



EUROPÄISCHES PARLAMENT

2009 – 2014

---

*Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres*

---

**2011/2069(INI)**

11.7.2012

# ENTWURF EINES BERICHTS

zur Lage der Grundrechte in der Europäischen Union (2010–2011)  
(2011/2069(INI))

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

Berichterstatlerin: Monika Flašíková Beňová

PR\_INI

## INHALT

**Seite**

ENTWURF EINER ENTSCHEIDUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS .....3

## ENTWURF EINER ENTSCHEIDUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

### zur Lage der Grundrechte in der Europäischen Union (2010–2011) (2011/2069(INI))

*Das Europäische Parlament,*

- unter Hinweis auf die Präambel des Vertrags über die Europäische Union, insbesondere auf die Absätze 2 und 4 bis 7,
- gestützt auf Artikel 2, Artikel 3 Absatz 3 zweiter Spiegelstrich, Artikel 6 und 7 des Vertrags über die Europäische Union,
- unter Hinweis auf die Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 7. Dezember 2000 (die „Charta“), die am 12. Dezember 2007 in Straßburg proklamiert wurde,
- unter Hinweis auf die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK),
- unter Hinweis auf die Berichte der Kommission 2010 und 2011 über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (COM(2011)0160 und COM(2012)0169),
- unter Hinweis auf die Mitteilung der Kommission zum „Bericht über die Unionsbürgerschaft 2010: Weniger Hindernisse für die Ausübung von Unionsbürgerrechten“ (COM(2010)0603),
- unter Hinweis auf die Strategie der Kommission über die wirksame Umsetzung der Charta der Grundrechte durch die Europäische Union (COM(2010)0573) und die Operativen Leitlinien zur Berücksichtigung bei Folgenabschätzungen der Kommission (SEC(2011)0567),
- unter Hinweis auf die Schlussfolgerungen des Rates zu den Aktionen und Initiativen des Rates für die Umsetzung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, die auf der 3092. Tagung des Rates (Allgemeine Angelegenheiten) vom 23. Mai 2011 in Brüssel verabschiedet wurden, und auf die Leitlinien des Rates zu den methodischen Schritten, die unternommen werden müssen, um in den Vorbereitungsgremien des Rates die Vereinbarkeit von Maßnahmen mit den Grundrechten zu prüfen<sup>1</sup>,
- unter Hinweis auf die Übereinkommen der Vereinten Nationen zum Schutz der Menschenrechte, denen alle Mitgliedstaaten beigetreten sind, und die Übereinkommen und Empfehlungen des Europarates sowie die Entscheidungen, Leitlinien und Urteile spezialisierter Überwachungs- und Rechtsprechungsorgane,
- unter Hinweis auf die Entscheidungen und die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR),

---

<sup>1</sup> Ratsdokument 10140/11 vom 18. Mai 2011.

- unter Hinweis auf die Rechtsprechung der nationalen Verfassungsgerichte, die als Bezugspunkt für die Auslegung des einzelstaatlichen Rechts auch auf die Charta der Grundrechte verweist,
  - in Kenntnis der Berichte der Organe des Europarates, insbesondere der Berichte der Parlamentarischen Versammlung und des Kommissars für Menschenrechte über die Lage der Menschenrechte,
  - in Kenntnis des Stockholmer Programms – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger,
  - unter Hinweis auf die Tätigkeit, die Jahresberichte und Studien der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA),
  - unter Hinweis auf die Berichte und Studien von nichtstaatlichen Organisationen zu den Menschenrechten,
  - unter Hinweis auf seine Entschlüsse zu den Grund- und Menschenrechten, insbesondere die Entschlüsselung vom 15. Dezember 2010 zur Lage der Grundrechte in der Europäischen Union (2009) – wirksame Umsetzung nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon<sup>1</sup>,
  - gestützt auf Artikel 48 seiner Geschäftsordnung,
  - unter Hinweis auf den Bericht des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres und die Stellungnahmen des Ausschusses für die Rechte der Frau und Gleichstellung der Geschlechter sowie des Petitionsausschusses (A7-0000/2012),
- A. in der Erwägung, dass sich die Union nach Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) auf eine Gemeinschaft unteilbarer und universeller Werte wie die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Solidarität, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte für alle Personen im Gebiet der Europäischen Union, einschließlich Personen, die Minderheiten angehören, stützt;
- B. in der Erwägung, dass Artikel 6 Absatz 3 EUV bestätigt, dass die Grundrechte, wie sie in der EMRK verankert sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten ergeben, als allgemeine Grundsätze Teil des EU-Rechts sind;
- C. in der Erwägung, dass die Charta der Grundrechte der Europäischen Union mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon für die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union und die EU-Mitgliedstaaten rechtsverbindlich geworden ist, wenn diese EU-Recht anwenden;
- D. in der Erwägung, dass gemäß Artikel 2 EUV die Verpflichtungen der Beitrittskandidaten laut den Kriterien von Kopenhagen auch nach dem Beitritt zur EU für die Mitgliedstaaten gelten, und in der Erwägung, dass angesichts dessen alle Mitgliedstaaten fortlaufend dahingehend überprüft werden sollten, ob sie die Grundwerte der EU wie etwa die

