und der Probleme bei der Entwicklung der Europäischen Union als ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zieht,
- O. in der Erwägung, dass es anlässlich dieser Debatte möglich wäre, Folgendes gleichzeitig zu prüfen:
- den Jahresbericht der Grundrechteagentur,
 - einen spezifischen Bericht der Kommission im Rahmen ihres allgemeinen Berichts über die Anwendung des Gemeinschaftsrechts,
 - einen Bericht des Rates über die Aspekte, die er im abgelaufenen Jahr als erheblich im Hinblick auf die Achtung der Grundrechte in der Union und durch ihre Mitgliedstaaten betrachtet,
- P. in Erinnerung rufend, dass die Organe bei diesen jährlichen Debatten die Zweckmäßigkeit prüfen sollten, die Rechtsvorschriften zu überarbeiten, die die Ausübung der Freiheiten aus Gründen der öffentlichen Sicherheit möglicherweise eingeschränkt haben,
- Q. in der Erwägung, dass die Existenz von geheimen Gefängnissen und die von der CIA im Rahmen der Bekämpfung des Terrorismus durchgeführten Entführungen, die schleppende Aufklärung und die mangelnde Kooperation mehrerer Regierungen oder auch die Weitergabe von Fluggastdaten und von Bankkontodaten durch SWIFT ohne gesetzliche Grundlage geeignet sind, das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Fähigkeit und den Willen der europäischen Institutionen, die Grundrechte zu schützen und Verstöße zu ahnden, zu erschüttern,
1. verweist auf die historische Aufgabe, bei der „Verwirklichung einer immer engeren Union“ (Artikel 1 des EU-Vertrags) neben der Entwicklung von Instrumenten der Sicherheit und des Rechts, des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts auch Instrumente der Freiheit zu schaffen;
 2. betont die Notwendigkeit, die Krise im Verfassungsprozess zu überwinden, die zentralen Errungenschaften des Verfassungsvertrags zu erhalten und die Rechtsverbindlichkeit der Charta der Grundrechte zu verankern;
 3. begrüßt die Vorschläge der Kommission zur Vertiefung und besseren Sichtbarkeit des Verfahrens zur Achtung der Grundrechte in ihren Rechtsetzungsvorschlägen und sieht darin ein erstes positives Ergebnis der von Kommissionspräsident José Manuel Barroso am 17. November 2004 im Parlament angekündigten ambitionierten

Maßnahmen zum Schutz der Grundrechte und der von ihm dazu eingerichteten Arbeitsgruppe;

4. fordert die Kommission auf, den Monitoringprozess transparenter zu gestalten und die relevanten Akteure in der Bürgergesellschaft zu konsultieren, insbesondere diejenigen, die potenziell von dem jeweiligen Kommissionsvorschlag betroffen sind;
5. betont, dass die von der Kommission vorgeschlagene „systematische“ Kontrolle es unbedingt erfordert, dass tatsächlich jeder Rechtsetzungsvorschlag gründlich geprüft wird und das Ergebnis begründet wird;
6. fordert die Kommission auf, nicht nur zu prüfen, ob die Rechtsetzungsvorschläge die Charta der Grundrechte einhalten, sondern auch, ob sie alle die Grundrechte betreffenden europäischen und internationalen Rechtsinstrumente und die Rechte einhalten, die sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des europäischen Rechts ergeben;
7. unterstreicht, dass eine wirklich systematische und rigorose Grundrechtsüberwachung mehr verlangt als ausschließlich eine Prüfung auf mögliche Rechtsfehler bei der Abwägung zwischen der Freiheit des Einzelnen und den Erfordernissen des Allgemeininteresses, sondern darüber hinaus auch stets einer politischen Analyse bedarf, um unter den verschiedenen abwägungsfehlerfreien Lösungen diejenige zu identifizieren, die das beste Verhältnis zwischen Zielbestimmung und Grundrechtsbeschränkung herstellt (grundrechtspolitische Optimierung);
8. hält es für sinnvoll, dass die Überwachung auf die jeweils spezifisch betroffenen Grundrechte konzentriert wird, und hält es für unabdingbar, diese jeweils ausdrücklich und einzeln in den Erwägungsgründen zu benennen;
9. hofft, dass das methodische Vorgehen, das die Kommission zur Berücksichtigung der Charta der Grundrechte bei ihren Rechtsetzungsvorschlägen an den Tag legen will, auch tatsächlich im konkreten Fall praktiziert wird;
10. hält es für überaus wichtig, dass die systematische interne Kontrolle der Achtung der Grundrechte in der Phase der Ausarbeitung von Rechtsetzungsvorschlägen Gegenstand eines eigenen Berichts ist, in dem dargelegt wird, wie die Achtung dieser Rechte juristisch zu begründen ist;
11. fordert die Kommission auf, ihren Beschluss, in der Folgenabschätzung die Erwägungen zu den Grundrechten in die drei bestehenden Kategorien - wirtschaftliche, soziale und Umweltauswirkungen - einzuordnen, zu überdenken und eine spezifische Kategorie „Auswirkungen auf die Grundrechte“ zu schaffen, da nur so gewährleistet ist, dass alle Aspekte der Grundrechte bedacht werden;
12. unterstreicht das Recht der Kommission, während des gesamten Rechtsetzungsverfahrens bei Änderungen, durch die ein Grundrecht verletzt wird, ihren Vorschlag vor Annahme durch den Rat zurückzuziehen;

