



ANGENOMMENE TEXTE

P8_TA(2016)0409

EU-Mechanismus für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte

Entschließung des Europäischen Parlaments vom 25. Oktober 2016 mit Empfehlungen an die Kommission zur Einrichtung eines EU-Mechanismus für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte (2015/2254(INL))

Das Europäische Parlament,

- gestützt auf Artikel 225 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union,
- unter Hinweis auf die Präambel des Vertrags über die Europäische Union (EUV), insbesondere auf die Erwägungsgründe 2, 4, 5 und 7,
- unter Hinweis insbesondere auf Artikel 2, Artikel 3 Absatz 1, Artikel 3 Absatz 3 Unterabsatz 2 sowie die Artikel 6, 7 und 11 EUV,
- unter Hinweis auf die Artikel des AEUV über die Achtung, die Förderung und den Schutz der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Grundrechte in der EU, unter anderem die Artikel 70, 258, 259, 260, 263 und 265 AEUV,
- unter Hinweis auf Artikel 4 Absatz 3 und Artikel 5 EUV, Artikel 295 AEUV sowie die dem EUV und dem AEUV beigefügten Protokolle Nr. 1 bzw. Nr. 2 über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union bzw. über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit,
- unter Hinweis auf die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden „die Charta“),
- unter Hinweis auf die Europäische Sozialcharta des Europarats, insbesondere Artikel E,
- unter Hinweis auf die Kopenhagener Kriterien und den Bestand an EU-Regelungen, die ein Bewerberland erfüllen muss, wenn es der EU beitreten will (den sogenannten Acquis) – insbesondere die Kapitel 23 und 24,
- unter Hinweis auf die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, die Übereinkommen, Empfehlungen, Entschlüsse und Berichte der Parlamentarischen Versammlung, des Ministerkomitees, des Kommissars für Menschenrechte und der Venedig-Kommission des Europarats,
- unter Hinweis auf die Empfehlung des Europarats Nr. R (2000)21 vom

25. Oktober 2000 und die Grundprinzipien der Vereinten Nationen von 1990 betreffend die Rolle der Rechtsanwälte, in denen die Staaten aufgefordert werden, sicherzustellen, dass Rechtsanwälte ihren Beruf frei und unabhängig ausüben können,

- unter Hinweis auf die gemeinsame Absichtserklärung zwischen dem Europarat und der Europäischen Union vom 23. Mai 2007,
- unter Hinweis auf das Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten,
- unter Hinweis auf die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen des Europarats,
- unter Hinweis auf die Liste zur Überprüfung der Rechtsstaatlichkeit (Rule of Law Checklist), die von der Venedig-Kommission auf ihrer 106. Plenartagung am 18. März 2016 angenommen wurde,
- unter Hinweis auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte,
- unter Hinweis auf die Verträge der Vereinten Nationen zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und die Rechtsprechung der Vertragsorgane der Vereinten Nationen,
- unter Hinweis auf das Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau,
- unter Hinweis auf den Ansatz der Vereinten Nationen zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit von April 2008,
- unter Hinweis auf die Ziele der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung, insbesondere das Ziel Nr. 16,
- unter Hinweis auf den 25. Halbjahresbericht der COSAC vom 18. Mai 2016 über die Entwicklung der Verfahren und Praktiken der parlamentarischen Prüfung in der Europäischen Union,
- unter Hinweis auf die Veröffentlichungen der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA), unter anderem den Vorschlag für ein Europäisches Informationssystem für Grundrechte (EFRIS) in dem Dokument vom 31. Dezember 2013 mit dem Titel „Fundamental rights in the future of the European Union's Justice and Home Affairs“ (Grundrechte in der künftigen Justiz- und Innenpolitik der Europäischen Union),
- unter Hinweis auf die Stellungnahme der FRA vom 8. April 2016 zu der Entwicklung eines integrierten Instrumentes mit objektiven Indikatoren für Grundrechte, mit denen auf der Grundlage vorhandener Informationsquellen die Einhaltung der in Artikel 2 EUV aufgeführten gemeinsamen Werte gemessen werden kann,
- unter Hinweis auf das Schreiben vom 6. März 2013 der Außenminister Deutschlands, Dänemarks, Finnlands und der Niederlande an den Präsidenten der Kommission,
- unter Hinweis auf den Vermerk des italienischen Ratsvorsitzes vom 15. November 2014

mit dem Titel „Gewährleistung der Achtung der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union“,

- unter Hinweis auf die Schlussfolgerungen des Rates und der im Rat vereinigten Mitgliedstaaten vom 16. Dezember 2014 zur Gewährleistung der Achtung der Rechtsstaatlichkeit,
- unter Hinweis auf den ersten und zweiten Dialog über Rechtsstaatlichkeit während des luxemburgischen bzw. des niederländischen Ratsvorsizes am 17. November 2015 bzw. am 24. Mai 2016,
- unter Hinweis auf die Leitlinien des Rates vom 19. Dezember 2014 zu den methodischen Schritten für die in den Vorbereitungsgremien des Rates vorzunehmende Prüfung der Vereinbarkeit mit den Grundrechten,
- unter Hinweis auf die Mitteilung der Kommission vom 19. Oktober 2010 mit dem Titel „Strategie zur wirksamen Umsetzung der Charta der Grundrechte durch die Europäische Union“,
- unter Hinweis auf die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen vom 6. Mai 2011 mit dem Titel „Operative Leitlinien zur Berücksichtigung der Grundrechte in Folgenabschätzungen“,
- unter Hinweis auf den bestehenden Überwachungsmechanismus der Kommission sowie die bestehenden Instrumente zur regelmäßigen Bewertung, darunter das Kooperations- und Kontrollverfahren, das Justizbarometer, die Berichte über die Korruptionsbekämpfung und der Medienbeobachter,
- unter Hinweis auf das jährliche Kolloquium der Kommission über Grundrechte,
- unter Hinweis auf die Mitteilung der Kommission vom 11. März 2014 mit dem Titel „Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips“(COM(2014)0158),
- unter Hinweis auf die Interinstitutionelle Vereinbarung über bessere Rechtsetzung vom 13. April 2016,
- unter Hinweis auf den „Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process“ (Verhaltenskodex für die Bürgerbeteiligung am Entscheidungsprozess) des Europarats vom 1. Oktober 2009,
- unter Hinweis auf das EU-Justizbarometer 2016 und den Bericht der Kommission vom 15. Juli 2016 mit dem Titel „Kontrolle der Anwendung des EU-Rechts: Jahresbericht 2015“,
- unter Hinweis auf die vom Referat „Europäischer Mehrwert“ des Parlaments durchgeführte Bewertung von April 2016 mit dem Titel „An EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights“ (Ein EU-Mechanismus für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte),
- gestützt auf die Artikel 46 und 52 seiner Geschäftsordnung,
- unter Hinweis auf den Bericht des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und

Inneres sowie die Stellungnahme des Ausschusses für konstitutionelle Fragen (A8-0283/2016),