---

<sup>1</sup> Angenommene Texte, P7\_TA(2010)0483.

Achtung der Grundrechte, demokratische Institutionen und Rechtsstaatlichkeit weiterhin einhalten;

### **Allgemeine Empfehlungen**

1. begrüßt die Schritte der Kommission, mit denen gewährleistet werden soll, dass Legislativvorschläge im Einklang mit der Charta stehen, stellt jedoch fest, dass noch großer Spielraum für Verbesserungen besteht, da immer noch Vorschläge vorgelegt werden, die die Auswirkungen vorgeschlagener Maßnahmen auf die Grundrechte überhaupt nicht oder nicht in angemessener Weise berücksichtigen; fordert die Kommission auf, konkrete Maßnahmen für eine verbesserte Prüfung dieser Vorschläge im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit der Charta zu ergreifen;
2. fordert die Kommission mit Nachdruck auf sicherzustellen, dass die Auswirkungen der Rechtsvorschriften der EU auf die Grundrechte und ihre Anwendung durch die Mitgliedstaaten systematisch Teil der Bewertungsberichte der Kommission über die Umsetzung der Rechtsvorschriften der EU sowie ihres Jahresberichts über die Überwachung der Anwendung des EU-Rechts werden;
3. fordert den Rat auf, seiner Verpflichtung wirksam nachzukommen, die Vereinbarkeit sowohl seiner vorgeschlagenen Änderungen an Vorschlägen der Kommission als auch der Vorschläge, die auf seine eigene Initiative vorgelegt wurden, mit der Charta zu überprüfen;
4. hebt hervor, dass auch das Europäische Parlament seine eigenständige Abschätzung der Auswirkungen von Legislativvorschlägen und Änderungsanträgen, die im Zuge des Gesetzgebungsprozesses geprüft werden, auf die Grundrechte verstärken sollte, um sie systematischer zu gestalten;
5. bedauert
  - den Mangel an Transparenz im Dialog zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten, wenn die Grundrechte oder die Interessen der europäischen Bürger auf dem Spiel stehen; ist der Auffassung, dass ein solcher Mangel an Transparenz im Hinblick auf die Umsetzung des EU-Rechts sich extrem negativ auf die anderen EU-Staaten, die EU-Bürger und andere Institutionen auswirken könnte, insbesondere wenn es um die sozialen und wirtschaftlichen Rechte der Bürger geht;
  - den Mangel an Transparenz in den EU-Agenturen, durch den es sich als schwer erweist, festzustellen, ob ihre Arbeit die Grundsätze der Transparenz, der verantwortungsvollen Verwaltung, des Datenschutzes und der Nichtdiskriminierung sowie der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit erfüllt;
6. bedauert die nicht hinnehmbaren Verzögerungen und Blockierungen des Beitritts der EU zur EMRK, die hauptsächlich auf einzelne Mitgliedstaaten zurückzuführen sind, und fordert die Kommission auf, das Verfahren abzuschließen;
7. weist auf die Verpflichtung der Kommission hin, denjenigen Vertragsverletzungsverfahren Vorrang einzuräumen, in denen Probleme grundsätzlicher

Natur behandelt werden oder die besonders weit reichende negative Auswirkungen auf die Bürger haben<sup>1</sup>;

