

08.01.96

Unterrichtung

durch das
Europäische Parlament

Entschließung zu den im Jahr 1995 erzielten Fortschritten bei der Verwirklichung der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres gemäß Titel VI des Vertrags über die Europäische Union

Zugeleitet mit Schreiben des Generalsekretärs des Europäischen Parlaments - 000099 - vom 4. Januar 1996. Das Europäische Parlament hat die Entschließung in der Sitzung am 14. Dezember 1995 angenommen.

Entschlieung zu den im Jahr 1995 erzielten Fortschritten bei der Verwirklichung der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres gemäß Titel VI des Vertrags über die Europäische Union

Das Europäische Parlament,

- gestützt auf Artikel K.6 des EU-Vertrags,
- gestützt auf Artikel 94 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung,
- unter Hinweis auf seine Entschließungen vom 13. Dezember 1994 zu den 1994 erzielten Fortschritten bei der Verwirklichung der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres gemäß Titel VI EUV⁽¹⁾, vom 21. September 1995 zur Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament betreffend die Zuwanderungs- und Asylpolitik⁽²⁾ und vom 22. September 1995 zu dem Entwurf einer Entschlieung des Rates betreffend die Zulassung von Staatsangehörigen dritter Länder in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten der Europäischen Union zur Aufnahme eines Studiums, zum Entwurf einer Entschlieung des Rates in bezug auf die Beschränkungen für die Zulassung von Staatsangehörigen dritter Länder in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zur Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit und zu dem Entwurf von Schlußfolgerungen des Rates über die Ausgestaltung des Informations-, Reflexions- und Austauschszentrums für Fragen im Zusammenhang mit dem berschreiten der Außengrenzen und der Einwanderung (CIREFI)⁽³⁾,
- A. in der Erwägung, daß die Union über einen einheitlichen institutionellen Rahmen verfügt und die Grundrechte sowie die nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten achtet, deren Regierungssysteme auf den Grundsätzen der Demokratie beruhen,
- B. in der Erwägung, daß die zwischenstaatlichen Übereinkommen eindeutig gezeigt haben, daß sie sich als Methode zur Entwicklung der europäischen Integration in den Bereichen Justiz und Inneres wenig eignen,
- C. in der Erwägung, daß Übereinkommen und andere Ratsbeschlüsse, die in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgelegt werden, die Rechtsstaatlichkeit in Frage stellen, sowie in der Erwägung, daß es im Interesse demokratischer Mitgliedstaaten liegen sollte, über eine gemeinsame Auslegung der Übereinkommen und anderer Texte zu verfügen, die zu gemeinsamen Grundprinzipien führen würde,
- D. in der Erwägung, daß der Vorsitz und die Kommission gemäß Artikel K.6 Absatz 1 EUV das Europäische Parlament regelmäßig über die in diesem Bereich durchgeführten Arbeiten unterrichten müssen und daß der Vorsitz gemäß Artikel K.6 Absatz 2 EUV das Europäische Parlament zu den wichtigsten Aspekten der Tätigkeit in diesen Bereichen konsultieren und darauf achten muß, daß "die Auffassungen des Europäischen Parlaments gebührend berücksichtigt werden",

(1) ABl. C 18 vom 23.01.1995, S. 39.

(2) Teil II Punkt 6 des Protokolls dieses Datums.

(3) Teil II Punkt 8 a, b und c des Protokolls dieses Datums.