- A. in der Erwägung, dass die Europäische Union eine Wertegemeinschaft ist, die auf der Achtung der Menschenwürde, auf Freiheit, Demokratie, Gleichheit und Rechtsstaatlichkeit sowie auf der Achtung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören, beruht, und dass sie diese Werte in ihren Kernprinzipien und -zielen in den ersten Artikeln des EUV verankert und zu Kriterien für die EU-Mitgliedschaft gemacht hat;
- B. in der Erwägung, dass die Organe und Einrichtungen der EU und die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen vorbildlich und wirksam nachkommen und sich um ein gemeinsames Verständnis der Rechtsstaatlichkeit als einen universellen Wert in den 28 Mitgliedstaaten und in den Organen der EU bemühen sollten, der von allen Betroffenen in gleicher Weise anzuwenden ist, und in der Erwägung, dass die uneingeschränkte Achtung und Förderung dieser Prinzipien die wesentliche Voraussetzung für die Legitimität des europäischen Projekts als Ganzes und die Grundbedingung für den Aufbau des Vertrauens der Bürger in die EU ist;
- C. in der Erwägung, dass laut dem Gutachten 2/13 vom 18. Dezember 2014¹ und der einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (im Folgenden „der Gerichtshof“) die in der Charta anerkannten Grundrechte im Mittelpunkt der rechtlichen Konstruktion der Union stehen und die Achtung dieser Rechte eine Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit der Handlungen der Union ist, sodass Maßnahmen, die mit diesen Rechten unvereinbar sind, in der Union nicht zulässig sind;
- D. in der Erwägung, dass die EU gemäß Artikel 2, Artikel 3 Absatz 1 und Artikel 7 EUV die Möglichkeit hat, zum Schutz ihres „Verfassungskerns“ sowie der gemeinsamen Werte, auf denen sie beruht, tätig zu werden;
- E. in der Erwägung, dass die Rechtsstaatlichkeit das Rückgrat der europäischen liberalen Demokratie und einer der tragenden Grundsätze der Union ist, der seinen Ursprung in den gemeinsamen Verfassungstraditionen aller Mitgliedstaaten hat;
- F. in der Erwägung, dass alle Mitgliedstaaten, die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU sowie die Kandidatenländer zur Wahrung, zum Schutz und zur Förderung dieser Grundsätze und Werte sowie zur loyalen Zusammenarbeit verpflichtet sind;
- G. in der Erwägung, dass die Mitgliedstaaten und ihre nationalen Gerichte unter anderem gemäß dem dem EUV und dem AEUV beigefügten Protokoll Nr. 24 über die Gewährung von Asyl für Staatsangehörige von Mitgliedstaaten der Europäischen Union, dem Erwägungsgrund 10 des Rahmenbeschlusses 2002/584/JI des Rates² sowie der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (beispielsweise M. S. S. gegen Belgien und Griechenland, Urteil vom 21. Januar 2011) und des

¹ ECLI:EU:C:2014:2454.

² Rahmenbeschluss 2002/584/JI des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten (ABl. L 190 vom 18.7.2002, S. 1).

Gerichtshofs (beispielsweise N.S. und M.E., Urteil vom 21. Dezember 2011¹ und Aranyosi und Căldăraru, Urteil vom 5. April 2016²) verpflichtet sind, von der Umsetzung des EU-Rechts gegenüber anderen Mitgliedstaaten abzusehen, wenn in diesen anderen Staaten eindeutig die Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Rechtsstaatlichkeit und der Grundrechte besteht oder eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung derselben vorliegt;

- H. in der Erwägung, dass die Achtung der Rechtsstaatlichkeit innerhalb der EU eine Grundvoraussetzung für den Schutz der Grundrechte und die Achtung aller aus den Verträgen und dem Völkerrecht abgeleiteten Rechte und Pflichten ist und eine Vorbedingung für gegenseitige Anerkennung und gegenseitiges Vertrauen sowie einen Schlüsselfaktor für Politikbereiche wie den Binnenmarkt, Wachstum und Beschäftigung, die Bekämpfung von Diskriminierung, soziale Inklusion, die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, den Schengen-Raum sowie die Asyl- und Migrationspolitik darstellt und die Aushöhlung der Rechtsstaatlichkeit, der demokratischen Regierungsführung und der Grundrechte daher eine ernsthafte Bedrohung für die Stabilität der EU, der Währungsunion und des gemeinsamen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowie für den Wohlstand in der EU darstellt;
- I. in der Erwägung, dass die Art der Umsetzung des Rechtsstaatsprinzips in den Mitgliedstaaten für das gegenseitige Vertrauen der Mitgliedstaaten untereinander und das Vertrauen in ihre Rechtssysteme eine entscheidende Rolle spielt und daher für die Bildung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen von wesentlicher Bedeutung ist;
- J. in der Erwägung, dass die EU auf gemeinsamen Grundwerten und -prinzipien beruht, und in der Erwägung, dass die Festlegung dieser Grundwerte und -prinzipien, die eine Weiterentwicklung der Demokratie und den Schutz der Grundrechte erlauben, ein kontinuierlicher und dauerhafter Prozess ist und sich diese Werte und Prinzipien im Laufe der Zeit zwar weiterentwickeln können, zugleich aber geschützt werden müssen und unabhängig von wechselnden politischen Mehrheiten die Grundlage für politische Entscheidungen darstellen und vorübergehenden Änderungen standhalten sollten, weshalb eine unabhängige und unparteiische Justiz, der die Auslegung dieser Werte und Grundsätze obliegt, von wesentlicher Bedeutung ist;
- K. in der Erwägung, dass sich die Bürger und Einwohner der Europäischen Union nicht immer all ihrer Rechte als Europäer ausreichend bewusst sind; in der Erwägung, dass sie in der Lage sein sollten, die Grundwerte und -prinzipien der Union gemeinsam zu gestalten und, insbesondere, diese zu verinnerlichen;
- L. in der Erwägung, dass die EU gemäß Artikel 4 Absatz 2 EUV die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen achten muss, und in der Erwägung, dass die Achtung der kulturellen Vielfalt und der nationalen Traditionen innerhalb der und zwischen den Mitgliedstaaten einem einheitlichen und hohen Niveau an Schutz der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Grundrechte in der gesamten Union nicht entgegenstehen sollte; in der Erwägung, dass der Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung ein universeller Grundsatz ist, der sich als roter Faden durch die gesamte Politik und

¹ ECLI:EU:C:2011:865.

² ECLI:EU:C:2016:198.

sämtliche Maßnahmen der Union zieht;

- M. in der Erwägung, dass die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit sowie wirksame und unabhängige Justizsysteme bei der Schaffung eines positiven politischen Umfelds, das die Wiederherstellung des Vertrauens der Öffentlichkeit in die Organe ermöglicht, und somit auch für ein investitionsfreundliches Umfeld, eine bessere Vorhersehbarkeit der Regulierungsmaßnahmen und nachhaltiges Wachstum eine Schlüsselrolle spielen;
- N. in der Erwägung, dass eine verbesserte Wirksamkeit der Justizsysteme in den Mitgliedstaaten ein Schlüsselaspekt der Rechtsstaatlichkeit und wesentlich für die Sicherstellung der Gleichbehandlung, die Sanktionierung missbräuchlichen Vorgehens seitens der Regierungen und die Vorbeugung von Willkür ist und von der Kommission als wesentlicher Bestandteil von strukturellen Reformen im Rahmen des Europäischen Semesters, des jährlichen Zyklus für die wirtschaftspolitische Koordinierung auf EU-Ebene, erachtet wird; in der Erwägung, dass es einer der Eckpfeiler einer freien und demokratischen Gesellschaft ist, dass Rechtsberufe unabhängig ausgeübt werden können;
- O. in der Erwägung, dass in den VN-Leitlinien des Generalsekretärs mit dem Titel "UN Approach to the Rule of Law Assistance" (Ansatz der Vereinten Nationen zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit) die Empfehlung enthalten ist, dass die Bürger und die Zivilgesellschaft in der Lage sein sollten, einen Beitrag zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit zu leisten und Amtsträger und Organe zur Rechenschaft zu ziehen;
- P. in der Erwägung, dass laut der Studie des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments mit dem Titel „The Cost of Non-Europe in the area of Organised crime and Corruption“ (Die Kosten des Verzichts auf EU-politisches Handeln im Bereich des organisierten Verbrechens und der Korruption) die Integration der bestehenden EU-Überwachungsmechanismen – wie etwa des Kooperations- und Kontrollverfahrens, des Justizbarometers und der Berichte über die Korruptionsbekämpfung – in einen weiter gefassten Rahmen zur Überwachung der Rechtsstaatlichkeit Kosteneinsparungen von jährlich schätzungsweise 70 Mrd. EUR bringen würde;
- Q. in der Erwägung, dass die gesetzlichen Grundlagen der demokratischen und rechtlichen Steuerung der EU nicht so solide sind wie jene ihrer wirtschaftspolitischen Steuerung, und zwar insofern, als die EU im Hinblick auf die Achtung ihrer Grundwerte nicht die gleiche Unnachgiebigkeit und Entschlossenheit an den Tag legt wie bei der Sicherstellung der korrekten Umsetzung ihrer wirtschafts- und finanzpolitischen Vorschriften;
- R. in der Erwägung, dass im Falle eines Kandidatenlandes die Nichteinhaltung der verbindlichen Standards, Werte und demokratischen Grundsätze zur Folge hat, dass dessen Beitritt zur EU bis zum Zeitpunkt der umfassenden Einhaltung dieser Standards verzögert wird, während die Nichteinhaltung derselben Normen im Falle eines Mitgliedstaats oder eines EU-Organs in der Praxis kaum Folgen hat;
- S. in der Erwägung, dass die nach den Kopenhagener Kriterien für Kandidatenländer geltenden Verpflichtungen gemäß Artikel 2 EUV und dem in Artikel 4 EUV niedergelegten Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit für die Mitgliedstaaten auch nach deren Beitritt zur EU gelten, und in der Erwägung, dass aus diesem Grund nicht

