

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 30.3.2011
KOM(2011) 160 endgültig

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT,
DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN
AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Bericht 2010 über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen
Union**

SEK(2011) 396 endgültig

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

Bericht 2010 über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union

EINLEITUNG

Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wurde die Charta der Grundrechte der Europäischen Union¹ rechtsverbindlich. Dies führt zu einer erheblichen Stärkung der rechtsstaatlichen Governance der Europäischen Union. Es ist ein Meilenstein auf einem Weg, der vor Jahrzehnten begann. Zuvor war die Union aufgrund der Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Achtung der Grundrechte verpflichtet. Jetzt vereint die Charta in einem einzigen, kohärenten und rechtsverbindlichen Instrument die für die Organe und Einrichtungen der EU bindenden Grundrechte.

Die Charta ist nicht einfach ein Text, der abstrakte Grundsätze festlegt. Sie muss jedes Mal beachtet werden, wenn Organe oder Einrichtungen der EU tätig werden oder wenn EU-Recht zur Anwendung kommt, so dass die Menschen tatsächlich in den Genuss ihrer Grundrechte kommen können. Deshalb hat die Europäische Kommission im Jahr 2010 eine Strategie zur wirksamen Umsetzung der Charta² angenommen. Ziel ist es, dass die Union mit gutem Beispiel vorangeht. Die Charta muss in jeder Stufe der Rechtsetzung in der EU eingehalten werden - von dem Tag an, an dem die Europäische Kommission mit der Ausarbeitung ihrer Vorschläge beginnt, während des Gesetzgebungsprozesses, in dem Änderungen vorgenommen werden, bis zu dem Tag, an dem die Rechtsakte in Kraft treten, sobald sie vom Europäischen Parlament und vom Rat angenommen wurden, und bis zu ihrer Umsetzung durch die Mitgliedstaaten.

Die Kommission hat ihrerseits die Bewertung der Auswirkung ihrer Legislativvorschläge auf die Grundrechte durch die Erstellung einer „Grundrechts-Checkliste“ gestärkt, mit der systematisch geprüft wird, ob ihre Vorschläge mit der Charta vereinbar sind.

Die Kommission hat in ihrer Strategie die Absicht kundgetan, einen Jahresbericht vorzulegen, der über den Fortschritt bei der Durchsetzung der Charta in den Bereichen Aufschluss gibt, in denen die EU handlungsbefugt ist. Der Jahresbericht 2010 über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union bietet zum ersten Mal einen kohärenten Überblick über die wichtigsten Informationen und veranschaulicht die dynamische Anwendung der Charta.

Dieser Jahresbericht zeigt konkrete Probleme, mit denen die Menschen konfrontiert sind, und erklärt, wie die EU-Organe diese Probleme in ihrem Zuständigkeitsbereich gelöst haben oder warum sie manchmal angesichts der Grenzen ihrer Zuständigkeiten, die ihnen in den Verträgen zugewiesen wurden, nicht aktiv werden konnten. Der Jahresbericht beschreibt

¹ Charta der Grundrechte der Europäischen Union, ABl. C 83 vom 30.3.2010, S. 389–403.

² KOM (2010) 573 endgültig, verfügbar unter:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0573:FIN:DE:PDF>

auch, wie die EU-Organe, angefangen bei der Kommission, bei der Einleitung, Planung und Entwicklung von EU-Politiken die Grundrechte berücksichtigen. Der vorliegende Bericht und die nachfolgenden Berichte messen die Erfolgsbilanz der EU-Organe bei der Umsetzung der Charta.

1. KLÄREN, WANN DIE CHARTA GILT UND WANN NICHT

Das Interesse der Menschen an der Charta und ihre Erwartungen an die Einhaltung derselben sind hoch. Die Charta findet jedoch nicht in allen Situationen Anwendung, in denen die Grundrechte ein Thema in der Europäischen Union sind. Im Jahr 2010 hat die Kommission mehr als 4 000 die Grundrechte betreffende Briefe aus der Bevölkerung erhalten. Ungefähr drei Viertel derselben betrafen Fälle, die sich außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der Union befinden. Das spiegelt ein häufig auftretendes Missverständnis über den Zweck der Charta wider und über die Situationen, in denen sie gilt oder nicht gilt.

