



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 26. Mai 2016
(OR. en)

8946/16

FREMP 83
JAI 387
COHOM 50
DROIPEN 85

VERMERK

Absender:	Vorsitz
Empfänger:	Delegationen
Betr.:	Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates zur Anwendung der Charta im Jahr 2015

I. EINLEITUNG

1. Am 19. Mai hat die Kommission ihren Bericht für das Jahr 2015 über die Anwendung der EU-Charta der Grundrechte (im Folgenden "Charta")¹ angenommen, in dem zum fünften Mal über die Anwendung der Charta in den Mitgliedstaaten und der Europäischen Union berichtet wird.
2. Der Verwaltungsrat der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (im Folgenden "Grundrechteagentur") hat am 20. Mai 2016 den Bericht über Grundrechte 2016² angenommen, in dem aus Sicht der Grundrechteagentur auf die Lage der Grundrechte eingegangen wird.
3. Der Vorsitz hat einen Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates ausgearbeitet, der von der Gruppe "Grundrechte, Bürgerrechte und Freizügigkeit" in ihrer Sitzung vom 25. und 26. Mai 2016 unter Berücksichtigung der erwähnten Berichte geprüft wurde.

¹ Dok. 8807/16.

² Dok. 8809/16.

II. KONTEXT

4. In jüngster Zeit sind wir mit vielfältigen Herausforderungen konfrontiert worden. Diese Herausforderungen stellen die Grundwerte der Europäischen Union, darunter die in der Charta verankerten Grundrechte, auf unterschiedliche Weise auf den Prüfstein. Der Vorsitz war bemüht sicherzustellen, dass diese Grundsätze auch weiterhin bei Beratungen und im Rahmen der Entscheidungsfindung stets einen zentralen Platz einnehmen, wenn es darum geht, mithilfe der Politik und der Gesetzgebung geeignete Antworten auf diese Herausforderungen zu finden. Die Grundrechte müssen gewahrt und verteidigt werden, da sie für uns die beste Gewähr für den Erhalt stabiler, offener und freier europäischer Gesellschaften sind.
5. Aufgrund ihres horizontalen Charakters und ihrer horizontalen Bedeutung muss den Grundrechten in verschiedenen Politikbereichen unablässig Rechnung getragen werden. Zusätzlich zu allen diesbezüglichen gegenwärtigen Bemühungen schlägt der Vorsitz vor, sich auf die Charta in ihrer Eigenschaft als Rechtsinstrument, als Politikbereich zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und anderen Formen von Intoleranz und als Koordinierungspunkt zur Gewährleistung der Kohärenz zwischen der internen und externen Grundrechtspolitik zu konzentrieren. Der Vorsitz ist der Ansicht, dass es für den Rat zum jetzigen Zeitpunkt günstig wäre, die Politikgestaltung zu konsolidieren und zu fördern.
6. Die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU sowie die Mitgliedstaaten müssen bei der Umsetzung des Unionsrechts vollständig im Einklang mit der Charta vorgehen. In Artikel 51 der Charta ist festgelegt, dass die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union sowie die Mitgliedstaaten die Rechte achten, sich an die Grundsätze halten und deren Anwendung entsprechend ihren jeweiligen Zuständigkeiten fördern, und dass die Charta weder neue Zuständigkeiten noch neue Aufgaben für die Union begründet noch die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten und Aufgaben ändert.
7. Wie sich an den Eurobarometer-Umfragen³ ablesen lässt, könnten das Bewusstsein der Bürger für die Rechte der Charta und ihre diesbezüglichen Kenntnisse – auch wenn sie allmählich zunehmen – durchaus noch verbessert werden. Die Sensibilisierung sowie die Notwendigkeit der Fortsetzung der Förderung von Fortbildung und Austausch bewährter Verfahren in Bezug auf die Anwendung der Charta auf nationaler und EU-Ebene waren Themen, die in den früheren Schlussfolgerungen des Rates zur Anwendung der Charta wiederholt zur Sprache kamen.⁴

³ http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/2014_charter_eurobarometer_en.pdf und http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_416_en.pdf

⁴ Siehe Nummern 4, 5, 6 und 8 der entsprechenden Schlussfolgerungen des Jahres 2015 (Dok. 9319/15) und Nummer 4 der Schlussfolgerungen des Jahres 2013 (Dok. 10168/13).