nur die neuen, sondern auch die älteren Mitgliedstaaten regelmäßig einer Bewertung unterzogen werden sollten, um zu überprüfen, ob deren Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten weiterhin mit diesen Kriterien und den gemeinsamen Werten, auf denen die EU beruht, übereinstimmen;

- T. in der Erwägung, dass etwa 8 % der Bürger der Union einer nationalen Minderheit angehören und etwa 10 % eine Regional- oder Minderheitensprache sprechen; in der Erwägung, dass es keinen EU-Rechtsrahmen gibt, der ihre Rechte als Minderheit gewährleisten würde; in der Erwägung, dass die Einrichtung eines wirksamen Mechanismus zur Überwachung ihrer Rechte in der Union von äußerster Wichtigkeit ist; in der Erwägung, dass zwischen dem Schutz von Minderheiten und Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung ein Unterschied besteht; in der Erwägung, dass Gleichbehandlung kein Privileg, sondern ein Grundrecht aller Bürger ist;
- U. in der Erwägung, dass in der Kohärenz und Einheitlichkeit der internen und externen Demokratie, in der Rechtsstaatlichkeit und in der Grundrechtspolitik der Schlüssel zur Glaubwürdigkeit der Union liegt;
- V. in der Erwägung, dass nur wenige Instrumente zur Verfügung stehen, um die Übereinstimmung der politischen Entscheidungen, die die EU-Organe im Rahmen der Rechtsetzung und im Rahmen der Exekutive treffen, mit den Kernprinzipien und Grundwerten der Union sicherzustellen;
- W. in der Erwägung, dass der Gerichtshof in mehreren unlängst ergangenen Urteilen bestimmte EU-Rechtsvorschriften, Entscheidungen der Kommission und Vorgehensweisen bei der Rechtsetzung für ungültig erklärt hat, da diese gegen die Charta oder die Vertragsgrundsätze zur Transparenz und zum Zugang zu Dokumenten verstoßen, dass die Organe der Union jedoch in mehreren Fällen dem Wortlaut und dem Sinn der Urteile nicht umfassend entsprechen;
- X. in der Erwägung, dass der Beitritt der EU zur EMRK gemäß Artikel 6 Absatz 2 EUV eine Vertragspflicht darstellt;
- Y. in der Erwägung, dass die Förderung und der Schutz der pluralistischen Demokratie, die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Rechtsstaatlichkeit, die politische und rechtliche Zusammenarbeit, der soziale Zusammenhalt und der kulturelle Austausch den Kern der Zusammenarbeit zwischen dem Europarat und der Europäischen Union bilden;
- Z. in der Erwägung, dass die Notwendigkeit wirksamerer und verbindlicher Mechanismen, mit denen die umfassende Anwendung der in den Verträgen verankerten Grundsätze und Werte sichergestellt wird, sowohl von vom Rat als auch der Kommission anerkannt und diesem Umstand von der Kommission mit der Schaffung des EU-Rahmens zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips und vom Rat mit der Schaffung des Dialogs über Rechtsstaatlichkeit Rechnung getragen wurde;
- AA. in der Erwägung, dass die Union über eine Vielzahl von Instrumenten und Prozessen zur Sicherstellung der umfassenden und korrekten Anwendung der in den Verträgen verankerten Grundsätze und Werte verfügt, vonseiten der EU-Organe jedoch keine schnelle und wirksame Reaktion erfolgt; in der Erwägung, dass die bestehenden Instrumente im Rahmen eines Mechanismus zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit

durchgesetzt, bewertet und ergänzt werden sollten, um angemessen und wirksam zu sein, und nicht als politisch motiviert oder willkürlich und als zu Unrecht auf bestimmte Länder ausgerichtet wahrgenommen werden sollten;

- AB. in der Erwägung, dass sich die Zahl der Urteile des Gerichtshofs, in denen auf die Charta Bezug genommen wird, von 43 im Jahr 2011 auf 210 im Jahr 2014 erhöht hat;
- AC. in der Erwägung, dass Kohärenz zwischen den Organen der EU und den Mitgliedstaaten bei der Einhaltung der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Grundrechte eindeutig Vorteile mit sich bringt, z. B. weniger kostspielige Gerichtsverfahren, mehr Klarheit für die EU-Bürger über ihre Rechte und mehr Sicherheit für die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung;
- AD. in der Erwägung, dass die Regierungen einiger Mitgliedstaaten bestreiten, dass die Achtung der Grundsätze und Werte der EU eine Vertragspflicht darstellt oder dass die EU befugt ist, die Einhaltung derselben sicherzustellen;
- AE. in der Erwägung, dass die Union und ihre Mitgliedstaaten verpflichtet sind, die Unantastbarkeit der Verträge zu schützen sowie deren Anwendung sicherzustellen und die Rechte jeder Person innerhalb ihres Hoheitsgebiets zu schützen, wenn ein Mitgliedstaat die Achtung der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Grundrechte nicht länger gewährleistet oder wenn eine Verletzung der Rechtsstaatlichkeit vorliegt;
- AF. in der Erwägung, dass die Zivilgesellschaft eine wichtige Rolle bei Aufbau und Stärkung der Demokratie, bei der Überwachung und Bändigung der Macht des Staates sowie bei der Förderung einer guten Regierungsführung, der Transparenz, der Wirksamkeit, der Offenheit, der Reaktionsfähigkeit und der Rechenschaftspflicht spielt;
- AG. in der Erwägung, dass es im Hinblick auf die Ablehnung einer Maßnahme der Union, mit der die Einhaltung der in den Verträgen verankerten Grundsätze und Werte durch die Mitgliedstaaten sichergestellt werden soll, nicht möglich ist, sich auf den Grundsatz der Subsidiarität zu berufen;
- AH. in der Erwägung, dass die Maßnahmen der Union, mit denen sichergestellt werden soll, dass die Werte, auf die sie sich gründet und aus denen sich die Rechte der Europäer ergeben, von den Mitgliedstaaten und den Organen eingehalten werden, eine wesentliche Voraussetzung dafür darstellen, dass diese Teil des europäischen Projekts sind;
- AI. in der Erwägung, dass der andauernde europäische Integrationsprozess und die jüngsten Entwicklungen in manchen Mitgliedstaaten deutlich gemacht haben, dass die Missachtung von Rechtsstaatlichkeit und grundlegenden Werten nicht hinreichend unterbunden wird und dass bestehende Verfahren überarbeitet und integriert werden müssen und ein wirksames Verfahren entwickelt werden muss, um verbleibende Lücken zu schließen und sicherzustellen, dass die in den Verträgen verankerten Grundsätze und Werte in der gesamten EU geachtet, geschützt und gefördert werden;
- AJ. in der Erwägung, dass ein neuer EU-Pakt für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte eingeführt werden soll und in der Erwägung, dass dieser faktengestützt, objektiv und keiner äußeren – insbesondere politischen – Einflussnahme unterliegen nicht diskriminierend und bei allen Bewertungen die gleichen Maßstäbe anlegen sollte,

dass er den Grundsätzen der Subsidiarität, der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit Rechnung tragen sollte, dass er sowohl auf die Mitgliedstaaten als auch auf die Organe der EU Anwendung finden sollte und dass er auf einem abgestuften Ansatz beruhen und sowohl eine präventive als auch eine korrektive Komponente umfassen sollte;