13. weist den Vorbehalt der Kommission zurück, Nichtigkeitsklagen „nach politischer Prüfung des Einzelfalls“ zu erheben, und betont nachdrücklich den unbedingten Vorrang der Verteidigung der Grund- und Freiheitsrechte vor jeglichen politischen Erwägungen;
14. hält es für notwendig, das Verfahren zur Berücksichtigung der Charta der Grundrechte auf das gesamte Rechtsetzungsverfahren wie auch auf die Komitologie auszudehnen, die Stellung des Parlaments zu stärken, die Rolle der Grundrechteagentur zu präzisieren und deren Unterstützung stärker in Anspruch zu nehmen;
15. erwägt dazu Artikel 34 seiner Geschäftsordnung abzuändern, um den für bürgerliche Freiheiten zuständigen Ausschuss mit der Prüfung der Auswirkungen von grundrechtsrelevanten Rechtsetzungsvorschlägen, Maßnahmen und Vorschriften zu betrauen, und die Artikel 91 und 115 seiner Geschäftsordnung so zu ändern, dass Entschließungen des Parlaments sich auch auf Verhältnisse in Mitgliedstaaten beziehen können, um seine Verantwortung im Rahmen der Artikel 6 und 7 des EU-Vertrags frühzeitig wahrnehmen zu können;
16. hält trotz des Vorhandenseins allgemeiner Konsultationsmechanismen eine größere Beteiligung der unabhängigen und externen Organisationen und Einrichtungen, die sich eigens mit Problemen im Zusammenhang mit den Grundrechten befassen, für wichtig; fordert daher die Kommission auf, einen spezifischen Mechanismus zur Konsultation dieser Organisationen und Einrichtungen bei der Ausarbeitung von Rechtsetzungsvorschlägen, die sich auf die Grundrechte auswirken, vorzusehen;
17. fordert den Rat auf, die systematische Grundrechtsprüfung auch in den Bereichen der Regierungszusammenarbeit zu verstärken, die Ergebnisse offen zu legen und sich ebenfalls der Unterstützung der Grundrechteagentur zu versichern;
18. bekräftigt, dass das Parlament und die anderen Organe der Europäischen Union innerhalb des Rechtsetzungsverfahrens gegebenenfalls und auf freiwilliger Basis vom Sachverstand der Grundrechteagentur im Bereich der Grundrechte sowie im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit profitieren könnten;
19. erinnert daran, dass weder die Verträge noch die Verordnung (EG) Nr. 168/2007 die Möglichkeit ausschließen, dass das Parlament die Grundrechteagentur bei der Umsetzung von Artikel 7 des EU-Vertrags um Unterstützung ersucht; erwartet, dass die Kommission und die Grundrechteagentur im Mehrjahresrahmen sowie im Jahresarbeitsprogramm die erforderlichen finanziellen und personellen Ressourcen vorsehen werden, um die Grundrechteagentur in die Lage zu versetzen, Ersuchen des Parlaments bei der Ausübung seiner Befugnisse gemäß Artikel 7 des EU-Vertrags in angemessener Weise nachzukommen;
20. hält es für außerordentlich wichtig, dass angemessene Modalitäten zur Verfügung stehen, mit denen die Bürger und die europäischen Institutionen über die interne Kontrolle der Achtung der Grundrechte informiert und aufgeklärt werden, u. a. durch regelmäßige diesbezügliche Berichte;

21. ersucht die Parlamente der Mitgliedstaaten, vor allem in den Bereichen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit und in der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, alle Beschlüsse und Maßnahmen auf ihre Vereinbarkeit mit der Charta der Grundrechte zu prüfen, damit die Unteilbarkeit der Grundrechte gewahrt und in allen Politiken der Union eine systematische und gründliche Grundrechtsprüfung gewährleistet ist;
22. fordert den Rat und die Kommission auf, gemäß Artikel 4 des EU-Vertrags bzw. nach den Artikeln 200 und 212 des EG-Vertrags dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten einen jährlichen Bericht über die Grundrechtspolitik der Union vorzulegen und in einen systematischen, offenen und permanenten Dialog über die Wahrung der Grundrechte in der Union einzutreten;
23. fordert die Kommission und den Rat auf, das Parlament über die Weiterverfolgung der Berichte durch das Netz nationaler Sachverständiger zu unterrichten;
24. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschließung dem Rat und der Kommission sowie den Regierungen und Parlamenten der Mitgliedstaaten und der Bewerberländer zu übermitteln.