8. Die Charta ergänzt die nationalen und internationalen Systeme zum Schutz der Grundrechte, beispielsweise die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im Folgenden "EMRK"), und muss im nationalen Kontext als ein Teil des umfassenderen Katalogs anwendbarer Grundrechtequellen angewandt werden. Allerdings ergeben sich bei der Anwendung der Charta im nationalen Kontext spezifische Herausforderungen.
9. Bei der Entwicklung nationaler Rechtsvorschriften muss jedes Mal geprüft werden, ob diese in den Geltungsbereich des Unionsrechts fallen.⁵ Darüber hinaus ist es wichtig, besonders aufmerksam bei den Bestimmungen der Charta zu sein, deren Bedeutung und Tragweite nicht durch entsprechende Bestimmungen der EMRK festgelegt sind.⁶ Daher ist es von entscheidender Bedeutung, bewährte Verfahren und Informationen über die Rolle der Charta in den nationalen Gesetzgebungs- und Politikverfahren auszutauschen, damit die Mitgliedstaaten besser voneinander lernen und insgesamt besser verstehen, wann die Charta für die Mitgliedstaaten gilt und wie ihre Bestimmungen anzuwenden sind.
10. Die von den jüngsten Vorsitzen und der Kommission veranstalteten Seminare haben den Austausch von Ideen im Hinblick auf Herausforderungen bei der Anwendung der Charta und den Austausch erfolgversprechender Verfahren hierfür vorangebracht.
11. Am 19. Februar 2016 veranstaltete der niederländische Vorsitz in Amsterdam ein Expertenseminar zum Thema des nationalen Vorgehens bei der Anwendung der EU-Charta der Grundrechte. Hierbei kamen Vertreter der Organe der EU, der Mitgliedstaaten und weitere Interessierte zusammen, um die Anwendung der Charta im nationalen politischen Kontext zu erörtern.
12. Derartige Initiativen sollten nach Ansicht des Vorsitzes in den Vorbereitungsgremien des Rates weiterverfolgt werden. So könnte insbesondere die Gruppe "Grundrechte, Bürgerrechte und Freizügigkeit" einmal im Jahr Informationen über Instrumente, Verfahrensgarantien und Sensibilisierungsmethoden für die Anwendung der Charta auf nationaler und auf EU-Ebene austauschen.

⁵ Artikel 51 Absatz 1 der Charta.
Siehe auch das Protokoll (Nr. 30) über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union auf Polen und das Vereinigte Königreich.

Siehe zudem das Protokoll (Nr. 21) über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.

⁶ Erläuterungen zur Charta der Grundrechte, ABl. C 303 vom 14.12.2007, S. 17.