- AK. in der Erwägung, dass ein neuer EU-Pakt für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte einen einheitlichen, kohärenten Rahmen zum Ziel haben sollte, der auf den bestehenden Instrumenten und Mechanismen aufbaut, sie einbindet und verbleibende Lücken schließt;
- AL. in der Erwägung, dass der Abschluss eines EU-Paktes für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte die unmittelbare Anwendung von Artikel 7 Absätze 1 und 2 EUV unberührt lassen sollte;
1. empfiehlt – bis zu einer etwaigen Änderung der Verträge – die Einrichtung eines umfassenden EU-Mechanismus für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte, der alle relevanten Akteure umfassen sollte, und fordert die Kommission daher auf, bis September 2017 auf der Grundlage von Artikel 295 AEUV einen Vorschlag für den Abschluss eines EU-Paktes für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte in Form einer interinstitutionellen Vereinbarung vorzulegen, die auf der Grundlage der ausführlichen Empfehlungen im Anhang Regelungen zur Erleichterung der Zusammenarbeit zwischen den Organen der EU und ihren Mitgliedstaaten im Rahmen von Artikel 7 EUV und zur Integration, Angleichung und Ergänzung der bestehenden Mechanismen sowie die Möglichkeit des Beitritts zum EU-Pakt für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte für alle Organe und Einrichtungen der EU enthält;
 2. fordert die Kommission auf, einen konstruktiven Dialog mit der Zivilgesellschaft aufzunehmen und dafür zu sorgen, dass deren Beiträge und Rolle im Vorschlag für eine interinstitutionelle Vereinbarung berücksichtigt werden;
 3. empfiehlt insbesondere, dass der EU-Pakt für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte präventive und korrektive Elemente enthält und auf alle Mitgliedstaaten gleichermaßen sowie auf die drei wichtigsten Organe der EU Anwendung findet, wobei den Grundsätzen der Subsidiarität, der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit Rechnung zu tragen ist;
 4. ist der Ansicht, dass der Hauptzweck des EU-Paktes für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte zwar in der Prävention und Berichtigung von Verletzungen der Werte der Union bestehen würde, dass dieser jedoch auch mögliche Sanktionen mit abschreckender Wirkung enthalten sollte;
 5. ist der Ansicht, dass die Schlussfolgerungen und Stellungnahmen der FRA und die Rechtsprechung des Gerichtshofs eine gute Grundlage für die Auslegung von Artikel 2 EUV und des Geltungsbereichs der in der Charta verankerten Rechte darstellen;
 6. weist erneut darauf hin, dass die Kommission als Hüterin der Verträge verpflichtet ist, die korrekte Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften sowie die Achtung der in den Verträgen niedergelegten Grundsätze und Ziele vonseiten der Mitgliedstaaten und aller

EU-Organe und Einrichtungen zu überwachen und zu bewerten; empfiehlt daher, diese Aufgabe der Kommission bei der Bewertung der Einhaltung der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Grundrechte innerhalb des Politikzyklus zu Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und den Grundrechten zu berücksichtigen;

7. fordert die Kommission auf, ihre einschlägigen thematischen Jahresberichte sowie die Ergebnisse der bestehenden Überwachungsmechanismen und der Instrumente zur regelmäßigen Bewertung ab 2018 alle am selben Tag als Beitrag zum Politikzyklus zu Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechten vorzulegen;
8. hält es für wichtig, dass ein kontinuierlicher Dialog gefördert und auf einen größeren Konsens zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten hingewirkt wird, damit Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte gefördert und geschützt werden und die in den Verträgen und der Charta niedergelegten gemeinsamen Werte auf umfassend transparente und objektive Weise gewahrt werden; ist überzeugt, dass es keine Kompromisse in Bezug auf die in den EU-Verträgen und der Charta enthaltenen Grundrechte und Werte geben darf;
9. unterstreicht die Schlüsselrolle, die das Parlament und die nationalen Parlamente beim Messen des Fortschritts und der Überwachung der Einhaltung der gemeinsamen Werte der EU gemäß Artikel 2 EUV spielen sollten; verweist darauf, dass dem Parlament eine entscheidende Rolle zukommt, wenn es darum geht, den erforderlichen kontinuierlichen Dialog im Rahmen des gemeinsamen EU-Konsenses über Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte unter Berücksichtigung der Veränderungen in unserer Gesellschaft fortzusetzen; ist der Ansicht, dass die Verwirklichung dieser Werte und Grundsätze auch auf einer wirksamen Kontrolle der Achtung der in der Charta garantierten Grundrechte beruhen muss;
10. empfiehlt, dass die Zivilgesellschaft an jeder interparlamentarischen Aussprache zum Thema Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte beteiligt wird, und ist der Ansicht, dass die Bürgerbeteiligung und die Stärke der Zivilgesellschaft als ein Indikator für Demokratie berücksichtigt werden;
11. fordert die Kommission auf, bis Juni 2017 einen neuen Entwurf für eine Vereinbarung über den Beitritt der Union zur EMRK vorzulegen und dem Gutachten 2/13 des Gerichtshofs Rechnung zu tragen, damit der in Artikel 6 EUV verankerten Verpflichtung nachgekommen werden kann, und fordert zudem den Europarat auf, die Europäische Sozialcharta zur Unterzeichnung durch Dritte freizugeben, damit die Kommission die Verhandlungen über den Beitritt der Union einleiten kann;
12. fordert die Europäische Bürgerbeauftragte auf, im Rahmen ihres Jahresberichts Fälle, Empfehlungen und Entscheidungen mit Bezug zu den Grundrechten der Bürger sowie zu den Grundsätzen der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit in einem eigenen Kapitel gesondert darzustellen und zu untermauern und dabei Stellungnahmen der Zivilgesellschaft zu berücksichtigen; fordert die Kommission auf, diese spezifischen Empfehlungen zu prüfen;
13. fordert die Kommission auf, im Einklang mit Artikel 47 der Charta Maßnahmen zur Sicherstellung des allgemeinen Zugangs zur Rechtshilfe für Einzelpersonen und Organisationen, die Rechtsstreite im Zusammenhang mit Verstößen gegen Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte durch einzelstaatliche Regierungen oder Organe

der EU führen, zu ergreifen, wobei gegebenenfalls einzelstaatliche Systeme und die Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über vorläufige Prozesskostenhilfe für Verdächtige oder Beschuldigte, denen die Freiheit entzogen ist, sowie über Prozesskostenhilfe in Verfahren zur Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls zu ergänzen sind;

