



RAUM DER FREIHEIT, DER SICHERHEIT UND DES RECHTS: ALLGEMEINE ASPEKTE

Im Vertrag von Lissabon wird der Verwirklichung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts große Bedeutung beigemessen. Auch wurden mehrere wichtige Neuerungen eingeführt: ein wirksameres und demokratischeres Beschlussverfahren, das an die Stelle der bisherigen Säulenstruktur tritt, erweiterte Befugnisse für den Gerichtshof der Europäischen Union und eine neue Rolle für die nationalen Parlamente. Die Grundrechte werden durch eine nunmehr für die EU rechtsverbindliche Charta der Grundrechte gestärkt.

RECHTSGRUNDLAGE

Artikel 3 Absatz 2 EUV lautet wie folgt: „Die Union bietet ihren Bürgerinnen und Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen, in dem – in Verbindung mit geeigneten Maßnahmen in Bezug auf die Kontrollen an den Außengrenzen, das Asyl, die Einwanderung sowie die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität – der freie Personenverkehr gewährleistet ist“. In diesem Artikel, der die zentralen Ziele der EU aufzeigt, erlangt die Errichtung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) eine höhere Priorität, als es in dem vorangegangenen Vertrag von Nizza der Fall war, da dieses Ziel nunmehr noch vor der Verwirklichung des Binnenmarkts steht.

Titel V AEUV – Artikel 67 bis 89 – ist dem RFSR gewidmet. Über die allgemeinen Bestimmungen hinaus enthält dieser Titel ein spezielles Kapitel zu jedem der nachstehend aufgeführten Bereiche:

- Politik im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung,
- justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen,
- justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen,
- polizeiliche Zusammenarbeit.^[1]

Dänemark beteiligt sich nicht an der Annahme der Maßnahmen gemäß Titel V AEUV durch den Rat und das Vereinigte Königreich und Irland beteiligen sich ausschließlich nach einem Beschluss über die Beteiligung an der Annahme und Anwendung spezifischer Maßnahmen (Protokolle Nr. 21 und Nr. 22).

[1] Kurzdarstellungen [4.2.2](#), [4.2.3](#), [4.2.4](#), [4.2.6](#), [4.2.7](#).



Über diese Bestimmungen hinaus soll auch auf weitere Artikel verwiesen werden, die untrennbar mit der Errichtung eines RFSR verbunden sind. Dies gilt insbesondere für Artikel 6 EUV über die Charta der Grundrechte und die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Artikel 8 AEUV über die Bekämpfung von Ungleichheiten, Artikel 15 Absatz 3 AEUV über das Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe, Artikel 16 AEUV über den Schutz personenbezogener Daten und Artikel 18 bis 25 AEUV über die Nichtdiskriminierung und die Unionsbürgerschaft.

ZIELE

Die dem RFSR zugewiesenen Ziele sind in Artikel 67 AEUV festgelegt:

- „Die Union bildet einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in dem die Grundrechte und die verschiedenen Rechtsordnungen und -traditionen der Mitgliedstaaten geachtet werden.
- Sie stellt sicher, dass Personen an den Binnengrenzen nicht kontrolliert werden, und entwickelt eine gemeinsame Politik in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Kontrollen an den Außengrenzen, die sich auf die Solidarität der Mitgliedstaaten gründet und gegenüber Drittstaatsangehörigen angemessen ist. Für die Zwecke dieses Titels werden Staatenlose den Drittstaatsangehörigen gleichgestellt.
- Die Union wirkt darauf hin, durch Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Kriminalität sowie von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, zur Koordinierung und Zusammenarbeit von Polizeibehörden und Organen der Strafrechtspflege und den anderen zuständigen Behörden sowie durch die gegenseitige Anerkennung strafrechtlicher Entscheidungen und erforderlichenfalls durch die Angleichung der strafrechtlichen Rechtsvorschriften ein hohes Maß an Sicherheit zu gewährleisten.
- Die Union erleichtert den Zugang zum Recht, insbesondere durch den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher und außergerichtlicher Entscheidungen in Zivilsachen.“

