

## GENERALDIREKTION INTERNE POLITIKBEREICHE

# FACHABTEILUNG **C** BÜRGERRECHTE UND KONSTITUTIONELLE ANGELEGENHEITEN



Konstitutionelle Fragen

Freiheit, Sicherheit und Justiz

Gleichstellung der Geschlechter

Rechts- und Parlamentarische Angelegenheiten

Petitionen

**AUF DEM WEG ZUR VERHANDLUNG  
UND VERABSCHIEDUNG DES  
NACHFOLGEPROGRAMMS ZUM  
STOCKHOLMER PROGRAMM FÜR DEN  
ZEITRAUM 2015-2019**

**ZUSAMMENFASSUNG**





GENERALDIREKTION INTERNE POLITIKBEREICHE  
**FACHABTEILUNG C: BÜRGERRECHTE UND  
KONSTITUTIONELLE ANGELEGENHEITEN**  
BÜRGERLICHE FREIHEITEN, JUSTIZ UND INNERES

**AUF DEM WEG ZUR VERHANDLUNG UND  
VERABSCHIEDUNG DES  
NACHFOLGEPROGRAMMS ZUM STOCKHOLMER  
PROGRAMM FÜR DEN ZEITRAUM 2015-2019**

**ZUSAMMENFASSUNG**

**Kurzfassung**

Ungeachtet einiger konkreter Erfolge wird die Umsetzung des Stockholmer Programms laut Halbzeitbilanz durch diverse Ungleichgewichte beeinträchtigt. Nach wie vor geben Fragen zur Fähigkeit der Union, die Rechtsstaatlichkeit sicherzustellen und Krisen zu meistern, Anlass zur Sorge. Als Fazit aus Stockholm stellen sich folgende Herausforderungen für das zukünftige Programm im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: eine politische Herausforderung (wirksame Sicherstellung des Schutzes der Grundrechte – insbesondere des Schutzes personenbezogener Daten – und Umsetzung des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Solidarität), eine institutionelle Herausforderung (Sicherstellung der Akzeptanz des Europäischen Parlaments als vollwertiger Akteur bei der Planung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts) und eine technische Herausforderung (Entwicklung einer Kultur der Ex-post-Bewertung von Ergebnissen im Bereich Justiz und Inneres). Die Verabschiedung eines neuen Programms, mit dem die Linie von Tampere und der Haager und Stockholmer Programme fortgeführt wird, ist aufgrund all dieser Faktoren vollauf gerechtfertigt.

Diese Studie wurde vom Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments (LIBE) in Auftrag gegeben.

## **VERFASSER**

Henri Labayle, Professor an der Université de Pau et des Pays de l'Adour, Fakultät für Rechtswissenschaften in Bayonne, Mitglied des Réseau académique d'études juridiques sur l'immigration et l'asile en Europe „Odysseus“ (Akademisches Netzwerk für juristische Studien über Einwanderung und Asyl in Europa „Odysseus“) als Vertreter Frankreichs.

In Zusammenarbeit mit Philippe De Bruycker, Professor am Institut für europäische Studien der Université Libre de Bruxelles, Koordinator des Réseau académique d'études juridiques sur l'immigration et l'asile en Europe „Odysseus“ (Akademisches Netzwerk für juristische Studien über Einwanderung und Asyl in Europa „Odysseus“).

## **ZUSTÄNDIGER BEAMTER**

Alessandro DAVOLI  
Fachabteilung C: Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten  
Europäisches Parlament  
B-1047 Brüssel  
E-Mail: [alessandro.davoli@europarl.europa.eu](mailto:alessandro.davoli@europarl.europa.eu)

## **SPRACHFASSUNGEN**

Original: FR

## **ÜBER DEN HERAUSGEBER**

Unter folgender Adresse können Sie Kontakt mit der Fachabteilung aufnehmen oder ihren monatlichen Newsletter abonnieren: [poldep-citizens@europarl.europa.eu](mailto:poldep-citizens@europarl.europa.eu)

Europäisches Parlament, Druckvorlage von August 2013.  
© Europäische Union, Brüssel, 2013.

Dieses Dokument ist im Internet abrufbar unter:  
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

## **HAFTUNGS AUSSCHLUSS**

Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung des Verfassers wieder und entsprechen nicht unbedingt dem Standpunkt des Europäischen Parlaments.

Nachdruck und Übersetzung für nichtgewerbliche Zwecke sind mit Quellenangabe erlaubt; der Herausgeber ist vorab in Kenntnis zu setzen und erhält ein Belegexemplar.