14. begrüßt die Reform des Gerichtshofs zur schrittweisen Anhebung der Zahl der Richter beim Gerichtshof, um die Arbeitsbelastung zu bewältigen und zu gewährleisten, dass die Dauer der Verfahren verkürzt wird;
15. empfiehlt, dass das in der interinstitutionellen Vereinbarung vorgesehene Sachverständigengremium zu Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und den Grundrechten auch eine Bewertung des Zugangs zur Justiz auf EU-Ebene vornimmt und dabei Aspekte wie die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit von Gerichten und Richtern, die Unabhängigkeit der Rechtsberufe, Regelungen zum Klagerecht, die Dauer und Kosten von Verfahren, die Angemessenheit und Wirksamkeit des Systems der Rechtskostenhilfe und das Vorhandensein der hierfür erforderlichen Mittel, die Umsetzung von Gerichtsurteilen, den Umfang der gerichtlichen Kontrolle und der Rechtsmittel, die den Bürgern zur Verfügung stehen, sowie die Möglichkeiten für grenzübergreifende kollektive Rechtsdurchsetzungsverfahren berücksichtigt; ist der Ansicht, dass es in diesem Zusammenhang vor allem Artikel 289 Absatz 1 AEUV und das Recht der EU-Bürger auf eine offene, effiziente und unabhängige europäische Verwaltung berücksichtigt werden sollten;
16. fordert die Kommission auf, in Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft eine Aufklärungskampagne zu entwickeln und umzusetzen, damit sich die Bürger und Einwohner der Europäischen Union ihrer aus den Verträgen und der Charta abgeleiteten Rechte (etwa des Rechts auf freie Meinungsäußerung, der Versammlungsfreiheit und des Wahlrechts) vollständig bewusst werden können, wobei insbesondere über die Rechte der Bürger auf Rechtsbehelfe und Möglichkeiten des gerichtlichen Vorgehens in Fällen informiert werden sollte, in denen einzelstaatliche Regierungen oder Organe der Union gegen die Demokratie, die Rechtsstaatlichkeit oder die Grundrechte verstoßen;
17. fordert die Einrichtung eines Demokratiefonds für Organisationen, die Stipendien an lokale Akteure vergeben, welche die Demokratie, die Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte in der EU fördern;
18. weist darauf hin, dass die EU nur dann in ihren internationalen Übereinkommen auf die Einhaltung des Schutzes und die Wahrung der Menschenrechte drängen kann, wenn sie im Gegenzug dafür sorgt, dass die Organe und alle Mitgliedstaaten die Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte achten;
19. empfiehlt ferner, in den EU-Pakt für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte auch die regelmäßige Überwachung der Vereinbarkeit der von den Mitgliedstaaten und der Union ratifizierten internationalen Verträge mit dem Primär- und dem Sekundärrecht der Union aufzunehmen;
20. ist im Übrigen der Auffassung, dass, sollte künftig eine Überarbeitung der Verträge erwogen werden, mögliche Änderungen darin bestehen könnten,
 - Artikel 2 EUV und die Charta zur Rechtsgrundlage für rechtsetzende Maßnahmen, die

im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens angenommen werden, zu machen;

- für nationale Gerichte gemäß Artikel 2 EUV und der Charta die Möglichkeit zu schaffen, den Gerichtshof mit Klagen in Bezug auf die Rechtmäßigkeit der Maßnahmen der Mitgliedstaaten zu befassen,
 - Artikel 7 EUV zu überprüfen, um für angemessene und anwendbare Sanktionen gegen Mitgliedstaaten zu sorgen, indem die möglicherweise auszusetzenden Rechte der Mitgliedstaaten, denen Verstöße anzulasten sind (die über das Stimmrecht im Rat hinausgehen), festgelegt werden, beispielsweise finanzielle Sanktionen oder die Aussetzung der Finanzhilfen durch die Union;
 - die Möglichkeit zu schaffen, dass Unionsrechtsvorschriften nach deren Annahme und vor deren Umsetzung von einem Drittel der Mitglieder des Parlaments dem Gerichtshof vorgelegt werden;
 - durch Änderung der Artikel 258 und 259 AEUV für natürliche und juristische Personen, die von Maßnahmen unmittelbar und persönlich betroffen sind, die Möglichkeit zu schaffen, beim Gerichtshof Klage wegen mutmaßlicher Verstöße gegen die Charta durch ein Organ der Union oder einen Mitgliedstaat zu erheben;
 - Artikel 51 der Charta zu streichen und die Charta in Grundrechtecharta (Bill of Rights) der Union umzuwandeln;
 - das Erfordernis der Einstimmigkeit in Bereichen, die mit der Achtung, dem Schutz und der Förderung der Grundrechte im Zusammenhang stehen, etwa im Hinblick auf die Gleichheit und Nichtdiskriminierung, zu überprüfen;
21. stellt fest, dass die Empfehlungen mit den Grundrechten und dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang stehen;
22. vertritt die Auffassung, dass etwaige finanzielle Auswirkungen der genannten Vorschläge auf den Haushalt der Union durch die bestehenden Mittelzuweisungen abgedeckt werden sollten; betont, dass die Annahme und Umsetzung dieser Vorschläge zu einer erheblichen Kosten- und Zeitersparnis sowohl für die EU und ihre Mitgliedstaaten als auch für die Bürger führen und das gegenseitige Vertrauen und die Anerkennung von Entscheidungen und Maßnahmen der Mitgliedstaaten und der Union fördern und somit in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht vorteilhaft sein könnten;
23. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschliebung und die als Anlage beigefügten ausführlichen Empfehlungen der Kommission und dem Rat sowie den Parlamenten und Regierungen der Mitgliedstaaten und – zwecks Verteilung an die subnationalen Parlamente und Räte – dem Ausschuss der Regionen zu übermitteln.

Ausführliche Empfehlungen für einen Entwurf einer Interinstitutionellen Vereinbarung mit Bestimmungen zu Überwachungs- und Folgeverfahren zur Lage der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Grundrechte in den Mitgliedstaaten und den Organen der EU

ENTWURF EINER INTERINSTITUTIONELLEN VEREINBARUNG

PAKT DER EUROPÄISCHEN UNION FÜR DEMOKRATIE, RECHTSSTAATLICHKEIT UND DIE GRUNDRECHTE

Das Europäische Parlament, der Rat der Europäischen Union und die Europäische Kommission,

unter Hinweis auf die Präambel des Vertrags über die Europäische Union (EUV), insbesondere auf die Erwägungsgründe 2, 4, 5 und 7,

unter Hinweis insbesondere auf Artikel 2, Artikel 3 Absatz 1, Artikel 3 Absatz 3 Unterabsatz 2 sowie die Artikel 6, 7 und 11 EUV,

unter Hinweis auf die Artikel des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) über die Achtung, die Förderung und den Schutz der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Grundrechte in der EU, unter anderem die Artikel 70, 258, 259, 260, 263 und 265 AEUV,

unter Hinweis auf Artikel 4 Absatz 3 und Artikel 5 EUV, Artikel 295 AEUV und die dem EUV und dem AEUV beigegefügteten Protokolle Nr. 1 bzw. Nr. 2 zur Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union bzw. zur Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit,

unter Hinweis auf die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden „die Charta“),

unter Hinweis auf die Europäische Sozialcharta des Europarats, insbesondere Artikel E zur Nichtdiskriminierung,

unter Hinweis auf die Kopenhagener Kriterien und den Bestand an EU-Regelungen, die ein Bewerberland erfüllen muss, wenn es der EU beitreten will (den *acquis*), insbesondere auf die Kapitel 23 und 24,

unter Hinweis auf die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, die Übereinkommen, Empfehlungen, Entschlüsse und Berichte der Parlamentarischen Versammlung, des Ministerkomitees, des Kommissars für Menschenrechte und der Venedig-Kommission des Europarats,

unter Hinweis auf die Liste zur Überprüfung der Rechtsstaatlichkeit (Rule of Law Checklist), die von der Venedig-Kommission auf ihrer 106. Plenartagung am 18. März 2016 angenommen wurde,

unter Hinweis auf die Vereinbarung zwischen dem Europarat und der Europäischen Union vom 23. Mai 2007,

unter Hinweis auf das Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten,

unter Hinweis auf die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen des Europarats,

unter Hinweis auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte,

unter Hinweis auf die Verträge der Vereinten Nationen zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und die Rechtsprechung der Vertragsorgane der Vereinten Nationen,