ERGEBNISSE

A. Die wichtigsten Neuerungen des Vertrags von Lissabon

1. Effizienteres und demokratischeres Beschlussfassungsverfahren

Mit dem Vertrag von Lissabon entfällt die dritte Säule, die auf zwischenstaatlicher Zusammenarbeit basierte, wodurch im RFSR nun generell die Gemeinschaftsmethode zur Anwendung kommt. Die Annahme von Rechtsvorschriften erfolgt nun grundsätzlich gemäß dem in Artikel 294 AEUV erläuterten ordentlichen Gesetzgebungsverfahren. Der Rat beschließt mit qualifizierter Mehrheit, während die Beschlussfassung des Europäischen Parlaments als Mitgesetzgeber nach dem Mitentscheidungsverfahren erfolgt.

2. Neue Rolle der nationalen Parlamente

In Artikel 12 EUV und in den Protokollen Nr. 1 und Nr. 2 wird die Rolle der nationalen Parlamente in der EU erläutert. Die nationalen Parlamente verfügen nunmehr vor allem über einen Zeitraum von acht Wochen, um jeden Entwurf eines Gesetzgebungsakts



unter dem Aspekt des Subsidiaritätsprinzips zu prüfen, bevor zu diesem Entwurf auf Unionsebene ein Beschluss gefasst werden kann. Im Bereich des RFSR ist der Entwurf erneut zu überprüfen, sofern dies von einem Viertel der nationalen Parlamente gefordert wird (Artikel 7 Absatz 2 des Protokolls Nr. 2).

Der Gerichtshof der Europäischen Union kann wegen Verstoßes eines Gesetzgebungsakts gegen das Subsidiaritätsprinzip mit einer Nichtigkeitsklage befasst werden.

Die nationalen Parlamente werden an der Bewertung der Tätigkeit von Eurojust und Europol beteiligt (Artikel 85 und 88 AEUV).

3. Zusätzliche Rechte des Gerichtshofs der Europäischen Union

Der Gerichtshof kann nunmehr ohne Einschränkungen angerufen werden, um im Wege der Vorabentscheidung über den gesamten Bereich des RFSR zu entscheiden. Nach Ablauf eines Übergangszeitraums von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon (d. h. ab dem 1. Dezember 2014) kann auch Klage über die Rechtsakte geführt werden, die im Rahmen des vorangegangenen Vertrags im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen angenommen wurden. Das gleiche Verfahren gilt für Vertragsverletzungsklagen (Protokoll Nr. 36).

4. Stärkung der Rolle der Kommission

Eine bedeutende Neuerung besteht in der Möglichkeit der Kommission, gegen Mitgliedstaaten Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichteinhaltung der Vorschriften im Bereich des RFSR einzuleiten, was ihr eine neue Befugnis verschafft, die ordnungsgemäße Anwendung der Rechtsakte zu überprüfen.

5. Mögliche Beteiligung der Mitgliedstaaten an der Bewertung der Umsetzung der politischen Maßnahmen im Bereich des RFSR

In Artikel 70 AEUV ist festgelegt, dass der Rat auf Vorschlag der Kommission Maßnahmen erlassen kann, auf deren Grundlage die Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit der Kommission eine objektive und unparteiische Bewertung der von den Behörden der Mitgliedstaaten durchgeführten Umsetzung der Politik im Bereich des RFSR vornehmen.

B. Die programmatische Rolle des Europäischen Rates

Ein Aspekt neben der Weiterentwicklung der Verträge ist vor allem die Rolle, die der Europäische Rat hinsichtlich der Entwicklungen und Fortschritte in den verschiedenen Bereichen des RFSR gespielt hat.

Während der Tagung des Europäischen Rates in Tampere im Oktober 1999 fand eine Sondersitzung zur Errichtung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts statt, bei der die Möglichkeiten des Vertrags von Amsterdam umfassend genutzt wurden.

Im November 2004 verabschiedete der Europäische Rat ein neues Fünfjahres-Aktionsprogramm, das Haager Programm.

Am 10. und 11. Dezember 2009 verabschiedete der Europäische Rat das Stockholmer Programm. In diesem für den Zeitraum zwischen 2010 und 2014 konzipierten



Mehrjahresprogramm wurden die Interessen und Bedürfnisse der Bürger sowie anderer Personen, für die die EU Verantwortung trägt, in den Mittelpunkt gerückt.