In der Europäischen Union wird der Schutz der Grundrechte sowohl auf nationaler Ebene durch die Verfassungssysteme der Mitgliedstaaten gewährleistet - die bereits vor der Charta bestanden und mehr entwickelte Rechtsprechung haben - als auch auf EU-Ebene durch die Charta.

Die Charta findet bei dem Handeln aller Organe und Einrichtungen der EU Anwendung. Sie betrifft insbesondere die Rechtsetzungsarbeiten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, die in voller Übereinstimmung mit der Charta sein müssen, um den Forderungen des Unionsrechts zu entsprechen. Die Charta gilt auch für das auswärtige Handeln der Europäischen Union.³

Die Charta gilt für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Anwendung des Rechts der Union. Sie gelangt nicht zur Anwendung in Situationen, die keinerlei Bezug zum Unionsrecht aufweisen und erweitert die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten nicht.⁴

Wenn die Charta nicht gilt, werden die Grundrechte jedoch auf nationaler Ebene weiterhin gemäß den innerstaatlichen Verfassungssystemen garantiert. Die Mitgliedstaaten haben umfassende nationale Bestimmungen zu den Grundrechten, deren Einhaltung durch nationale Gerichte garantiert wird. Die Einhaltung der Grundrechte obliegt den nationalen Behörden, einschließlich der Gerichte. Darüber hinaus sind alle Mitgliedstaaten unabhängig von ihren Verpflichtungen aus dem Unionsrecht, Verpflichtungen im Rahmen der Europäischen Menschenrechtskonvention eingegangen. Deshalb können Einzelpersonen als letztes Mittel und nach Erschöpfung aller auf nationaler Ebene bestehenden Rechtsmittel, Klage bei dem

³ Gemäß Artikel 21 Vertrag über die Europäische Union will die Union bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit, der universellen Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, der Achtung der Menschenwürde, den Grundsätzen der Gleichheit und der Solidarität sowie der Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts weltweit zu stärkerer Geltung verhelfen. Bei der Durchführung von Artikel 21 EUV wendet die EU sowohl die Charta an als auch die anwendbaren Menschenrechtsnormen der Vereinten Nationen. Bei dem Jahresbericht der EU über Menschenrechte und Demokratie in der Welt, der die Maßnahmen der EU in Drittländern beschreibt, handelt es sich um einen getrennten Bericht.

⁴ In Artikel 51 Absatz 2 der Charta heißt es, dass diese den Geltungsbereich des Unionsrechts nicht über die Zuständigkeiten der Union hinaus ausdehnt und weder neue Zuständigkeiten noch neue Aufgaben für die Union begründet noch die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten und Aufgaben ändert.

Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg wegen der Verletzung eines durch die Europäische Menschenrechtskonvention garantierten Grundrechts einreichen.

Auf diese Weise ergänzt die Charta die nationalen Verfassungssysteme und das System des durch die Europäische Menschenrechtskonvention garantierten Schutzes der Grundrechte, ohne diese jedoch zu ersetzen.

2. DIE CHARTA WIRKUNGSVOLLER FÜR DIE MENSCHEN MACHEN

Angesichts des wachsenden öffentlichen Interesses an der Charta besteht ein dringender Bedarf, die Menschen besser darüber zu informieren, wann die Rechte der Charta Anwendung finden - insbesondere auf die Handlungen der Organe und Einrichtungen der EU sowie auf die Handlungen der Mitgliedstaaten, aber nur, wenn diese EU-Recht anwenden - und wie sie in der Praxis durchgesetzt werden können, wenn sie verletzt wurden. Die Menschen müssen wissen, an wen sie sich in solchen Fällen um Hilfe wenden können. Sie sollten auch darüber informiert werden, an wen sie sich in den Fällen wenden können, die außerhalb der Anwendung der Charta liegen, insbesondere wenn nationale Behörden handeln, ohne Unionsrecht umzusetzen. Die Bereitstellung angemessener Informationen ist der Schlüssel, um sicherzustellen, dass *kein Verstoß ohne konkrete Möglichkeit der Wiedergutmachung bleibt*.

2.1. Handeln auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene

Die Charta schützt natürliche und juristische Personen vor Handlungen der Organe und Einrichtungen der EU, die nicht den Grundrechten entsprechen. Folglich müssen die Organe und Einrichtungen der EU die Charta achten.