13. Die Förderung von inklusiver Toleranz, Integration und gemeinsamen Werten zusammen mit einer Sensibilisierung für die Grundrechte aller Menschen ist ein wichtiger Schutz vor einer Zunahme von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und jeglicher Form von Intoleranz in unseren vielfältigen Gesellschaften. Der Rat hat zuvor die Agenturen der EU, vor allem die Grundrechteagentur, aufgefordert, den Austausch bewährter Verfahren zu fördern und die Mitgliedstaaten bei ihren Bemühungen zu unterstützen, wirksame Methoden zu entwickeln, damit das Melden von Hassverbrechen gefördert und deren Dokumentation gewährleistet werden, sowie Maßnahmen und weitere Entwicklungen in Bezug auf die Bekämpfung von Hassreden, Hasskriminalität und Fremdenfeindlichkeit skizziert. Wegen der großen Bedeutung, die der Vorsitz diesem Thema beimisst, hat er die vierte Sitzung der Arbeitsgruppe zur Verbesserung der Berichterstattung und Dokumentation über Hasskriminalität in der EU am 28./29. April 2016 unterstützt.
14. Die Gruppe "Menschenrechte" hat am 8. März 2016 mit Beteiligung der Gruppe "Grundrechte, Bürgerrechte und Freizügigkeit" eine Sitzung zum Thema Kohärenz und Einheitlichkeit der internen und externen Grundrechtspolitik der EU veranstaltet. Dabei hielten Vertreter der Wissenschaft und der Grundrechteagentur Vorträge, und es wurde auf der Grundlage eines vom Vorsitz ausgearbeiteten Diskussionspapiers (Dok. 6256/16) eine Aussprache geführt. Nach Auffassung des Vorsitzes lohnt es sich, auf die in dieser Sitzung verabschiedeten Schlussfolgerungen der Gruppe "Menschenrechte" hinzuweisen und diese zu bekräftigen.
-

**ENTWURF VON SCHLUSSFOLGERUNGEN DES RATES
ZUR ANWENDUNG
DER CHARTA DER GRUNDRECHTE IM JAHR 2015**

I. EINLEITUNG

1. Der Rat nimmt den Bericht der Kommission von 2015 über die Anwendung der EU-Charta der Grundrechte (im Folgenden "Charta") und den Grundrechtebericht 2016 der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (im Folgenden "Agentur") zur Kenntnis.

II. EINHALTUNG DER CHARTA AUF ALLEN EBENEN

Sensibilisierung für die Charta und Einhaltung auf EU- und auf nationaler Ebene

2. Der Rat weist darauf hin, wie wichtig Sensibilisierung, Schulung und Austausch bewährter Verfahren für die Anwendung der Charta sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene sind, wobei er anerkennt, dass sie nationale Systeme zum Schutz der Grundrechte ergänzt und nicht ersetzt. In diesem Zusammenhang hebt der Rat das Ergebnis des Expertenseminars über die Anwendung der Charta im Rahmen der einzelstaatlichen Politik hervor, das der niederländische Vorsitz am 19. Februar 2016 in Amsterdam veranstaltet hat und das den Teilnehmern die Möglichkeit bot, einen Gedankenaustausch über die Herausforderungen bei der Anwendung der Charta zu führen und erfolgversprechende Verfahren in dieser Hinsicht weiterzugeben.
3. Um entsprechende Folgemaßnahmen zu gewährleisten, fordert der Rat die Gruppe "Grundrechte, Bürgerrechte und Freizügigkeit" (im Folgenden "FREMP") auf, den jährlichen Austausch von Informationen über Instrumente, bewährte Praktiken und Sensibilisierungsmaßnahmen zur Anwendung der Charta sowohl auf EU-Ebene als auch auf nationaler Ebene fortzusetzen.

Anwendung der Charta und Bewusstsein auf EU-Ebene

4. Der Rat begrüßt die Interinstitutionelle Vereinbarung über bessere Rechtsetzung⁷, in der bezüglich Folgenabschätzungen hervorgehoben wird, wie wichtig die uneingeschränkte Achtung der Grundrechte ist, und in der die Kommission aufgefordert wird, in den Begründungen zu ihren Vorschlägen zu erläutern, inwiefern die vorgeschlagenen Maßnahmen mit den Grundrechten vereinbar sind.
5. Der Rat bekräftigt seine Zusage, sorgfältig zu prüfen, ob Rechtsinstrumente die Grundrechte und -freiheiten beeinträchtigen könnten, und sich für eine kohärente Anwendung der Charta im Rahmen sämtlicher Gesetzgebungstätigkeiten einzusetzen; er verweist auf seine Leitlinien zu den methodischen Schritten für die in den Vorbereitungsgremien des Rates vorzunehmende Prüfung der Vereinbarkeit mit den Grundrechten.⁸