8. bedauert die verhaltene Reaktion der Kommission auf einzelne Verletzungen der Grundrechte in Mitgliedstaaten und fordert die Kommission auf sicherzustellen, dass Vertragsverletzungsverfahren den wirksamen Schutz der Menschenrechte sichern, anstatt auf verhandlungsbasierte Lösungen mit den Mitgliedstaaten abzielen;
9. fordert die Kommission daher auf, nach Maßgabe von Artikel 7 EUV und Artikel 258 AEUV einen ausführlichen Vorschlag für einen Überwachungsmechanismus und ein Frühwarnsystem auszuarbeiten;
10. bekräftigt seine Forderung an die Kommission, den EU-Besitzstand im Bereich polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen vor Ablauf der Frist am 1. Dezember 2014 im Einklang mit dem Vertrag von Lissabon und der Charta zügig zu überarbeiten;
11. fordert eine parlamentarische Bewertung der für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) ergriffenen Maßnahmen nach Maßgabe von Artikel 70 AEUV durch die Schaffung einer ständigen Verbindung zwischen dem LIBE-Ausschuss des Europäischen Parlaments und den nationalen parlamentarischen Ausschüssen, die mit den Grundrechten befasst sind, um die einschlägigen Rechtsvorschriften auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene zu bewerten;
12. fordert die Mitgliedstaaten auf, ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen, schwere Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit dem CIA-Programm zur Terrorismusbekämpfung zu untersuchen und den Opfern gegenüber umfassende Wiedergutmachung zu leisten, ordnungsgemäß zu erfüllen, was bisher nicht der Fall war;
13. sieht es als inakzeptabel an,
  - dass es dem Europäischen Parlament, dem einzigen direkt gewählten Organ der EU und Mitgesetzgeber für die meisten EU-Politikbereiche, nicht gestattet war, die Themenbereiche des Mehrjahresrahmens der FRA festzulegen;
  - dass die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, die sich zu einem Standardpolitikbereich der EU entwickelt hat, sowie die sozialen und wirtschaftlichen Rechte, die grundlegende Elemente der Charta sind, immer noch nicht in den Aufgabenbereich der FRA fallen; fordert den Rat auf, die obengenannten Punkte in den nächsten Mehrjahresrahmen der FRA aufzunehmen;
14. ist besorgt über die Opt-outs einiger Mitgliedstaaten, mit denen diese eine Beeinträchtigung der Rechte ihrer Bürger riskieren, die stärker unter Diskriminierung leiden werden als andere EU-Bürger;

### **Diskriminierung**

---

<sup>1</sup> COM(2010)573 endg.

15. betont, dass die Grundsätze der Menschenwürde und der Gleichheit vor dem Gesetz die Grundlagen demokratischer Gesellschaften sind; hält die derzeitige Blockade der Verhandlungen im Rat über den Vorschlag der Kommission für eine horizontale Richtlinie zur Ausweitung des umfassenden Schutzes vor Diskriminierung aus jedweden Gründen, einschließlich der Religion oder des Glaubens, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung, für unverstänlich und fordert, dass Anstrengungen unternommen werden, um die schnellstmögliche Verabschiedung zu gewährleisten;
16. fordert die Mitgliedstaaten auf, Beschwerdeverfahren einzurichten, mit denen gewährleistet wird, dass Opfer vielfältiger Diskriminierung eine einzige Beschwerde wegen mehr als einem Diskriminierungsgrund einreichen können; hält es für angemessen, die Tätigkeit von Menschenrechtsaktivisten und gemeinsame Aktionen von an den Rand der Gesellschaft gedrängten Menschen und Gemeinschaften zu unterstützen;

### **Schutz von Einzelpersonen, die Minderheiten angehören**

17. betont, dass die Situation Staatenloser, die einen ständigen Wohnsitz in einem Mitgliedstaat haben, behandelt werden muss, und fordert alle betroffenen Mitgliedstaaten auf, die einschlägigen Übereinkommen der Vereinten Nationen zu ratifizieren;
18. unterstreicht, dass einige Personengruppen aufgrund von Unterschieden bei der Umsetzung des EU-Rechts und komplexen Verwaltungsverfahren bei der Ausübung ihres Rechts auf Freizügigkeit und auf freie Wohnsitzwahl diskriminiert werden; fordert die Kommission auf, Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten einzuleiten, die gegen die Richtlinie 2004/38/EG verstoßen;
19. fordert die Kommission auf, die konkreten Ergebnisse des EU-Rahmens für nationale Strategien zur Integration der Roma und die Fortschritte in den einzelnen Mitgliedstaaten zu bewerten;
20. fordert die Mitgliedstaaten auf, eine effektive Antwort auf die Ausgrenzung der Roma zu geben, indem integrierte Maßnahmen in Zusammenarbeit mit Vertretern der Roma-Bevölkerung entwickelt werden, so dass deren volle Beteiligung gewährleistet wird, und indem alle verfügbaren EU-Finanzmittel genutzt werden;