Die Kommission ist entschlossen, alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel zu nutzen, um für die Achtung der Charta auf EU-Ebene Sorge zu tragen. Wenn eine Einrichtung oder ein Organ der EU die Charta nicht einhält, hat der Gerichtshof die Befugnis, die Rechtmäßigkeit der Maßnahme zu prüfen und die Kommission ist dazu befugt, die entsprechenden Verfahren einzuleiten.

Die Behörden der Mitgliedstaaten - gesetzgebende, ausführende und rechtsprechende - sind lediglich bei der Anwendung des Rechts der Union an die Einhaltung der Charta gebunden, insbesondere wenn sie Verordnungen oder Entscheidungen der EU anwenden oder EU-Richtlinien umsetzen. Wenn eine Einzelperson der Ansicht ist, dass eine nationale Behörde die Charta bei der Anwendung des Rechts der Union verletzt hat, kann sie sich an die nationalen Gerichte des betreffenden Staates wenden. Die nationalen Richter sind unter der Leitung des Gerichtshofs dazu befugt, sicherzustellen, dass die Charta von den Mitgliedstaaten beachtet wird, wenn sie das Recht der Union anwenden. Eine Einzelperson kann sich auch bei der Kommission beschweren; Letztere ist befugt, ein Vertragsverletzungsverfahren gegen den Mitgliedstaat einzuleiten.

Die Stärkung des Dialogs zwischen den EU-Organen und den nationalen Einrichtungen, einschließlich der nationalen Gleichstellungsstellen, die für die Einhaltung der Grundrechte sorgen, wird den wirkungsvollen Schutz der Bürger verbessern.

2.2. Rechtsmittel und Beschwerden bei der richtigen Stelle einlegen

Wenn Mitgliedstaaten außerhalb der Anwendung des Rechts der Union handeln, schützen ihre nationalen Verfassungen, die auch Vorschriften für den Schutz der Grundrechte enthalten, diese. In diesen Situationen liegt es im Interesse der Personen, deren Grundrechte möglicherweise verletzt wurden, sicherzustellen, dass ihre Beschwerde schnell an die zuständige nationale Behörde gerichtet wird, sei es die Regierung oder seien es die zuständigen Gerichte oder spezialisierten Menschenrechtsbehörden. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte stellt eine zusätzliche Schutzschicht dar, nachdem alle innerstaatlichen Rechtsmittel erschöpft wurden. Es sollte angemerkt werden, dass die Kommission nicht ein Berufungsgericht gegen die Entscheidungen der nationalen oder internationalen Gerichte ist.

Personen, die der Ansicht sind, dass ihre Grundrechte verletzt wurden, benötigen Zugang zu praktischen Informationen über die in den Mitgliedstaaten bestehenden Rechtsmittel. Die Kommission ist entschlossen, dieses Bedürfnis zu stillen. Das bedeutet nicht die Einführung neuer Mechanismen zum Schutz der Grundrechte. Stattdessen bedarf es der Förderung der Anwendung bestehender Instrumente, indem die Öffentlichkeit darüber informiert wird, welche Stelle für eine bestimmte Beschwerde zuständig ist.

Als ersten Schritt wird die Kommission das Europäische E-Justiz-Portal verbessern, indem sie die Öffentlichkeit darüber informiert, wo Beschwerden wegen einer Verletzung der Grundrechte einzureichen sind.

In Fällen, in denen die Charta keine Anwendung findet, wird die Kommission prüfen, wie angebliche Grundrechtsverletzungen durch die Mitgliedstaaten gegebenenfalls an die zuständigen nationalen Behörden weitergeleitet werden können. Als erstes wird die Kommission im Jahr 2011 gemeinsam mit dem Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments, mit nationalen Menschenrechtsinstitutionen und anderen nationalen Behörden wie Justizministerien und Gleichstellungsstellen sowie mit betroffenen Parteien ein Seminar organisieren, um die Einführung solcher Mechanismen zu untersuchen.