unter Hinweis auf die Veröffentlichungen der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA), unter anderem den Vorschlag für ein Europäisches Informationssystem für Grundrechte (EFRIS) in dem Dokument vom 31. Dezember 2013 mit dem Titel „Fundamental rights in the future of the European Union's Justice and Home Affairs“ (Grundrechte in der künftigen Justiz- und Innenpolitik der Europäischen Union),

unter Hinweis auf den Ansatz der Vereinten Nationen zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit vom April 2008,

unter Hinweis auf die Ziele der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung, insbesondere das Ziel Nr. 16,

unter Hinweis auf den 25. Halbjahresbericht der COSAC vom 18. Mai 2016 über die Entwicklung der Verfahren und Praktiken der parlamentarischen Prüfung in der Europäischen Union,

unter Hinweis auf das Schreiben vom 6. März 2013 der Außenminister Deutschlands, Dänemarks, Finnlands und der Niederlande an den Präsidenten der Kommission,

unter Hinweis auf die Stellungnahme der FRA vom 8. April 2016 zur Entwicklung eines integrierten Instrumentes mit objektiven Indikatoren für Grundrechte, mit denen auf der Grundlage von bestehenden Informationsquellen die Einhaltung der in Artikel 2 EUV aufgeführten gemeinsamen Werte gemessen werden kann,

unter Hinweis auf den Vermerk des italienischen Ratsvorsitzes vom 15. November 2014 mit dem Titel „Gewährleistung der Achtung der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union“,

unter Hinweis auf die Schlussfolgerungen des Rates und der im Rat vereinigten Mitgliedstaaten vom 16. Dezember 2014 zur Gewährleistung der Achtung der Rechtsstaatlichkeit,

unter Hinweis auf die Leitlinien des Rates vom 19. Dezember 2014 zu den methodischen Schritten für die in den Vorbereitungsgremien des Rates vorzunehmende Prüfung der Vereinbarkeit mit den Grundrechten,

unter Hinweis auf den ersten und zweiten Dialog über Rechtsstaatlichkeit während des luxemburgischen bzw. des niederländischen Ratsvorsitzes am 17. November 2015 bzw. am 24. Mai 2016,

unter Hinweis auf den bestehenden Überwachungsmechanismus der Kommission sowie die bestehenden Instrumente zur regelmäßigen Bewertung, darunter das Kooperations- und

Kontrollverfahren, das Justizbarometer, die Berichte über die Korruptionsbekämpfung und der Medienbeobachter,

unter Hinweis auf die Mitteilung der Kommission vom 19. Oktober 2010 mit dem Titel „Strategie zur wirksamen Umsetzung der Charta der Grundrechte durch die Europäische Union“,

unter Hinweis auf die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen vom 6. Mai 2011 mit dem Titel „Operative Leitlinien zur Berücksichtigung der Grundrechte in Folgenabschätzungen“,

unter Hinweis auf die Mitteilung der Kommission vom 19. März 2014 mit dem Titel „Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips“,

unter Hinweis auf das jährliche Kolloquium der Kommission über Grundrechte,

unter Hinweis auf die Interinstitutionelle Vereinbarung vom 13. April 2016 über bessere Rechtsetzung,

unter Hinweis auf die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 27. Februar 2014 zu der Lage der Grundrechte in der Europäischen Union (2012)¹,

unter Hinweis auf die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. September 2015 zu der Lage der Grundrechte in der EU (2013–2014)²,

- (1) In der Erwägung, dass ein Mechanismus für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte erforderlich ist, der objektiv, unparteiisch und faktengestützt ist, in gleicher und gerechter Weise auf alle Mitgliedstaaten sowie die Organe der Union Anwendung findet und sowohl eine präventive als auch eine korrektive Komponente umfasst.
- (2) In der Erwägung, dass das vorrangige Ziel eines solchen Mechanismus darin bestehen sollte, Verstöße und Nichteinhaltung im Bereich Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte zu verhindern, und mit diesem zugleich die erforderlichen Instrumente bereitgestellt werden sollten, um sowohl die präventive als auch die korrektive Komponente nach Artikel 7 EUV und die anderen in den Verträgen vorgesehenen Instrumente praktisch anwendbar zu machen.
- (3) In der Erwägung, dass die unnötige Schaffung neuer bzw. die Überschneidung von Strukturen zu vermeiden ist und vorzugsweise bestehende Instrumente integriert und eingebunden werden sollten.
- (4) In der Erwägung, dass die Ausarbeitung von Definitionen, Standards und Richtwerten im Bereich Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte keine einmalige Entscheidung, sondern vielmehr ein kontinuierlicher und interaktiver Prozess auf der Grundlage einer breiten öffentlichen Debatte und Konsultation, regelmäßiger Überprüfungen und des Austauschs bewährter Verfahren ist.
- (5) In der Erwägung, dass ein Mechanismus nur dann wirksam sein kann, wenn er breite Unterstützung bei den EU-Bürgern findet und diese eigenverantwortlich an dem Prozess

¹ Angenommene Texte, P7_TA(2014)0173.

² Angenommene Texte, P8_TA(2015)0286.

mitwirken können.

- (6) In der Erwägung, dass in erster Linie die Mitgliedstaaten für die Einhaltung der gemeinsamen Standards verantwortlich sind, die Union bei deren Missachtung jedoch verpflichtet ist, zum Schutz ihres Verfassungskerns einzugreifen und dafür zu sorgen, dass die in Artikel 2 EUV und in der Charta verankerten Werte auf dem gesamten Gebiet der Union für alle Bürger und Einwohner gewährleistet werden.
- (7) In der Erwägung, dass es wichtig ist, dass alle Regierungsebenen auf der Grundlage ihrer Kompetenzen und Verantwortlichkeiten eng zusammenarbeiten, um mögliche systematische Bedrohungen der Rechtsstaatlichkeit frühzeitig erkennen zu können und den Schutz der Rechtsstaatlichkeit zu verbessern.
- (8) In der Erwägung, dass mehrere Instrumente bestehen, mit denen auf die Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Werte der Union reagiert werden kann, dass jedoch eindeutige und objektive Richtwerte ausgearbeitet werden müssen, damit diese Instrumente ausreichend wirksam und abschreckend sind, um Verletzungen der Rechtsstaatlichkeit und der Grundrechte zu verhindern; in der Erwägung, dass die EU über keinen rechtlich verbindlichen Mechanismus verfügt, mit dem die Einhaltung der Werte und Grundrechte der EU durch die Mitgliedstaaten und die Organe der EU regelmäßig überwacht werden kann.
- (9) In der Erwägung, dass die Bestimmungen der vorliegenden Interinstitutionellen Vereinbarung im Einklang mit Artikel 295 AEUV nur die Erleichterung der Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission betreffen und dass diese Organe im Einklang mit Artikel 13 Absatz 2 EUV im Rahmen der ihnen durch die Verträge übertragenen Befugnisse nach den Verfahren, Bedingungen und Zielen, die in den Verträgen festgelegt sind, zu handeln haben; in der Erwägung, dass diese Interinstitutionelle Vereinbarung die Befugnisse des Gerichtshofs der Europäischen Union (im Folgenden „der Gerichtshof“) betreffend die offizielle Auslegung des Unionsrechts unberührt lässt.

SIND WIE FOLGT ÜBEREINGEKOMMEN:

Artikel 1

Die Wahrung der Grundwerte und Gründungsgrundsätze der Union – das heißt Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte – wird durch einen EU-Pakt für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte, der die Definition, Ausarbeitung, Überwachung und Durchsetzung dieser Werte und Grundsätze vorsieht und sowohl auf die Mitgliedstaaten als auch auf die Organe der Union Anwendung findet, in der gesamten Union sichergestellt.