### **Chancengleichheit**

21. bedauert die geringe Wirkung von Initiativen der EU und nationalen Initiativen im Bereich der Ungleichheiten zwischen Männern und Frauen, insbesondere im Beschäftigungsbereich;
22. fordert die EU und die Mitgliedstaaten auf, ihre Bemühungen zu intensivieren, die Ziele des Europäischen Pakts für die Gleichstellung der Geschlechter 2011-2020 zu erreichen, und Maßnahmen zum Abbau der Gehaltsunterschiede zwischen Männern und Frauen, der Segregation bei der Beschäftigung und aller Formen von Gewalt gegen Frauen zu ergreifen;

### **Sexuelle Ausrichtung und Geschlechtsidentität**

23. fordert die Mitgliedstaaten auf, Hassverbrechen gegen Lesben, Schwule, Bisexuelle und Transgender-Personen zu registrieren und zu untersuchen und strafrechtliche Bestimmungen anzunehmen, mit denen Hassaufrufe aufgrund der sexuellen Ausrichtung und Geschlechtsidentität verboten werden;
24. fordert die Kommission auf, eine Neufassung des Rahmenbeschlusses des Rates zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, einschließlich anderer Formen willkürlicher Gewalt, unter anderem aus Gründen der sexuellen Ausrichtung, der Geschlechtsidentität und des Ausdrucks der Geschlechtlichkeit, vorzuschlagen;
25. fordert die Mitgliedstaaten auf, einen nationalen Rechtsrahmen anzunehmen, um gegen Diskriminierungen von Lesben, Schwulen, Bisexuellen und Transgender-Personen und gleichgeschlechtlichen Paaren aus Gründen ihrer sexuellen Ausrichtung oder Geschlechtsidentität vorzugehen, und fordert sie auf, die wirksame Anwendung des geltenden EU-Rechtsrahmens und der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union zu gewährleisten;
26. fordert diejenigen Mitgliedstaaten, die Rechtsvorschriften für gleichgeschlechtliche Partnerschaften erlassen haben, auf, die von anderen Mitgliedstaaten angenommenen Bestimmungen, die ähnliche Auswirkungen haben, anzuerkennen;
27. ist der Ansicht, dass die Grundrechte von Lesben, Schwulen, Bisexuellen und Transgender-Personen besser gewahrt werden dürften, wenn diese Zugang zu Rechtsinstitutionen wie einer Lebensgemeinschaft, eingetragenen Partnerschaft oder Ehe haben; begrüßt die Tatsache, dass 16 Mitgliedstaaten diese Möglichkeiten derzeit anbieten, und fordert die übrigen Mitgliedstaaten auf, dies ebenfalls in Erwägung zu ziehen;

### **Junge und ältere Menschen sowie Menschen mit Behinderungen**

28. fordert die Mitgliedstaaten auf, Altersdiskriminierung in der Arbeitswelt im Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union zu Einstellung und Entlassung älterer Arbeitnehmer zu bekämpfen;
29. fordert die Mitgliedstaaten auf, die Integration junger Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt sicherzustellen, insbesondere derjenigen, die von der Wirtschaftskrise betroffen sind;
30. begrüßt den Beschluss, das Jahr 2012 zum Europäischen Jahr für alternatives Altern und Solidarität zwischen den Generationen zu erklären; fordert die Mitgliedstaaten auf, die Lebensqualität älterer Menschen zu verbessern, indem angemessene soziale Dienste angeboten, der gegen sie gerichtete Missbrauch bekämpft und ihre Unabhängigkeit durch Förderung der Renovierung von und des Zugangs zu Wohnraum unterstützt werden;

### **Datenschutz**

31. bekräftigt, dass das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und das Recht auf Privatsphäre Grundelemente der Persönlichkeit, Menschenwürde und Freiheit einer Person sind;