2.3. Klare Kommunikation über die Charta

Die von der Kommission im Jahr 2010 gesammelten Informationen über die Charta betonen die Notwendigkeit einer klareren Kommunikation darüber, wann die Charta gilt und wer was im Bereich der Grundrechte tut.⁵ Um Verzögerungen bei der Geltendmachung von Grundrechten und Enttäuschungen zu vermeiden, sollten nationale Behörden, die Organe und andere Einrichtungen der EU, einschließlich der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, gemeinsame Anstrengungen unternehmen, die Bürger besser darüber zu informieren, wann die Charta gilt und wann nicht.

3. DIE WICHTIGSTEN ENTWICKLUNGEN IM JAHR 2010

Der Bericht für das Jahr 2010 zeigt, dass die in der Charta festgeschriebenen Grundrechte für eine Reihe von Politiken gelten, für die die Union verantwortlich ist, und dass die

⁵ Dies wird auch durch eine Umfrage bestätigt, die von dem Europäischen Bürgerbeauftragten und dem Europäischen Parlament in Auftrag gegeben wurde. Der kürzlich durchgeführten Umfrage zufolge fühlen sich 72 % der europäischen Bürger nicht gut über die Charta informiert (Pressemitteilung des Europäischen Bürgerbeauftragten vom 18. März 2011, EO/11/6).

Grundrechte bei der Planung und Durchführung von EU-Maßnahmen (von der Justiz über die Verkehrspolitik zum Grenzmanagement) stets beachtet werden müssen.

Der Bericht legt viele Beispiele für die Anwendung der Charta in allen ihren sechs Titeln (Würde, Freiheiten, Gleichheit, Solidarität, Bürgerrechte und Justizielle Rechte) vor und deckt eine Reihe von EU-Politiken ab.

So war die Achtung der unter dem Titel **Würde** stehenden Rechte beispielsweise im Bereich der Einwanderung ein großes Anliegen. Ihnen wurde im Jahr 2010 beim Erlass von Rechtsvorschriften, wie dem Beschluss zur Überwachung der Seeaußengrenzen⁶ und den Änderungen der FRONTEX-Verordnung⁷ große Bedeutung beigemessen. Bedenken bezüglich der Menschenwürde wurden auch bei der Mitteilung der Kommission über den Einsatz von Sicherheitsscannern auf EU-Flughäfen berücksichtigt.⁸

Ähnlich wurden Maßnahmen der Kommission durch eine Reihe von Fragestellungen in dem unter dem Titel **Freiheiten** zusammengefassten Bereich gestaltet. Die Freiheit der Medien und die unternehmerische Freiheit haben in dem Vorschlag der Kommission über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen⁹ besondere Aufmerksamkeit erhalten.

In Bezug auf den Titel **Gleichheit** bestand bei Bürgern und beim Europäischen Parlament großes Interesse an den Rechten des Kindes. Die Kommission hat in diesem Bereich mehrere Initiativen ergriffen, wie den EU-Aktionsplan für unbegleitete Minderjährige (2010 – 2014).¹⁰ Die Einhaltung des Prinzips der Nichtdiskriminierung aus verschiedenen Gründen, einschließlich Geschlecht und Rasse, ist weiterhin ein wichtiges Anliegen. Dies wird durch Daten der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte bestätigt.

In Bezug auf den Titel **Solidarität** hat die Kommission Anstrengungen unternommen, um die wirkungsvolle Anwendung der mit den Grundrechten der Arbeitnehmer in Verbindung stehenden EU-Instrumente zu ermöglichen.

Auf die Rechte unter dem Titel **Justizielle Rechte** wurde in mehreren Gerichtsentscheidungen Bezug genommen, insbesondere auf das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf.

⁶ Beschluss des Rates vom 26. April 2010 zur Ergänzung des Schengener Grenzkodex hinsichtlich der Überwachung der Seeaußengrenzen im Rahmen der von der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union koordinierten operativen Zusammenarbeit, ABl. L 111 vom 4.5.2010, S. 20-26.

⁷ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (FRONTEX), KOM(2010) 61 endgültig, verfügbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0061:FIN:DE:PDF>

⁸ KOM(2010) 311 endgültig, verfügbar unter: http://ec.europa.eu/transport/air/security/doc/com2010_311_security_scanners_de.pdf

⁹ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen, KOM(2010) 748 endgültig, verfügbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0748:FIN:DE:PDF>

¹⁰ Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament - Aktionsplan für unbegleitete Minderjährige (2010 – 2014), KOM(2010) 213 endgültig, verfügbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0213:FIN:DE:PDF>

Eine Analyse der Anfragen von Bürgern und vom Europäischen Parlament zeigt, dass über diese Fragestellungen hinaus die größten Bedenken im Jahr 2010 den Datenschutz, den Zugang zum Recht, die Integration von Roma und die Förderung der Gleichheit betrafen.

