

## EU-Netzwerk unabhängiger Grundrechtsexperten

Wolfgang Heyde

### Inhaltsübersicht

- I. Jährliche Staatenberichte
- II. Schlußfolgerungen, Synthesis Reports
- III. Thematic Comments, Opinions
- IV. Zukunft des Netzwerks

Das EU-Netzwerk unabhängiger Grundrechtsexperten – E.U. Network of Independent Experts on Fundamental Rights (CFR-CDF) besteht seit vier Jahren. Die Idee stammt vom Europäischen Parlament (EP) in dessen Bericht über den Zustand der Grundrechte in der Europäischen Union im Jahre 2000<sup>1</sup>. Auf seine Empfehlung ist das Netzwerk im September 2002 durch die Europäische Kommission – Generaldirektion Justiz, Freiheit, Sicherheit – eingerichtet worden. Es hat die Aufgabe, die Grundrechtsentwicklung in den Mitgliedstaaten der EU sowie in der EU selbst zu beobachten und zu bewerten und dazu Jahresberichte zu erarbeiten. Seine Leitung und Koordination liegt in den Händen von *Olivier De Schutter*, Professor an der Katholischen Universität Löwen, der mit seinen Mitarbeitern diese Arbeit außerordentlich erfolgreich bewältigt. Die Mitglieder des Netzwerks, überwiegend Hochschullehrer, sind auf Vorschlag des Koordinators von der EU-Kommission berufen worden;<sup>2</sup> sie arbeiten auf vertraglicher Basis, sind unabhängig und tragen für ihre Berichte persönliche Verantwortung. Über die

liche Verantwortung. Über die aktuelle Zusammensetzung und den Auftrag informiert die einschlägige Website der Kommission:

[www.europa.eu.int/comm/justice\\_home/cfr\\_cdf/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/index_en.htm) (bzw. [index\\_fr.htm](http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/index_fr.htm)).

Die Kürzel CFR-CDF stehen für die englische und französische Bezeichnung der im Dezember 2000 proklamierten Charta der Grundrechte der Europäischen Union und weisen darauf hin, daß sich die Arbeit des Netzwerks an der Charta orientiert. Das führt zu einem einheitlichen Maßstab, macht die Staatenberichte vergleichbar und erfüllt zudem die Charta mit Leben.

### I. Jährliche Staatenberichte

Ziel des Netzwerks ist, auf der Basis von Staatenberichten dem EP und der Kommission durch vom Netzwerk verantwortete sogenannte „Synthesis Reports“ eine Einschätzung zu geben, in welchem Umfang Rechtssetzung und Rechtspraxis in den Mitgliedstaaten der EU und in der EU selbst dem Schutz der Grundrechte im Lichte der Grundrechtecharta Rechnung tragen. Es geht um eine Beobachtung und Darstellung der grundrechtsrelevanten Gesetzgebung, der Rechtsprechung (insbesondere der Verfassungsgerichte und anderer hoher Landesgerichte sowie auch des EGMR und des EuGH, soweit deren Entscheidungen unmittelbar den jeweiligen Mitgliedstaat betreffen) sowie der Staats- und Verwaltungspraxis, jeweils bezogen auf die Entwicklung im Berichtsjahr. Die Berichte orientieren sich am Aufbau der Grundrechtecharta; d.h. sie subsumieren die zu berichtenden Vorgänge und Entwicklungen unter die einschlägigen Artikel der Grundrechtecharta.

<sup>1</sup> EP Report on the state of fundamental rights in the European Union (2000) (2000/2231(INI)); Resolution of 5 July 2001 on the situation as regards fundamental rights in the European Union (2000), Cornillet report, OJEU C 65 14 March 2002, p. 350.

<sup>2</sup> Für Deutschland wirkt der Verfasser mit.

Dabei werden auch auf Grund völkerrechtlicher Verpflichtungen zu erstattende Berichte der Regierungen und einschlägige Empfehlungen der internationalen Menschenrechtsorgane („Concluding Observations“) berücksichtigt, soweit sie im Berichtsjahr abgegeben worden sind. Schließlich sollen möglichst grundsätzliche und anlaßbezogene Stellungnahmen der in den Mitgliedstaaten tätigen Menschenrechtsorganisationen (NGO) sowie des UNHCR einbezogen werden. Richtlinien des Koordinators stellten sicher, daß die Berichte einem einheitlichen Schema folgen und die Ausführungen zu den jeweils behandelten Themen (in den einzelnen Jahren hat er zum Teil unterschiedliche Schwerpunkte benannt) vergleichbar waren.