- E. in der Erwägung, daß die nicht voll verwirklichte Aufhebung der Grenzkontrollen nicht damit gerechtfertigt werden kann, daß keine Ausgleichsmaßnahmen getroffen wurden und der diesbezügliche Entscheidungsprozeß nur langsam voran-
kommt; unter Hinweis darauf, daß in Artikel 7 a des EG-Vertrags der freie
Personenverkehr bis zum 31. Dezember 1992 vorgesehen ist und daß in diesem
Bereich unbedingt Verbesserungen erfolgen müssen, wenn die vereinbarten Ziele
erreicht werden sollen,
- F. unter Bekräftigung der Tatsache, daß die Freizügigkeit von Personen auch
Bürger von Drittländern umfaßt, die ihren Wohnsitz rechtmäßig auf dem
Hoheitsgebiet der Union haben, und daß ihre Verwirklichung wie auch die damit
verbundenen Ausgleichsmaßnahmen unter den ersten Pfeiler fallen,
- G. in der Erwägung, daß der Rat im Rahmen des dritten Pfeilers folgende Be-
schlüsse gefaßt hat, wobei gegenüber 1994 eine erhebliche Erhöhung der Zahl
der Beschlüsse stattgefunden hat:
- gemeinsame Aktion Nr. 95/73/JAI betreffend die Europol-Drogenstelle,
 - Vereinbarung über ein vereinfachtes Auslieferungsverfahren zwischen den
Mitgliedstaaten der Europäischen Union,
 - Entschließung zu den Mindestgarantien bei den Asylantragsverfahren, 5354/94
ASIMM 70,
 - Europol-Übereinkommen,
 - Übereinkommen "Zollinformationssystem",
 - Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft,
 - gemeinsame Aktion im Haushaltsbereich,
 - Entschließung zur Aufteilung der Aufgaben hinsichtlich der Aufnahme und des
befristeten Aufenthalts von Vertriebenen,
 - Schlußfolgerungen über ein Frühwarn- und Dringlichkeitsverfahren für die
Aufteilung der Aufgaben hinsichtlich der Aufnahme und des befristeten Auf-
enthalts von Vertriebenen,
 - Übereinkommen über die Insolvenzverfahren,
 - Satzung des Verwaltungsrates von Europol,
 - Entschließung zum Schutz von Zeugen im Rahmen der Bekämpfung der inter-
nationalen organisierten Kriminalität,
 - Zwei Grundsatzabkommen über gemeinsame Aktionen:
 - . Definition des Begriffs "Flüchtling",
 - . Flughafentransit,
 - Grundsatzabkommen über eine Entschließung zum Status von Bürgern aus Dritt-
ländern, die seit langem in der EU wohnhaft sind,
 - Erklärung von Goma über den Terrorismus,
 - Abkommen über die Veröffentlichung der im Bereich der Asyl- und der
Einwanderungspolitik verabschiedeten Akte und Verträge im Amtsblatt der
Europäischen Gemeinschaften,
- sowie in der Erwägung, daß in den Arbeiten des Rates der Justiz- und Innen-
minister vom 23. November 1995 der Wille des Vorsitzes zum Ausdruck kommt,
auf einen einheitlichen europäischen Zivilrechtsraum hinarbeiten und für
eine größere Transparenz der Ratsbeschlüsse zu sorgen,
- H. enttäuscht von den Ergebnissen des Rates der Justiz- und Innenminister vom
23. November 1995, der die gemeinsame Aktion gegen Rassismus und Fremden-
feindlichkeit nicht verabschiedet hat, und von dem gemeinsamen Standpunkt zur
harmonisierten Anwendung des Begriffs Flüchtling, der den Anwendungsbereich
des Genfer Übereinkommens insofern einschränkt, als nur staatlich verfolgte
Personen anerkannt werden,
- I. in der Erwägung, daß die Probleme im Zusammenhang mit der Anwendung des
Schengener Übereinkommens zeigen, daß ein rein zwischenstaatlicher Mechanis-
mus völlig unzureichend ist und durch einen anderen verbindlicheren und demo-
kratischeren Mechanismus ersetzt werden muß,

- J. in der Erwägung, daß der Rat seine Dokumente unter Ausschluß der Öffentlichkeit behandelt, daß das Gericht Erster Instanz am 19. Oktober 1995 einen Beschluß des Rates, der den Zugang zu seinen Dokumenten verweigerte, annulliert hat und daß der Rat jetzt, wie es vom Präsidenten des Europäischen Parlaments gefordert wurde, die Öffentlichkeit der Arbeiten garantieren und handeln muß, wie es dem Gesetzgeber oder dem Mitgesetzgeber in einer Demokratie zukommt,
- K. in der Erwägung, daß es im Rahmen von Titel VI erstaunlich ist, daß der Rat Vorschläge für Gemeinsame Standpunkte, für gemeinsame Maßnahmen, für Übereinkommen und für mögliche Durchführungsmaßnahmen, zu denen das Europäische Parlament gemäß Artikel K.6 EUV gehört werden muß, vor diesem geheimhält,
- L. in der Erwägung, daß für die Anwendung von Artikel K.9 EUV Einstimmigkeit erforderlich ist,
1. stellt fest, daß die Verwirklichung der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres immer noch die gleichen Probleme aufwirft, und die gleichen Mängel zeigt, die bereits in seiner oben genannten Entschlieung vom 13. Dezember 1994 hervorgehoben wurden;
 2. ist der Auffassung, daß die offenkundige Schwäche des dritten Pfeilers zurückzuföhren ist auf:
 - den Mangel an klaren politischen Zielen in Titel VI EUV;
 - eine fragwürdige Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Gemeinschaft (erster Pfeiler), der Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres (dritter Pfeiler) und den Mitgliedstaaten,
 - das Erfordernis der Einstimmigkeitsregel, die entweder das Verfahren blockiert oder entschärfte Entscheidungen zur Folge hat, bei denen der kleinste gemeinsame Nenner der Rechtsvorschriften der einzelnen Mitgliedstaaten zugrunde gelegt wird;
 - die in Artikel K.3 EUV vorgesehenen Instrumente: Meinungsverschiedenheiten über den bindenden oder nichtbindenden Charakter der gemeinsamen Stellungnahmen und Aktionen, Schwerfälligkeit und Komplexität der Übereinkommen;
 - die restriktive Auslegung der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit durch den Rat und bestimmte Mitgliedstaaten und ihren Willen, zwischenstaatliche Praktiken festzuschreiben;
 - das Fehlen einer angemessenen justitiellen Kontrolle durch den Gerichtshof;
 - den fehlenden Willen der Mitgliedstaaten, alle Ressourcen des Titels VI, der Artikel K.3 und K.4 EUV (Möglichkeit, in bestimmten Fällen die qualifizierte Mehrheit anzuwenden und die Zuständigkeit des Gerichtshofs vorzusehen) und Artikel K.9 EUV auszuschöpfen;
 3. stellt fest, daß keine der Empfehlungen, die es in seiner oben genannten Entschlieung vom 13. Dezember 1994 an den Rat gerichtet hat, übernommen wurde, so daß es sich fragt, wie der Rat die "Berücksichtigung der Auffassungen des Europäischen Parlaments" versteht;
 4. stellt insbesondere mit Bedauern fest, daß der jeweilige Ratsvorsitz die folgenden Verpflichtungen gemäß Artikel K.6 EUV nicht eingehalten hat, weil er sie zu eng ausgelegt hat:
 - die Verpflichtung gemäß Absatz 1, das Europäische Parlament regelmäßig zu unterrichten, das heißt in der Praxis, seinem Ausschuß für Grundfreiheiten und innere Angelegenheiten regelmäßig Informationen zu übermitteln; diese Unterrichtung muß der Form und dem Inhalt nach mit der dem Europäischen Parlament zukommenden Rolle vereinbar sein;
 - die Verpflichtung, das Europäische Parlament zu konsultieren;
 - die Verpflichtung, die Auffassungen des Parlaments zu berücksichtigen;