3.1. Datenschutz

Die Charta garantiert das Recht von Personen auf Schutz der personenbezogenen Daten (Artikel 8 der Charta). Europäer haben ein großes Interesse an dieser Thematik und sind häufig darüber beunruhigt, wie ihrer personenbezogenen Daten genutzt werden. Dies zeigen die zahlreichen Fragen von Bürgern und dem Europäischen Parlament im Jahr 2010. Diese Fragen betrafen eine große Bandbreite an Themen, vom Datenschutz bei der Anwendung neuer Technologien bis zur Einhaltung von Datenschutzbestimmungen durch Drittländer. Die Anfragen lenkten die Aufmerksamkeit auf Themen wie die Erfassung von Fingerabdrücken von Schulkindern, Google Street View, Video-Überwachungssysteme am Arbeitsplatz, soziale Netzwerke, die Datenerhebung bei Volkszählungen und die Förderung von Forschung zu neuen Technologien im Bereich der Sicherheit.

Neue Technologien ermöglichen es dem Einzelnen, in einem nie zuvor dagewesenem Ausmaß im Handumdrehen Informationen über seine Verhaltensweisen und Vorlieben weiterzugeben und sie öffentlich und weltweit zugänglich zu machen. Als Antwort auf diese Herausforderungen hat die Kommission im Jahr 2010 ein Gesamtkonzept für den Datenschutz in der Europäischen Union¹¹ angenommen, welches die Hauptziele für die Reform der EU-Datenschutzregelung festlegt: Stärkung der Rechte des Einzelnen (beispielsweise durch Erhöhung der Transparenz und Stärkung der Kontrolle über personenbezogene Daten); Stärkung der Binnenmarktdimension (durch eine Verringerung des Verwaltungsaufwands und die Gewährleistung gleicher Bedingungen); Änderung der Datenschutzvorschriften in den Bereichen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, so dass personenbezogene Daten in diesem Bereich einen sehr hohen Schutz genießen, auch beim Transfer der Daten in Länder außerhalb der EU; wirksamere Durchsetzung der Datenschutzvorschriften (auch durch eine Stärkung und weitere Harmonisierung der Rolle und Befugnisse der Datenschutzbehörden). Die Kommission wird im Jahr 2011 Vorschläge für eine neue allgemeine Datenschutzregelung vorlegen.¹²

Am 10. Februar 2010 betonte das Europäische Parlament die Notwendigkeit einer besseren Berücksichtigung des Datenschutzes bei internationalen Abkommen über den Datentransfer zur Bekämpfung des Terrorismus und stimmte gegen das vorgeschlagene Abkommen zum Programm zur Aufspürung der Finanzierung von Terrorismus. Das führte dazu, dass die Kommission ein neues Abkommen vorschlug, das stärkere Garantien für den Datenschutz enthielt. Das Europäische Parlament stimmte diesem Abkommen zu, das am 1. August 2010 in Kraft trat.¹³ Auch der Gerichtshof der Europäischen Union hat die Bedeutung des

¹¹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Gesamtkonzept für den Datenschutz in der Europäischen Union, KOM(2010) 609 endgültig, verfügbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0609:FIN:DE:PDF>

¹² In diesem Zusammenhang sind andere einschlägige Grundrechte der Charta sowie andere Ziele der Verträge uneingeschränkt zu beachten, wobei auch das Grundrecht auf Datenschutz gewährleistet werden muss.

¹³ Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Zahlungsverkehrsdaten und deren Übermittlung aus der Europäischen Union an die Vereinigten Staaten für die Zwecke des Programms zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus, ABl. L 195 vom 27.7.2010, S. 5–14.