Die Staatenberichte werden in englischer (überwiegend) oder französischer Sprache vorgelegt (je nach sprachlicher Vertrautheit des Verfassers). Es handelt sich um Jahresberichte, wobei die Berichtszeiträume aus praktischen Gründen etwas schwanken, zuletzt 1. 12. 2004 bis 1. 11. 2005. Die Aktivitäten der EU selbst behandelt ein besonderer Bericht, den, neben seiner Verantwortung für den Mitgliedstaat Belgien, der Koordinator erstellt. Die Landesberichte für die Jahre 2003, 2004 und 2005<sup>3</sup> sind auf der Website der Katholischen Universität Löwen veröffentlicht:

[www.cpd.r.ucl.ac.be/cridho](http://www.cpd.r.ucl.ac.be/cridho).

Die die Aktivitäten der EU betreffenden Berichte befinden sich auf der bereits genannten Website der Kommission.

## II. **Schlußfolgerungen, Synthesis Reports**

Die 26 Jahresberichte (25 Mitgliedstaaten und EU-Bericht) sind jeweils Grundlage eines (vom Koordinator erarbeiteten) „Synthesis Report/Rapport de synthèse“ des Netzwerks. Er enthält – in der Reihenfolge der Charta-Artikel – die sich aus den Einzelberichten ergebenden wichtigen Schluß-

folgerungen („conclusions“). Diese Berichte<sup>4</sup> – eine Synthese der Einzelberichte – sind der eigentliche Kern der Arbeit des Netzwerks. Sie sind zunehmend differenzierter geworden. Anfangs handelte es sich um eine Zusammenfassung der Landesberichte und des EU-Berichts unter Hervorhebung kritisch zu bewertender Vorgänge. In den beiden letzten Jahren verfolgten sie das Ziel, neben zusammenfassenden Aspekten drei Bewertungen vorzunehmen: Zum einen die Darstellung positiver Entwicklungen („positive aspects“) im Lichte der Situation in den Mitgliedstaaten, zum anderen die Hervorhebung deutlicher Kritikpunkte („reasons for concern“); darüber hinaus aber auch Hinweise auf sogenannte „good practices“, d.h. neue Antworten auf Probleme bei der Verwirklichung der Grundrechte, vor denen alle oder die meisten Mitgliedstaaten stehen. Wenn solche guten Praktiken sich in einem Mitgliedstaat bewährt haben, können sie ähnliche Antworten in anderen Mitgliedstaaten anregen und auf diese Weise einen Prozeß wechselseitigen Lernens in Gang setzen. Zum Beispiel erwähnt der „Synthesis Report“ 2005 als vorbildlich die systematische Rolle des Deutschen Instituts für Menschenrechte in Berlin bei der Nachbearbeitung der von den Vertragsorganen der Vereinten Nationen erstellten Empfehlungen.<sup>5</sup>

Die im Kreis der Mitglieder des Netzwerks abgestimmten „Synthesis Reports“ werden der Kommission in englischer und französischer Sprache in dem auf den Berichtszeitraum folgenden Frühjahr vorgelegt, die sie an das EP weiterleitet. Sie können sowohl auf der bereits genannten Website der Kommission sowie derjenigen der Uni-

<sup>3</sup> Die Staatenberichte dieser Art für das Jahr 2002 sind nicht veröffentlicht.

<sup>4</sup> Ihr Umfang schwankt: 2002 ca. 260 Seiten, 2003 nur ca. 100, 2004 ca. 150, 2005 ca. 260 Seiten.

<sup>5</sup> Synthesis Report 2005, S. 22. – Das Institut hat für jedes Abkommen ein angemessenes Veranstaltungsformat erarbeitet, in dem die „Concluding Observations“ mit Vertretern der Regierung, des Deutschen Bundestages, der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft diskutiert und Empfehlungen zur Umsetzung erarbeitet werden. Vgl. Jahresbericht 2004 des Deutschen Instituts für Menschenrechte, S. 12.

versität Löwen eingesehen und heruntergeladen werden. Diese Berichte sind sehr informativ. Allerdings muß man bei der Lektüre berücksichtigen, daß die unter den einzelnen Chartaartikeln behandelten Einzelthemen im allgemeinen Entwicklungen, also Veränderungen im Berichtsjahr behandeln, wie sie sich aus den Staatenberichten ergeben. Die Erwähnung – positiv oder kritisch – bestimmter Mitgliedstaaten sagt deshalb in der Regel nichts darüber aus, wie die Situation in anderen Mitgliedstaaten aussieht. Insoweit besteht hier das Problem einer gewissen Zufälligkeit. Das ändert indes nichts an der grundsätzlich vorhandenen Aussagekraft der Schlußfolgerungen. Vertreter der Kommission wie des zuständigen EP-Ausschusses für Bürgerliche Freiheiten, Recht und Inneres (LIBE) haben in den Sitzungen des Netzwerks<sup>6</sup> wiederholt betont, wie sehr dessen Arbeit geschätzt wird.