Verständnis und Anwendung der Charta und Bewusstsein auf nationaler Ebene

6. Der Rat hebt hervor, wie wichtig die Anwendung der Charta im nationalen Kontext als Teil des umfassenderen Katalogs anwendbarer Grundrechtequellen ist. Der Rat erkennt an, dass die Charta nur dann für die Mitgliedstaaten gilt, wenn sie im Anwendungsbereich des Unionsrechts handeln⁹, unterstreicht, dass im Einzelfall festzustellen ist, inwieweit die Charta unter den gegebenen Umständen anwendbar ist, und betont, dass die Aufmerksamkeit der einzelstaatlichen Behörden insbesondere den Bestimmungen der Charta gelten muss, deren Bedeutung und Tragweite nicht durch entsprechende Bestimmungen der EMRK im Hinblick auf die wirksame Anwendung der Charta festgelegt sind.¹⁰

⁷ Dok. 15506/15, siehe Abschnitte 12 und 25.

⁸ Dok. 5377/15.

⁹ Artikel 51 Absatz 1 der Charta.

Siehe auch das Protokoll (Nr. 30) über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union auf Polen und das Vereinigte Königreich.

Siehe auch das Protokoll (Nr. 21) über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.

¹⁰ Gemäß den Erläuterungen zur Charta der Grundrechte, ABl. C 303 vom 14.12.2007, S. 17.

7. Unter Berücksichtigung der jeweiligen Zuständigkeiten der EU-Organe und der Mitgliedstaaten bei der Anwendung der Charta begrüßt der Rat den Austausch bewährter Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten und den EU-Organen im Hinblick darauf, mehr voneinander zu lernen und zu einem gemeinsamen Verständnis darüber zu gelangen, wie weit die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten in dieser Hinsicht gehen. Der Rat erkennt ferner an, wie wichtig die Entwicklung von Schulungen und Instrumenten ist, etwa einer Checkliste für nationale Leitlinien zur Anwendung der Charta oder gezielter Schulungen zur Bestimmung der Anwendbarkeit der Charta in den nationalen legislativen und politischen Verfahren als Teil eines umfassenderen Rahmens für den Schutz der Menschenrechte.
8. Der Rat legt den Mitgliedstaaten darüber hinaus nahe, bewährte Verfahren und gemeinsame Instrumente für Sensibilisierungsmaßnahmen und Prüfungen auf Vereinbarkeit mit der Charta auszutauschen und aufzuzeichnen, beispielsweise durch die Veranstaltung von Schulungen für Beamte, um das Fachwissen auf nationaler Ebene zu erweitern, auch mit Unterstützung der Kommission und der Agentur. In dieser Hinsicht erkennt der Rat an, wie wichtig die von der Kommission verwalteten Finanzierungsprogramme für Schulungen zur Charta und ihre Bemühungen sind, die bestehenden Instrumente sowie weitere Verfahren durch ein zentrales Online-Zugangportal sichtbarer und leichter zugänglich zu machen. Der Rat fordert die Agentur ferner auf, praktische Instrumente wie die "Charterpedia" zu pflegen und auszubauen, entsprechende Schulungen für Angehörige der Rechtsberufe sowie Module und Workshops für Ausbilder zu entwickeln und in ihrem Grundrechtebericht 2016 weiter wie bisher der Anwendung der Charta ein eigenes Kapitel zu widmen.
9. Der Rat fordert die Agentur im Einklang mit Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung 168/2007 auf, ein Handbuch für Fachleute und Laien zu konzipieren, in dem erfolgversprechende Verfahren für die interne Anwendung der Charta aufgezeichnet und weitere anwendbare Grundrechtequellen berücksichtigt werden.

III. SONSTIGE ASPEKTE

Nichtdiskriminierung, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit

10. Der Rat ist zutiefst besorgt über die Zunahme rassistischer und fremdenfeindlicher Äußerungen und Handlungen in der gesamten Europäischen Union.