Grundrechts auf Datenschutz hervorgehoben, indem er am 9. November 2010 die EU-Rechtsvorschriften für ungültig erklärte, die die Veröffentlichung der Namen der natürlichen Personen vorschrieb, die Empfänger von Mitteln aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft und aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums waren.¹⁴

3.2. Zugang zur Justiz

Der Zugang zur Justiz ist nicht nur ein Grundrecht, das insbesondere durch Artikel 47 der Charta gewährleistet wird. Fragen der Justiz betreffen sehr häufig das tägliche Leben vieler Personen innerhalb der EU. Wo sind Rechtsansprüche in einem anderen Mitgliedstaat geltend zu machen? Was sind meine Rechte als Opfer in einem Gerichtsverfahren? Das sind nur ein paar der Fragen, mit denen viele Europäer konfrontiert sind. Im Jahr 2010 haben viele Leute an die Kommission geschrieben und sich darüber beschwert, dass sie nicht ausreichend Hilfe oder in ausreichendem Maße Rechtsbeistand erhalten haben oder finden konnten, um ihrer Fälle vor den nationalen Gerichten zu verhandeln. Viele Bürger beschwerten sich über lange oder teure Gerichtsverfahren, die sie vom Zugang zur Justiz abhielten. Einige Schreiben enthielten Vorwürfe der Korruption, der Verletzung des Grundsatzes der Waffengleichheit oder der fehlenden Unabhängigkeit bestimmter nationaler Gerichte sowie der Verletzung des Rechts auf ein gerechtes Verfahren. Die Kommission konnte nicht viele dieser Themen behandeln, da sie in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen.

Zur Stärkung der Rechte verdächtigter oder beschuldigter Personen, die die Sprache des Strafverfahrens nicht verstehen oder sprechen, hat die EU im Jahr 2010 gemeinsame EU-Mindestnormen zum Recht auf Dolmetschleistungen und Übersetzungen¹⁵ angenommen. Die Kommission hat auch Vorschriften vorgeschlagen, die vorschreiben, dass Personen, die einer Straftat verdächtigt werden, in einer ihnen verständlichen Sprache über ihre Rechte belehrt werden.¹⁶ Jeder, der entweder aufgrund einer Straftat oder aufgrund eines Europäischen Haftbefehls festgenommen wird, wird in Schriftform in einem „Erklärung der Rechte“ genannten Schriftstück über seine grundlegenden Rechte zum Zeitpunkt der Festnahme und über die Anklagepunkte informiert. Auch im Jahr 2011 wird die Kommission mit der Durchführung des Fahrplans zur Stärkung der Verfahrensrechte fortfahren, in dem ein Programm legislativer Maßnahmen festgesetzt wird, mit denen gerechte Verfahren gewährleistet werden sollen, indem Vorschriften vorgeschlagen werden, die den Zugang zu einem Rechtsanwalt und das Recht auf Kommunikation mit Familienmitgliedern, Konsulatsangestellten und Arbeitgebern wirksam machen sollen.

Vor Gericht haben nicht nur die Beschuldigten, sondern auch die Opfer einer Straftat Rechte, die geachtet werden müssen und es ist der Kommission ein Anliegen, die Situation der Opfer zu verbessern. Die Kommission plant, im Jahr 2011 ein Maßnahmenpaket vorzulegen, mit dem die Rechte, der Schutz und die Unterstützung aller Opfer einer Straftat während des gesamten Verfahrens und über den Strafprozess hinaus verbessert werden sollen.

¹⁴ EuGH, verbundene Rechtssachen C-92/09 und C-93/09, *Volker und Markus Schecke, Eifert*, 9.10.2010.

¹⁵ Richtlinie 2010/64/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2010 über das Recht auf Dolmetschleistungen und Übersetzungen in Strafverfahren, ABl. L 280 vom 26.10.2010, S. 1-7.

¹⁶ Vorschlag für eine Richtlinie über das Recht auf Belehrung in Strafverfahren, KOM(2010) 392, verfügbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0392:FIN:DE:PDF>

3.3. Die Grundrechte der Roma

Während der EU-Vertrag in Artikel 2 die Rechte der Menschen anerkennt, die Minderheiten angehören, verbietet Artikel 21 der Charta die Diskriminierung wegen der ethnischen oder sozialen Herkunft oder wegen der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit. Mit 10 bis 12 Millionen Menschen sind die Roma Europas größte ethnische Minderheit. Ein großer Anteil der Roma in der EU ist stark betroffen von Arbeitslosigkeit, extremer Armut, mangelhaften Wohnverhältnissen, geringen Gesundheitsstandards und einem schwierigen Zugang zur Bildung. Deshalb ist die soziale und wirtschaftliche Integration der Roma eine Priorität in der EU, wie es die Kommission am 7. April 2010 in ihrer Mitteilung unterstrich, in der die wichtigsten Herausforderungen der Integration der Roma für alle EU-Mitgliedstaaten dargelegt wurden.¹⁷