## ZUSAMMENFASSUNG

Die Halbzeitbilanz zur Umsetzung des Stockholmer Programms gibt Anlass zu einer Bewertung der ersten Ergebnisse des Vertrags von Lissabon. Die Bilanz des Stockholmer Programms zeigt deutlich die Ungleichgewichte, die den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts kennzeichnen:

- das Ungleichgewicht zwischen Freiheit und Sicherheit aufgrund des Missverhältnisses zwischen den Normen zum Schutz natürlicher Personen und ihrer praktischen Umsetzung sowie der Verzögerung bei der Annahme von Normen zum Schutz personenbezogener Daten;
- das Ungleichgewicht zwischen Recht und Sicherheit durch die Annahme einer Strategie der inneren Sicherheit, die im Gegensatz dazu steht, dass ein echter europäischer Rechtsraum fehlt;
- das Ungleichgewicht zwischen Harmonisierung und operativer Umsetzung aufgrund eines normativen Defizits trotz einer Vielzahl vorhandener Agenturen und politischer Instrumente;
- das Ungleichgewicht zwischen den Mitgliedstaaten vor dem Hintergrund eines geteilten Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, weil man sich weigert, im Fall der Mittelmeerstaaten geopolitische Faktoren zu berücksichtigen und weil bestimmte Mitgliedstaaten entschlossen sind, Opt-out-Optionen zu nutzen;
- das Ungleichgewicht zwischen einer trotz nur schwacher Zielvorgaben stagnierenden Steuerung der legalen Zuwanderung und Fortschritten bei der Bekämpfung der illegalen Zuwanderung, die mit erheblichen Investitionen in die Datenbanken gefördert wird;
- das Ungleichgewicht zwischen der internen und externen Dimension der europäischen Politik, zumal mit dem Vertrag von Lissabon kein klarer institutioneller Rahmen geschaffen wurde – er bleibt komplex und konfliktbeladen.

Dennoch ist die Situation natürlich nicht nur negativ. Es sind auch einige konkrete Erfolge zu verzeichnen:

- Die unter schwierigen Umständen erfolgte Verabschiedung des Asylpakets steht für einen maßgeblichen Fortschritt in Richtung einer stärkeren Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten.
- Die europäische Politik wird zunehmend funktionsfähig, zum einen dank der Stärkung (Frontex) beziehungsweise Schaffung (Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen, die Agentur für die Steuerung der Informationssysteme des RFSR) von Agenturen – wenngleich sich die „Lissabonisierung“ von Europol und Eurojust noch hinzieht –, und zum anderen dank der Entstehung einer praxisorientierten Kultur im Bereich der E-Justiz sowie der Anpassung der Arbeitsinstrumente für die Drogen- und Terrorismusbekämpfung, auch wenn die Aufgaben im Bereich des Informationsaustauschs beim Kampf gegen die Schwermriminalität und im Datenschutz weiterhin unerledigt sind.
- Das für die gegenseitige Anerkennung unverzichtbare gegenseitige Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten wächst, mitunter aufgrund nationaler Initiativen wie im Bereich des Schutzes von Personen.

- Der Rückstand bei der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen wurde aufgeholt, und mit den vielen Initiativen, die zur Verabschiedung anstehen, sollten weitere Fortschritte folgen.
- Die Verfahrensrechte in Strafsachen sind trotz des fragmentarischen Ansatzes nach dem Scheitern des umfassenden Ansatzes einer der wesentlichen Fortschritte des Stockholmer Programms.
- Ungeachtet der außerordentlichen politischen Sensibilität dieses Themas für die Mitgliedstaaten verläuft die Annäherung des materiellen Strafrechts mittlerweile im Einklang mit der „Lissabonisierung“ früherer Entscheidungsrahmen und der Aufnahme neuer Projekte.

Allerdings bestehen weiterhin beunruhigende Fragen. Im Bereich rechtsstaatlicher Garantien hat die Kontroverse über die Verfassungsreformen in Ungarn gezeigt, dass die Union nicht über das erforderliche Rüstzeug verfügt, um die Mitgliedstaaten zur Einhaltung ihrer Grundwerte zu zwingen. Ferner stellt sich die Frage nach der Krisenbewältigungsfähigkeit der Union: Der Zusammenbruch des Asylsystems und des Systems zur Kontrolle der Außengrenzen in Griechenland hat die Unwirksamkeit der bestehenden Bewertungsmechanismen deutlich werden lassen, während sich das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen in der humanitären Katastrophe der syrischen Flüchtlinge nicht behauptet hat. Diese beiden Krisen zeugen auch von mangelnder Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten.