Artikel 2

Der EU-Pakt für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte umfasst:

- einen jährlichen Bericht über Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte (im Folgenden „Europäischer Bericht über Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte“) mit länderspezifischen Empfehlungen, in dem die Berichterstattung der FRA, des Europarates und sonstiger für diesen Bereich zuständiger Stellen berücksichtigt wird,

- eine jährliche interparlamentarische Aussprache auf der Grundlage dieses Europäischen Berichts über Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte,
- Vorkehrungen für die Behebung möglicher Risiken und Verstöße – wie in den Verträgen vorgesehen – einschließlich der Aktivierung der präventiven oder korrektiven Komponenten unter Artikel 7,
- einen Politikzyklus zu Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und den Grundrechten in den Organen der Union.

Artikel 3

Der EU Pakt für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte wird erweitert, sodass er den Rahmen der Kommission für Rechtsstaatlichkeit und den Dialog des Rates über Rechtsstaatlichkeit in einem einzigen Unionsinstrument zusammenfasst.

Artikel 4

Der Europäische Bericht über die Lage der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Grundrechte in den Mitgliedstaaten wird von der Kommission ausgearbeitet, die sich mit dem in Artikel 8 genannten unabhängigen Sachverständigengremium abstimmt. Die Kommission übermittelt den Europäischen Bericht über Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte an das Europäische Parlament, an den Rat und an die nationalen Parlamente. Der Europäische Bericht über Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte wird der Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

Der Europäische Bericht über Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte umfasst einen allgemeinen Teil und länderspezifische Empfehlungen.

Nimmt die Kommission den Europäischen Bericht über Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte, einschließlich der länderspezifischen Empfehlungen, nicht fristgerecht an, kann der zuständige Ausschuss des Europäischen Parlaments die Kommission förmlich auffordern, die Verzögerung zu begründen und die Annahme unverzüglich vorzunehmen, um weitere Verzögerungen zu vermeiden.

Artikel 5

Der Europäische Bericht über Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte umfasst und ergänzt die bestehenden Instrumente, unter anderem das Justizbarometer, den Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus, den Bericht über die Bekämpfung der Korruption und die Verfahren zur gegenseitigen Bewertung nach Artikel 70 AEUV, und ersetzt den Kooperations- und Überprüfungsmechanismus für Bulgarien und Rumänien.

Artikel 6

Bei der Ausarbeitung des Europäischen Berichts über Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte wird auf verschiedene Quellen und die bestehenden Instrumente zur Bewertung, Berichterstattung und Überwachung der Aktivitäten der Mitgliedstaaten zurückgegriffen, darunter:

- Beiträge der staatlichen Stellen der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Achtung der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Grundrechte;

- die (FRA, insbesondere das EFRIS;
- sonstige Fachagenturen der Union, insbesondere den Europäischen Datenschutzbeauftragten (EDSB), das Europäische Institut für Gleichstellungsfragen (EIGE), die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Eurofound) sowie Eurostat;
- Sachverständige, Wissenschaftler, Organisationen der Zivilgesellschaft, Berufs- und Branchenverbände, unter anderem von Richtern, Rechtsanwälten und Journalisten;
- bestehende Indizes und Richtwerte, die von internationalen Organisationen und NRO entwickelt worden sind;
- den Europarat, insbesondere die Venedig-Kommission, die Gruppe der Staaten gegen Korruption (GRECO), den Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarats und die Europäische Kommission für die Wirksamkeit der Justiz (CEPEJ);
- internationale Organisationen wie die Vereinten Nationen, die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD);
- die Rechtsprechung des Gerichtshofs und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte sowie sonstiger internationaler Gerichte und Vertragsorgane;
- sämtliche Entschlüsse und sonstige relevante Beiträge des Europäischen Parlaments, einschließlich seines Jahresberichts über die Lage der Menschenrechte in der Europäischen Union;
- Beiträge der Organe der Union.

Sämtliche Beiträge aus den in diesem Artikel genannten Quellen sowie der vom Sachverständigengremium für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte ausgearbeitete Entwurf des Europäischen Berichts über Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte, einschließlich der länderspezifischen Empfehlungen, werden der Öffentlichkeit auf der Website der Kommission zugänglich gemacht.

Artikel 7

Die Ausarbeitung des Europäischen Berichts über Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte erfolgt in einem einheitlichen Format und unter Beifügung von länderspezifischen Empfehlungen, wobei besonderes Augenmerk auf die folgenden Aspekte zu legen ist:

- die Gewaltenteilung,
- die Unparteilichkeit des Staates,
- die Möglichkeit, politische Entscheidungen nach Wahlen rückgängig zu machen,
- das Vorhandensein institutioneller Kontrollen und Gegenkontrollen, durch die sichergestellt wird, dass die Unparteilichkeit des Staates nicht infrage gestellt wird,

- die Beständigkeit des Staates und seiner Einrichtungen auf der Grundlage der Unveränderlichkeit der Verfassung,
- die Freiheit und den Pluralismus der Medien,
- das Recht auf freie Meinungsäußerung und die Versammlungsfreiheit,
- die Förderung des gesellschaftlichen Raums und wirksame Mechanismen für den zivilgesellschaftlichen Dialog,
- das Recht der Bürger auf aktive und passive demokratische Beteiligung an Wahlen und die partizipative Demokratie,
- die Integrität und das Ausbleiben von Korruption,
- die Transparenz und die Rechenschaftspflicht,
- die Rechtmäßigkeit,
- die Rechtssicherheit,
- die Vermeidung von Machtmissbrauch,
- die Gleichheit vor dem Gesetz und die Nichtdiskriminierung,
- den Zugang zum Recht: Unabhängigkeit und Unparteilichkeit, faire Verfahren, Verfassungsjustiz (wo zutreffend), die Unabhängigkeit der Rechtsberufe,
- besondere Herausforderungen im Zusammenhang mit der Rechtsstaatlichkeit: Korruption, Interessenkonflikte, Erfassung personenbezogener Daten und Überwachung,
- die Titel I bis IV der Charta,
- die EMRK und die dazugehörigen Protokolle.

Artikel 8

Die Bewertung der Lage der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Grundrechte in den Mitgliedstaaten sowie die Ausarbeitung von Entwürfen für länderspezifische Empfehlungen erfolgen durch ein repräsentatives Gremium aus unabhängigen Sachverständigen auf der Grundlage einer quantitativen und qualitativen Auswertung der verfügbaren Daten und Informationen.

8.1. Das Sachverständigengremium für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte setzt sich aus den folgenden Mitgliedern zusammen:

- je Mitgliedstaat einem vom nationalen Parlament des jeweiligen Mitgliedstaates benannten unabhängigen Sachverständigen, der ein nicht im aktiven Dienst stehender qualifizierter Verfassungsrichter oder Richter beim Obersten Gerichtshof ist,
- zehn weiteren vom Europäischen Parlament mit einer Zweidrittelmehrheit ernannten Sachverständigen; diese werden aus einer Liste von Sachverständigen ausgewählt, die

von den folgenden Stellen benannt werden:

- i) der Vereinigung All European Academies (ALLEA)
 - ii) dem Europäischen Netzwerk von nationalen Menschenrechtsinstitutionen (ENNHRI)
 - iii) dem Europarat, einschließlich der Venedig-Kommission, der GRECO und dem Menschenrechtskommissar des Europarats
 - iv) der CEPEJ und dem Rat der Anwaltschaften der Europäischen Union (CCBE),
 - v) den VN, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und der OECD.
- 8.2. Das Sachverständigengremium für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte wählt seinen Vorsitz aus dessen eigenen Reihen.
- 8.3. Die Kommission stellt dem Sachverständigengremium für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte zum Zwecke der Unterstützung der Ausarbeitung der Entwürfe des Europäischen Berichts über Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte bzw. der länderspezifischen Empfehlungen ein Sekretariat zur Verfügung, das dem Gremium eine effiziente Arbeitsweise ermöglicht, insbesondere durch das Sammeln von Daten und Informationsquellen, die zu überprüfen und zu bewerten sind, und durch die administrative Unterstützung der Ausarbeitung des Entwurfs.