Im Vertrag von Lissabon wird die maßgebliche Rolle des Europäischen Rates anerkannt und festgeschrieben: „Der Europäische Rat legt die strategischen Leitlinien für die gesetzgeberische und operative Programmplanung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts fest“ (Artikel 68 AEUV). Im Juni 2014 legte der Europäische Rat diese Leitlinien für die kommenden Jahre fest. Sie stehen im Einklang mit den Prioritäten der strategischen Agenda für die EU, die ebenfalls im Juni 2014 verabschiedet wurde. Die strategischen Leitlinien beruhen auf den im Rahmen des Stockholmer Programms erzielten Fortschritten. Eine Halbzeitüberprüfung dieser Leitlinien ist im Gange.

C. Einsatz von speziellen Beauftragten – Agenturen – für die Verwaltung des RFSR

Es wurden mehrere Agenturen eingerichtet, die zur Verwaltung der politischen Maßnahmen in mehreren für den RFSR bedeutenden Bereichen beitragen sollen: Europol im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit, die Europäische Polizeiakademie (CEPOL), Eurojust im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) im Bereich des Schutzes der Grundrechte und der Bekämpfung von Diskriminierung, die Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EMCDDA), die Europäische Grenz- und Küstenwache (Frontex) im Bereich der Koordinierung der Kontrolle an den Außengrenzen, das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) und die Europäische Agentur für das Management von IT-Großsystemen im RFSR (eu-LISA).

ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Das Europäische Parlament verfügt über mehrere Instrumente und eine Reihe von Befugnissen, um seiner Rolle in vollem Umfang gerecht zu werden:

- Befugnis im gesetzgebenden Bereich, in dem das Europäische Parlament bereits vor dem Vertrag von Lissabon im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens als Mitgesetzgeber auftrat, sein Beitrag in den Bereichen der dritten Säule aber auf die Abgabe von Stellungnahmen beschränkt war,
- haushaltspolitische Befugnis, in deren Rahmen das Europäische Parlament den Haushalt der EU gemeinsam mit dem Rat festlegt,
- Befugnis zur Befassung des Gerichtshofs im Rahmen einer Nichtigkeitsklage, wobei das Europäische Parlament diese Befugnis insbesondere ausübte, um die Nichtigkeitserklärung bestimmter Artikel der Richtlinie 2005/85/EG über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft zu beantragen und zu erlangen^[2],
- politisches Initiativrecht durch die Annahme sogenannter Initiativberichte und Entschließungen zu Themen, deren Behandlung vom Europäischen Parlament ausgewählt werden,

[2]EuGH, Urteil vom 6. Mai 2008, Rechtssache C-133/06.



- Möglichkeit der Entsendung von Delegationen in die Mitgliedstaaten, um sich mit den Problemen vertraut zu machen und vor allem die Modalitäten der Umsetzung von Rechtsvorschriften der EU zu überprüfen.

Die Hauptprioritäten, die im Verlauf der letzten Jahre immer wieder vom Europäischen Parlament hervorgehoben wurden, können wie folgt zusammengefasst werden:

- Anerkennung und Berücksichtigung der zunehmenden Bedeutung des RFSR im Rahmen der Entwicklung der EU,
- Abschaffung der dritten Säule und Einbeziehung der polizeilichen und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen in die Verfahren und das geltende EU-Recht, um dem Europäischen Parlament die Ausübung seiner demokratischen Rolle im Gesetzgebungsverfahren in vollem Umfang zu ermöglichen,
- Abschaffung der Einstimmigkeitsregel im Rat zur Vereinfachung der Beschlussfassung,
- Wahrung eines angemessenen Gleichgewichts zwischen dem Schutz der Grundrechte der Bürger und den Erfordernissen im Zusammenhang mit der Sicherheit und der Terrorismusbekämpfung,
- Stärkung des Schutzes und der Förderung der Grundrechte, vor allem durch die Annahme einer rechtsverbindlichen Charta der Grundrechte der EU sowie durch die Errichtung einer Agentur für Grundrechte als ein wirksames Instrument, das im Bereich der Grundrechte Unterstützung leistet und über Fachwissen verfügt.

Kristiina Milt
05/2019