11. Der Rat erinnert daran, dass die Förderung von inklusiver Toleranz, Integration und gemeinsamen Werten zusammen mit der Sensibilisierung für die Grundrechte aller ein wichtiger Schutz vor der Zunahme von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und jeglicher Form von Intoleranz in unseren vielfältigen Gesellschaften ist.
12. Der Rat verweist auf die Schlussfolgerungen des Rates zur Bekämpfung von Hassverbrechen in der Europäischen Union, in denen er die EU-Agenturen und insbesondere diese Agentur, aufgefordert hat, den Austausch bewährter Verfahren zu fördern und die Mitgliedstaaten in ihren Bemühungen zu unterstützen, wirksame Methoden zu entwickeln, damit Hassverbrechen eher angezeigt werden, und zu gewährleisten, dass sie ordnungsgemäß dokumentiert werden.¹¹
13. Der Rat verweist auf die Beratungen vom Oktober und Dezember 2015 sowie vom Mai 2016¹², in denen Maßnahmen und Berichte über weitere Entwicklungen bei der Bekämpfung von Hassreden, Hassverbrechen und Fremdenfeindlichkeit skizziert wurden.
14. Der Rat begrüßt das erste Kolloquium der Kommission über Grundrechte, in dessen Mittelpunkt die Bekämpfung von Antisemitismus und Islamfeindlichkeit standen, und unterstreicht, dass er der gemeinsamen Umsetzung der Schlussfolgerungen des Kolloquiums große Bedeutung beimisst.
15. Der Rat begrüßt die Arbeit der von der Agentur eingesetzten Arbeitsgruppe zur Verbesserung der Berichterstattung und Dokumentation bei Hasskriminalität in der EU, insbesondere die Erhebung erfolgversprechender Verfahren der Mitgliedstaaten in Bezug auf Nichtmeldungen und die Verbesserung der Dokumentation von Hassverbrechen sowie die von der Agentur durchgeführten Forschungsarbeiten, etwa die jüngste Veröffentlichung "Gerechtigkeit für die Opfer von Hassverbrechen: berufliche Perspektiven".
16. Der Rat begrüßt das Kompendium bewährter Verfahren für die Berichterstattung und Dokumentation bei Hasskriminalität, das auf der vom niederländischen Vorsitz organisierten vierten Sitzung der Arbeitsgruppe zur Verbesserung der Berichterstattung und Dokumentation bei Hasskriminalität in der EU (28./29. April 2016) vorgestellt wurde, und fordert die Mitgliedstaaten auf, die aus den bewährten Verfahren gewonnenen Erkenntnisse und Erfahrungen für verstärkte Bemühungen zu nutzen, das Problem der Nichtmeldungen anzugehen und die Dokumentation von Hasskriminalität zu verbessern.

¹¹ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/139949.pdf

¹² Dok. 14937/15 und 8839/16.