Alle EU-Bürger haben das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten und nicht diskriminiert zu werden. Die nationalen Behörden haben nur unter bestimmten strengen und klaren Voraussetzungen, die in der EU-Freizügigkeits-Richtlinie von 2004¹⁸ festgelegt sind, das Recht, einen EU-Bürger auszuweisen oder ihm das Aufenthaltsrecht zu entziehen. Diese Richtlinie enthält auch die Verfahrensgarantien zur Vermeidung willkürlicher, diskriminierender und unverhältnismäßiger Entscheidungen und garantiert damit Grundrechte, einschließlich des Verbots von Kollektivausweisungen (Artikel 19 Absatz 1 der Charta). Zur Sicherstellung dieser Rechte hat die Kommission nach den Ereignissen im Sommer 2010, die die Ausweisung von den Roma angehörenden EU-Bürgern aus Frankreich umfassten, sofort reagiert. Die Kommission hat sorgfältig überprüft, ob die entsprechenden Vorgänge unter vollumfänglicher Einhaltung der EU-Anforderungen erfolgt waren. Aufgrund der Maßnahmen der Kommission ändern jetzt Frankreich und andere Mitgliedstaaten ihre Bestimmungen, um sie mit den EU-Vorschriften zur Freizügigkeit vollständig in Einklang zu bringen.

In struktureller Hinsicht bedarf die soziale und wirtschaftliche Integration der Roma des aktiven Einsatzes der Mitgliedstaaten, unterstützt durch die Europäische Union. Nach den Ereignissen im Sommer 2010 hat die Kommission kurz darauf eine interne Taskforce eingesetzt, um die Nutzung der EU-Förderung in den Mitgliedstaaten zu bewerten. Die vorläufigen Ergebnisse der Taskforce zeigen, dass die Mitgliedstaaten die EU-Förderungsmöglichkeiten für eine wirksame soziale und wirtschaftliche Integration der Roma nicht angemessen nutzen. Die wichtigsten von der Taskforce identifizierten Problembereiche sind Schwächen bei den Entwicklungsstrategien, der Mangel an spezifischen Maßnahmen zur Lösung der Probleme der Roma, der Mangel an Wissen und an Verwaltungskapazitäten zur Nutzung der EU-Fördermittel und der Mangel an Engagement der Zivilgesellschaft und der Roma-Gemeinschaften zur Entwicklung und Umsetzung von Integrationsmaßnahmen.

Im Jahr 2011 wird die Kommission einen EU-Rechtsrahmen für nationale Integrationsstrategien für Roma annehmen. Die Kommission wird sich auch weiterhin für die

¹⁷ Mitteilung über die soziale und wirtschaftliche Integration der Roma in Europa, KOM(2010) 133 endgültig, verfügbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0133:FIN:DE:PDF>

¹⁸ Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG, ABl. L 158 vom 30.4.2004, S. 77–123.

Gewährleistung einsetzen, dass Roma von ihren Rechten als EU-Bürger Gebrauch machen können, ohne diskriminiert zu werden.

3.4. Förderung der Gleichheit

Im Jahr 2010 brachte die Kommission ihr großes Engagement für die Gleichstellung von Frauen und Männern zum Ausdruck, indem sie die Frauen-Charta¹⁹ und eine Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern (2010-2015)²⁰ annahm. Die Kommission hat darauf hingewiesen, dass der Fortschritt bei der Beseitigung der Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern trotz eines allgemeinen Trends in Richtung mehr Gleichheit in der Gesellschaft und auf dem Arbeitsmarkt nur langsam voranschreitet. Sie hat Herausforderungen und Maßnahmen in den folgenden fünf vorrangigen Bereichen definiert: gleiche wirtschaftliche Unabhängigkeit; gleiches Entgelt bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit; gleichberechtigte Teilnahme am Entscheidungsprozess; Würde, Unversehrtheit und ein Ende der geschlechterbezogenen Gewalt sowie die Gleichstellung von Frauen und Männern außerhalb der EU. Ein Erfolg in allen diesen Bereichen würde vielen Frauen und Männern wirkliche Alternativen bieten.