Aus dieser Bilanz lassen sich insgesamt drei Herausforderungen für das zukünftige Programm ableiten:

- Die politische Herausforderung: Der Schutz der Grundrechte ist für Justiz und Inneres zwar kein Kernthema, bleibt jedoch weiterhin insbesondere hinsichtlich des Schutzes personenbezogener Daten von zentraler Bedeutung, zumal der Prism-Skandal die Reaktionsfähigkeit der Union diesbezüglich auf die Probe stellt. Die Tatsache, dass die Solidarität durch den Vertrag von Lissabon den Rang eines Verfassungsgrundsatzes des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts erhalten hat, ist wirkungslos geblieben: Zwar nimmt die operative Dimension der Solidarität langsam Gestalt an, ihre finanzielle Dimension bleibt im Rahmen der finanziellen Vorausschau 2014-2020 jedoch notorisch unzureichend.
- Die institutionelle Herausforderung: Der durch den Vertrag von Lissabon zum Hauptakteur bestimmte Europäische Rat muss akzeptieren, das Parlament gemäß dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit zwischen den Organen in die Planung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts einzubeziehen. Zumindest sollte hier die Verabschiedung des nächsten Programms auf einen Zeitpunkt nach der Wahl im Juni 2014 verschoben werden, damit es durch die von den Wählern erneuerten Institutionen angenommen werden kann.
- Die technische Herausforderung: Nach dem Scheitern des Vorschlags der Kommission von 2006 macht die Ex-Post-Bewertung der Politik zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts mit dem Wegfall des Statusberichts – der ein rein beschreibendes Instrument war – Rückschritte. Die Frage der Kontrolle der Mitgliedstaaten durch die Kommission erfordert zudem einen Kulturwechsel innerhalb der GD Inneres, die nach mehr als einem Jahrzehnt wichtiger

Aufbauarbeit künftig über die wirksame Anwendung dieser Errungenschaft im Wege der Vertragsverletzungsklage wachen muss.

Abgesehen davon, dass noch ganze Teilbereiche des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts aufgebaut werden müssen, bedarf es angesichts der großen Vorbehalte der Mitgliedstaaten gegenüber Bewertungen eines überzeugenden Programms, um Letztere davon zu überzeugen, wenn nicht gar dazu zu zwingen, Rechenschaft abzulegen. Trotz der vorherrschenden Skepsis ist die Zeit der Programme also noch nicht vorbei. Auch wenn sie inhaltlich nicht so detailliert sein werden wie das Haager oder das Stockholmer Programm und man zum Geist von Tampere zurückkehrt, werden die zukünftigen strategischen Leitlinien der legislativen und operativen Planung für den Fortschritt des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts von entscheidender Bedeutung sein.





## GENERALDIREKTION INTERNE POLITIKBEREICHE

# FACHABTEILUNG C BÜRGERRECHTE UND KONSTITUTIONELLE ANGELEGENHEITEN

## Rolle

Die Fachabteilungen sind Forschungsreferate, die Ausschüsse, interparlamentarische Delegationen und andere parlamentarische Einrichtungen beraten.

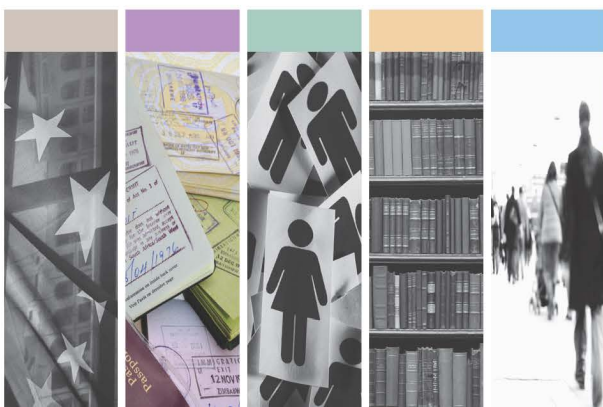
## Politikbereiche

- Konstitutionelle Fragen
- Freiheit, Sicherheit und Justiz
- Gleichstellung der Geschlechter
- Rechts- und Parlamentarische Angelegenheiten
- Petitionen

## Dokumente

Siehe Website des Europäischen Parlaments:  
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

BILDNACHWEISE: iStock International Inc.



ISBN  
doi:



Amt für Veröffentlichungen