### III. Thematic Comments, Opinions

Zusammen mit dem Synthesis Report erarbeitet das Netzwerk jährlich einen Bericht zu einer speziellen Thematik, die von der Kommission und dem EP festgelegt wird. Diese „Thematic Comments“ haben folgende Themen behandelt:

- “The Balance between Freedom and Security in the Response by the European Union and its Member States to the Terrorist Threats” (2003);
- “Fundamental Rights in the External Activities of the European Union in the Fields of Justice and Asylum and Immigration” (2004);
- “The Protection of Minorities in the European Union” (2005) und
- “Implementing the Rights of Child in the European Union” (2006).

Darüber hinaus hat sich die Kommission häufig des Netzwerks als eines beratenden Organs bedient und kleinere Stellungnahmen („opinions“) zu interessanten grundrechtsrelevanten Einzelfragen der Rechts-

lage in den Mitgliedstaaten erbeten. Diese Ausarbeitungen erfolgten, wie einige der „Thematic Comments“, auf der Basis von Stellungnahmen der Netzwerk-Mitglieder zu Fragenkatalogen. Meist ging es um eine möglichst vollständige vergleichende Darstellung der Rechtslage in den Mitgliedstaaten zur Vorbereitung von Entscheidungen der Kommission über Gesetzgebungsvorschläge oder sonstige Maßnahmen. Das Netzwerk hat bei der Erarbeitung dieser Stellungnahmen auch einen Beitrag leisten wollen zu einer besseren Berücksichtigung grundrechtlicher Anforderungen in einem möglichst frühen Stadium gesetzgeberischer Prozesse. Diese „opinions“ sind zugänglich über die bereits genannte Website der Kommission.

Im Laufe der Jahre wurden auf diese Weise unter anderem folgende Themen behandelt:

- “Assessment of the fundamental rights dimension of the recognition of forms of unions between non married partners and same-sex marriages within the Amended Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on the right of citizens and their family members to move and reside freely within the EU” (Opinion 1, 2003);
- “Opinion on the status of illegally obtained evidence in criminal procedures in the Member States of the European Union” (Opinion 3, 2003);
- “The protection of privacy on the Internet vis-à-vis systems for the protection of intellectual property” (Opinion 4, 2003);
- “Opinion regarding the role of national institutions for the protection of human rights in the Member states of the European Union” (Opinion 1, 2004);
- “Opinion regarding the participation of EU citizens in the political parties of the Member State of residence” (Opinion 1, 2005);

<sup>6</sup> Es hat sich dreimal jährlich in Brüssel getroffen.

- "The right to conscientious objection and the conclusion by EU Member States of Concordats with the Holy See"<sup>7</sup> (Opinion 4, 2005);
- "Combating racism and xenophobia through Criminal Legislation: The Situation in the EU Member States" (Opinion 5, 2005).
- "Equalisation of treatment between homosexual and heterosexual relations with regard to the age of limits for sexual offences – the remaining exceptions in the Member States" (Opinion 2, 2006);
- "The Human Rights Responsibilities of the EU Member States in the context of the C.I.A. activities in Europe ("Extraordinary Renditions")" (Opinion 3, 2006).

#### IV. Zukunft des Netzwerks

Der Synthesis Report 2005 enthält am Schluß der Vorbemerkungen (S. 22-24) Ge-

danken zur Bewertung der bisherigen Arbeit und zur Zukunft des Netzwerks. Es ist im Herbst 2002 für zunächst vier Jahre gebildet worden. Zur Zeit ist fraglich, ob es seine Aktivitäten über den September 2006 hinaus fortsetzen kann. Weder der Entwurf einer Verordnung zur Schaffung einer Agentur für Grundrechte noch das Rahmenprogramm für Grundrechte und Justiz (2007-2013) sehen förmlich die Einrichtung des Netzwerks auf einer ständigen Grundlage vor. Auf der anderen Seite ist man im Netzwerk der Auffassung, daß die Agentur für Grundrechte auch über die Möglichkeit unabhängiger Untersuchungen verfügen muß, wenn sie die EU-Institutionen mit verlässlichen Informationen und Analysen versehen will. Es bleibt abzuwarten, ob die Verordnung zur Agentur für Grundrechte eine Klausel erhält, die ein Fortbestehen des Netzwerks in modifizierter Gestalt ermöglicht oder ob sich Ansatzpunkte für eine Weiterarbeit auf anderer Basis ergeben.

---

<sup>7</sup> Diese Stellungnahme war vom Netzwerk erbeten worden im Lichte des Entwurfs eines Konkordats zwischen dem Heiligen Stuhl und der Slowakischen Republik, der grundrechtlich problematische Regelungen enthielt. Die politische Brisanz war von der Kommission nicht hinreichend bedacht worden.