Artikel 9

Das Sachverständigengremium für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte bewertet jeden Mitgliedstaat im Hinblick auf die in Artikel 7 aufgeführten Aspekte und ermittelt mögliche Risiken und Verstöße. Diese Bewertung wird von jedem Mitglied des Gremiums anonym und unabhängig durchgeführt, damit die Unabhängigkeit des Sachverständigengremiums für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte und die Objektivität des Europäischen Berichts über Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte gewahrt bleiben. Den Mitgliedern des Sachverständigengremiums für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte steht es jedoch frei, sich untereinander über Methoden und vereinbarte Standards auszutauschen.

Die Bewertungsmethoden werden jährlich vom Sachverständigengremium für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte überprüft und gegebenenfalls im Einvernehmen zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission und nach Konsultation der nationalen Parlamente, von Sachverständigen und der Zivilgesellschaft weiterentwickelt, verbessert, ergänzt und geändert.

Artikel 10

Durch die Annahme des Europäischen Berichts über Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte durch die Kommission werden die interparlamentarische Aussprache und die Aussprache im Rat eröffnet, die einer Auseinandersetzung mit den Ergebnissen des Berichts und den länderspezifischen Empfehlungen dienen. Dies erfolgt durch die folgenden Schritte:

- Das Europäische Parlament organisiert eine interparlamentarische Aussprache auf der Grundlage des Europäischen Berichts über Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte und nimmt eine Entschließung an. Die Aussprache sollte so organisiert werden, dass zu erreichende Richtwerte und Ziele festgelegt und Mittel zur Verfügung gestellt werden, damit Änderungen von Jahr zu Jahr im Rahmen des bestehenden EU-Konsenses über Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte bewertet werden können. Die entsprechenden Verfahren sollten beschleunigt werden, um Instrumente zu schaffen, mit denen nicht nur die unverzügliche und wirksame Überwachung der Änderungen von einem Jahr gegenüber dem nächsten ermöglicht wird, sondern auch für die Erfüllung der Verpflichtungen durch alle einschlägigen Parteien gesorgt wird.
 - Die jährliche interparlamentarische Aussprache ist Teil eines mehrjährigen strukturierten Dialogs zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat, der Kommission und den nationalen Parlamenten und in diese werden auch die Zivilgesellschaft, die FRA und der Europarat einbezogen.
 - Der Rat führt auf der Grundlage seines Dialogs über Rechtsstaatlichkeit und des Europäischen Berichts über Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte eine jährliche Aussprache und nimmt Schlussfolgerungen an, in denen die nationalen Parlamente aufgefordert werden, eine Stellungnahme, Vorschläge oder Reformvorschläge zu dem Europäischen Bericht vorzulegen.
 - Auf der Grundlage des Europäischen Berichts über Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte kann die Kommission ein Verfahren wegen „systemischer Vertragsverletzungen“ nach Artikel 2 EUV und Artikel 258 AEUV einleiten, in dem mehrere Vertragsverletzungsverfahren gebündelt werden.
 - Auf der Grundlage des Europäischen Berichts über Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte kann die Kommission nach Abstimmung mit dem Europäischen Parlament und dem Rat gemäß Artikel 70 AEUV einen Vorschlag für eine Bewertung der Durchführung der Unionspolitik durch die Mitgliedstaaten in den Bereichen Freiheit, Sicherheit und Recht vorlegen.
- 10.1. Erfüllt ein Mitgliedstaat laut dem Europäischen Bericht über Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte alle Vorgaben in Bezug auf die in Artikel 7 aufgeführten Aspekte, so sind keine weiteren Maßnahmen erforderlich.
- 10.2. Erfüllt ein Mitgliedstaat laut dem Europäischen Bericht über Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte eine oder mehrere Vorgaben in Bezug auf die in Artikel 7 aufgeführten Aspekte nicht, so leitet die Kommission unverzüglich einen Dialog mit diesem Mitgliedstaat ein, in dem die länderspezifischen Empfehlungen berücksichtigt werden.
- 10.2.1. Geht aus den länderspezifischen Empfehlungen zu einem Mitgliedstaat hervor, dass das Sachverständigengremium durch seine Bewertung festgestellt hat, dass eindeutig die Gefahr eines Verstoßes gegen die in Artikel 2 EUV genannten Werte besteht und eine Geltendmachung von Artikel 7 Absatz 1 EUV hinreichend gerechtfertigt ist, erörtern die Kommission, der Rat und das Europäische Parlament die Angelegenheit unverzüglich und jeweils einzeln und treffen eine mit Gründen versehene Entscheidung, die der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird.

10.3. Geht aus den länderspezifischen Empfehlungen zu einem Mitgliedstaat auf der Grundlage des Europäischen Berichts über Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte hervor, dass das Sachverständigengremium durch seine Bewertung festgestellt hat, dass ein schwerwiegender und dauerhafter Verstoß gegen die in Artikel 2 EUV genannten Werte vorliegt (d. h. ein Verstoß, der an Schwere zugenommen hat oder seit mindestens zwei Jahren in unveränderter Form vorliegt) und eine Geltendmachung von Artikel 7 Absatz 2 EUV hinreichend gerechtfertigt ist, erörtern die Kommission, der Rat und das Europäische Parlament die Angelegenheit unverzüglich und jeweils einzeln und jedes Organ trifft eine mit Gründen versehene Entscheidung, die der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird.

Artikel 11

In Übereinstimmung mit Nummer 25 der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung werden in den Folgenabschätzungen zu sämtlichen Rechtsetzungsvorschlägen der Kommission auch die Grundrechte berücksichtigt.

Das in Artikel 8 genannte Sachverständigengremium für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte bewertet die Achtung der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Grundrechte vonseiten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission.

Artikel 12

Es wird eine interinstitutionelle Arbeitsgruppe zu Folgenabschätzungen (im Folgenden „die Arbeitsgruppe“) mit dem Ziel eingerichtet, die interinstitutionelle Zusammenarbeit bei Folgenabschätzungen zu verbessern und eine Kultur der Achtung der Grundrechte und der Rechtsstaatlichkeit zu schaffen. Die Arbeitsgruppe zieht frühzeitig nationale Sachverständige zurate, damit sie Umsetzungsprobleme in den Mitgliedstaaten besser vorhersehen und einen Beitrag zur Überwindung der unterschiedlichen Auslegungen und Auffassungen der einzelnen Organe der Union im Hinblick auf die Auswirkung von Grundrechten und Rechtsstaatlichkeit auf die Rechtsakte der Union leisten kann. Die Arbeitsgruppe stützt sich auf die Leitlinien des Rates zu den methodischen Schritten für die in den Vorbereitungsgremien des Rates vorzunehmende Prüfung der Vereinbarkeit mit den Grundrechten, die Strategie der Kommission zur wirksamen Umsetzung der Charta der Grundrechte durch die Europäische Union, die Operativen Leitlinien der Kommission zur Berücksichtigung der Grundrechte in Folgenabschätzungen der Kommission, das Instrument Nr. 24 des Instrumentariums für eine bessere Rechtsetzung und Artikel 38 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments, um für die Einhaltung und Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechten zu sorgen.

Artikel 13

Die folgenden Jahresberichte des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission über die Durchsetzung und Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit und der Grundrechte seitens der Organe der Union werden gemeinsam mit dem jährlichen Politikzyklus zu Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und den Grundrechten des Europäischen Berichts über Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte vorgelegt:

- Jahresbericht über die Anwendung der Charta,
- Jahresbericht über die Anwendung des EU-Rechts,

- Jahresbericht über die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates¹.

Artikel 14

Diese Vereinbarung tritt am [...] in Kraft.

Geschehen zu...

Im Namen des Europäischen Parlaments

Der Präsident

Im Namen des Rates der Europäischen Union

Der Präsident

Im Namen der Europäischen Kommission

Der Präsident

¹ Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (ABl. L 145 vom 31.5.2001, S. 43).