Die Kommission hat 2010 die Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen²¹ eingeführt, um Frauen und Männer mit Behinderungen in die Lage zu versetzen, ihre vollen Rechte wahrzunehmen und uneingeschränkt an der Gesellschaft teilzuhaben. Die Strategie identifiziert acht vorrangige Bereiche: Zugänglichkeit, Teilhabe, Gleichstellung, Beschäftigung, allgemeine und berufliche Bildung, sozialer Schutz, Gesundheit und Maßnahmen im Außenbereich. Im Dezember 2010 wurde die EU Vertragspartei der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Die Strategie legt EU-Mechanismen zur Umsetzung dieser Konvention fest, die nationale Maßnahmen ergänzt.

3.5. Die EU bereitet ihren Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention vor

Der EU-Vertrag verlangt den Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention. Deshalb hat die Kommission dem Rat am 17. März 2010 empfohlen, Beitrittsverhandlungen mit dem Europarat aufzunehmen. Auf der Grundlage des vom Rat bestätigten Mandats hat die Kommission am 7. Juli 2010 Beitrittsverhandlungen aufgenommen. Der Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention wird den starken Schutz der Grundrechte ergänzen, der in der Rechtsordnung der Union bereits durch die eigene Charta der Grundrechte der Europäischen Union und durch die Grundrechte besteht, die der Gerichtshof im Laufe der Zeit entwickelt hat. So wird eine zusätzliche justizielle Kontrolle in Bezug auf den Schutz der Grundrechte in der EU eingeführt. Der Beitritt wird eine gemeinsame Kultur der Grundrechte in der EU weiter verankern und zeigen, dass sich die EU hinter das Straßburger System zum

¹⁹ Mitteilung der Kommission, Ein verstärktes Engagement für die Gleichstellung von Frauen und Männern, Eine Frauen-Charta, Erklärung der Europäischen Kommission anlässlich des Internationalen Frauentags 2010 sowie des 15. Jahrestags der Verabschiedung einer Erklärung und einer Aktionsplattform auf der Weltfrauenkonferenz der Vereinten Nationen in Peking und des 30. Jahrestags des Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, KOM(2010) 78 endg., verfügbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0078:FIN:DE:PDF>

²⁰ KOM(2010) 491 endg., verfügbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0491:FIN:DE:PDF>

²¹ Mitteilung über eine Europäische Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010-2020: Erneuerteres Engagement für ein barrierefreies Europa, KOM(2010) 636 endgültig, verfügbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0636:FIN:DE:PDF>

Schutz der Rechte stellt. Er wird auch eine harmonische Entwicklung der Rechtsprechung des Gerichtshofs und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte gewährleisten.

FAZIT

Damit sichergestellt wird, dass die Bürger in den vollen Genuss der Charta der Grundrechte der Europäischen Union gelangen, müssen die EU-Organe und die nationalen Behörden genau erklären, wann die Charta gilt und wann nicht. Dieser erste Jahresbericht ist ein erster konkreter Schritt, den die Kommission diesbezüglich gemacht hat.

Die Kommission wird jedes Jahr einen solchen Bericht vorlegen, um den Fortschritt zu überwachen, der bei der Anwendung von und bei der Einhaltung der Charta gemacht wurde, und um sicherzustellen, dass sich die EU eine tadellose Grundrechtsbilanz bewahrt. Die Jahresberichte werden die wirksame Umsetzung der Charta auf eine kontinuierliche, entschlossene und transparente Weise unter Einbeziehung aller beteiligten Akteure unterstützen. Mit diesen Berichten möchte die Kommission Gelegenheit für einen jährlichen Meinungsaustausch mit dem Europäischen Parlament und dem Rat über die Anwendung der Charta bieten. Die Kommission wird in den nächsten Jahren eine Bestandsaufnahme darüber machen, welche Lehren aus einer wirksamen Umsetzung der Charta zu ziehen sind, sowie über die Bedenken, die von Einzelpersonen geäußert wurden, und ihre Maßnahmen entsprechend anpassen.