17. Der Rat fordert die Mitgliedstaaten auf, ihre Bemühungen zur Bekämpfung von Hasskriminalität zu verstärken, auch durch die Gewährleistung einer wirksamen Umsetzung und Anwendung des Rahmenbeschlusses 2008/913/JI und anderer einschlägiger Rechtsvorschriften gegen Hasskriminalität auf nationaler Ebene, und wirksame Methoden zur Förderung der Berichterstattung und Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Dokumentation von Hassverbrechen zu entwickeln.
18. Der Rat begrüßt die Initiative der Kommission zur Einrichtung einer neuen hochrangigen Gruppe zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und anderer Formen der Intoleranz im Hinblick darauf, der Union und den Mitgliedstaaten weitere politische Impulse für die Bekämpfung von Hass und Intoleranz zu geben und das Fachwissen der Kommission mit dem der Agentur und einschlägiger internationaler Organisationen und Gremien zusammenzuführen.
19. Der Rat begrüßt insbesondere, dass die neue hochrangige Gruppe auch mit horizontalen Fragen wie der Bekämpfung von Hassreden und Hassverbrechen befasst ist, und zwar in dem Bestreben, konkrete Verfahren und Instrumente zum Ausbau der Kapazitäten zu entwickeln, um die Reaktion auf Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und andere Formen der Intoleranz in den Mitgliedstaaten zu verbessern. Dies wird zur Bewältigung der Herausforderungen beitragen, die sich dabei stellen, Vorurteile als Beweggründe für Straftaten aufzudecken, indem für eine wirksame Ermittlung und Strafverfolgung, angemessene Strafen und Opferschutz gesorgt und das Vertrauen der Opfer in die Behörden gestärkt wird und von rassistischen, ethnischen und anderen mit Vorurteilen behafteten Formen der Erstellung von Persönlichkeitsprofilen durch die Polizeikräfte der Mitgliedstaaten Abstand genommen wird.
20. Der Rat begrüßt die Zusage der Agentur, im Sinne der Schlussfolgerungen des Rates zur Bekämpfung von Hassverbrechen in der Europäischen Union auf die Ergebnisse der Arbeitsgruppe zur Verbesserung der Berichterstattung und Dokumentation bei Hasskriminalität in der EU aufzubauen, indem im Rahmen der neuen hochrangigen Gruppe eine ergebnisorientierte Untergruppe eingerichtet und damit beauftragt wird, eine gemeinsame Methodik für die Erhebung von Daten und die Dokumentation von Hassverbrechen zu entwickeln, da Fortschritte in diesem Bereich einen wichtigen Beitrag zu den politischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten und der Union im Hinblick auf die Bekämpfung von Hassverbrechen leisten werden.
21. Der Rat begrüßt die Bemühungen der Kommission bei der Verhütung und Bekämpfung von Hassreden im Internet. In diesem Zusammenhang begrüßt er den Dialog mit IT-Unternehmen, insbesondere den gemeinsamen Verhaltenskodex, der darauf abzielt, Hassreden im Internet entgegenzutreten.

Kohärenz zwischen internen und externen politischen Maßnahmen

22. Der Rat unterstreicht, wie wichtig die Kohärenz zwischen internen und externen Aspekten des Schutzes und der Förderung der Grundrechte ist.
23. Der Rat betont, dass Klarheit und ein gemeinsames Verständnis darüber erforderlich sind, was Inkohärenz im Rahmen der internen und externen Maßnahmen der EU bedeutet und inwieweit sich dies auf die interne und externe Grundrechtspolitik der EU auswirkt.
24. Der Rat unterstützt die Aufnahme einer Bezugnahme auf interne/externe Kohärenz in den Jahresbericht der Kommission über die Anwendung der Charta und in den Fortschrittsbericht zum EU-Aktionsplan für Menschenrechte und Demokratie (2015-2019) und fordert die Gruppen FREMP und COHOM auf, ihre Beratungen über die Verknüpfungen zwischen den jeweiligen Politikzyklen fortzusetzen. Der Rat begrüßt die Bemühungen um eine stärkere Beteiligung der FREMP an der Entwicklung von Leitlinien ("Lines To Take", LTT), in denen die interne Menschenrechtslage in der EU geschildert wird, um zu gewährleisten, dass sie im Hinblick darauf, als Instrumente in politischen und Menschenrechtsdialogen sowie anderen Foren eingesetzt zu werden, praxistauglich sind.
25. Der Rat setzt sich dafür ein, den regelmäßigen Austausch zwischen FREMP und COHOM über die Kohärenz und Konsistenz der internen und externen Menschenrechtspolitik der EU (zuletzt am 8. März 2016) unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Zuständigkeitsbereiche und zu bestimmten thematischen Fragen – etwa der Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention – fortzusetzen.

Agentur für Grundrechte

26. Der Rat verweist auf die Rolle der Agentur bei der Recherche und Erhebung von Daten auf EU-Ebene und ihren Beitrag zu einer faktengestützten Rechtsetzung und Politik der EU-Organe und der Mitgliedstaaten. Der Rat weist darauf hin, dass er Stellungnahmen der Agentur zu spezifischen Themen, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen, oder zu Standpunkten des Rates im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren einholen kann.