32. betont, dass durch die Reform der Datenschutzvorschriften der EU die Transparenz und das Bewusstsein für Datenschutzrechte gesteigert und Abhilfemaßnahmen sowie Sanktionen effektiver gestaltet werden sollen; betont, dass eine Senkung bestehender Standards und die Verringerung nationaler Zuständigkeiten, einschließlich derer der Verfassungsgerichte, außer Frage stehen;

### **Migranten und Flüchtlinge**

33. fordert die Mitgliedstaaten auf, ein Verfahren für besser aufeinander abgestimmte Vorschriften für Asylsuchende im Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte einzurichten;
34. fordert die Mitgliedstaaten auf, sich auf wirksame Maßnahmen für die legale Einwanderung zu konzentrieren und das internationale Übereinkommen zum Schutze der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen zu ratifizieren;
35. fordert die Mitgliedstaaten auf sicherzustellen, dass das Gemeinsame Europäische Asylsystem wie geplant bis Ende 2012 zum Abschluss gebracht wird;
36. betont seine Entschlossenheit, die umfassende parlamentarische Kontrolle der Agenturen der EU im Bereich Justiz und Inneres, insbesondere von Europol, Frontex, Cepol, Eurojust und der Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen zu gewährleisten; fordert diese Agenturen auf, die Grundrechtsdimension ihrer Tätigkeiten zu verstärken;
37. kritisiert entschieden Vorschläge für die Wiedereinführung der Grenzkontrollen im Schengen-Raum, da diese die Freizügigkeit innerhalb der EU und das Funktionieren der Schengen-Zusammenarbeit beeinträchtigen würde;
38. betont, wie wichtig ein Bewertungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Einklang mit den Grundrechtsprinzipien ist;

### **Rechte des Kindes**

39. fordert die Organe und Einrichtungen der EU auf, Herausforderungen anzugehen wie die Aufhebung des Sorgerechts eines oder beider Elternteile, vermisste Kinder, den sexuellen Missbrauch von Kindern und Kinderpornografie, den Schutz unbegleiteter Migrantenkinder und die Lage von behinderten Heimkindern wirksam;
40. begrüßt die von der Kommission erarbeitete EU-Agenda für die Rechte des Kindes, die Bemühungen der Kommission um Sicherstellung der Achtung und der Förderung der Rechte des Kindes bei Gerichtsverfahren sowie die Tatsache, dass die Richtlinie für die Rechte und den Schutz von Opfern von Straftaten einen stärkeren Schutz von Kindern als verletzliche Opfer gewährleistet;

### **Rechte der Opfer und Zugang zur Justiz**

41. bedauert, dass die in einem anderen als ihrem Heimatland ansässigen EU-Bürger nicht

effektiv über ihre Rechte informiert werden, und fordert die Mitgliedstaaten zur Verbesserung ihrer Informationssysteme auf;

42. betont, dass sowohl der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte als auch der Gerichtshof der Europäischen Union in ihren Urteilen auf Hindernisse für den Zugang zur Justiz hingewiesen haben, wie z. B. die Dauer der Verfahren, den Mangel an wirksamen Rechtsbehelfen und den Anspruch auf rechtliches Gehör;
43. fordert die Mitgliedstaaten auf, verbleibende Barrieren, wie zeitliche Beschränkungen, Rechtsstellung, Verfahrensdauer, Prozesskosten und Verfahrensformalitäten abzubauen;

### **Unionsbürgerschaft**

44. fordert die Kommission auf, eine Vergleichsstudie zum Wahlrecht auf nationaler und EU-Ebene durchzuführen, um Unterschiede zu ermitteln, die unfaire Auswirkungen auf bestimmte Personengruppen in der EU haben, und dieser entsprechende Empfehlungen zur Überwindung der Diskriminierung beizufügen;
45. fordert die Mitgliedstaaten auf, Informationskampagnen zur Unterrichtung der EU-Bürger über ihr passives und aktives Wahlrecht durchzuführen; fordert, dass in allen Mitgliedstaaten, die erforderlichen Reformen der europäischen Wahlverfahren durchgeführt werden, damit eine aktive Unionsbürgerschaft erreicht wird;
46. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschließung dem Europäischen Rat, dem Rat und der Kommission sowie den Regierungen und Parlamenten der Mitgliedstaaten und der Kandidatenländer, den Vereinten Nationen, dem Europarat und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa zu übermitteln.