fordert daher Rat und Kommission auf, unverzüglich Verhandlungen mit dem Parlament im Hinblick auf eine angemessene Ausführung von Artikel K.6 EUV aufzunehmen;

5. hält es für inakzeptabel, daß der Rat dem demokratischen Defizit in der Union dadurch Vorschub leistet, daß er dem Europäischen Parlament nicht seine Tagesordnungen und Unterlagen übermittelt, und fordert den Rat zu einer Praxis auf, die dem Geist der Verträge entspricht;
6. vertritt die Auffassung, daß der Besuch, den der amtierende Ratspräsident dem Ausschuß für Grundfreiheiten und innere Angelegenheiten abstattete, weder eine wirksame parlamentarische Kontrolle noch eine transparente und demokratische Praxis in einem Fragenkomplex ermöglicht hat, der direkt die Grundrechte des Bürgers betrifft;
7. bekräftigt seine Kritik an der mangelnden Transparenz, demokratischen und justitiellen Kontrolle über die auf der Ebene des Rates getroffenen Entscheidungen und gibt seiner Sorge bezüglich der Achtung der Grundfreiheiten und der Garantien des Rechtsschutzes der Bürger in den unter den dritten Pfeiler fallenden Bereichen Ausdruck; bedauert, daß der Mangel an Transparenz noch dadurch verschärft wurde, daß die Beschlüsse des Rates in den Bereichen Justiz und Inneres kaum je im Amtsblatt veröffentlicht wurden;
8. hält den Umstand für unvertretbar, daß die meisten der vom Rat gefaßten Beschlüsse ihm erst nach ihrer Verabschiedung übermittelt wurden, und fordert den Rat nachdrücklich auf, diese Praxis in der Zukunft zu ändern;
9. bekräftigt seine Kritik an der Praxis des Rates, Entschlüsse, Empfehlungen, Schlußfolgerungen und Erklärungen anzunehmen, welches Instrumente sind, die nicht in Titel VI EUV aufgeführt sind und die auch nicht im Amtsblatt veröffentlicht werden; ist der Auffassung, daß, falls diese Praxis sich nicht dahingehend ändert, daß besser mit dem Europäischen Parlament zusammengearbeitet wird, der Rat de facto einen rechtsleeren Raum schafft, der aus der Sicht der Demokratie unannehmbar ist;
10. erinnert daran, daß Titel VI EUV "unbeschadet der Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaft" diese ergänzt und zur Verwirklichung der Ziele der Union beiträgt, und ist der Meinung, daß die rechtlichen Unsicherheiten bezüglich der Trennlinie zwischen den Zuständigkeiten des ersten und des dritten Pfeilers große Probleme und Unklarheiten mit sich bringen;
11. vertritt wie im vergangenen Jahr die Ansicht, daß insbesondere in Asyl- und Einwanderungsfragen Artikel K.9 EUV angewandt werden muß, und fordert daher die Kommission auf, hierfür Vorschläge zu unterbreiten;
12. ist der Auffassung, daß der Rat, falls nationale Vetos die Übertragung der Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres vom dritten auf den ersten Pfeiler blockieren, gegenüber anderen Lösungen bezüglich eines andersartigen Rechtsrahmens aufgeschlossen sein sollte, um die Kooperation bei diesen Fragen zu verbessern;
13. bedauert, daß es zum Europol-Übereinkommen als einem der "wichtigsten Aspekte der Tätigkeit" im Sinne des Artikels K.6 Absatz 2 EUV nicht vor der Beschlußfassung im Rat angehört worden ist und der Vorsitz es versäumt hat, den Auffassungen des Europäischen Parlaments gebührende Berücksichtigung zu verschaffen;
14. bedauert, daß im Rahmen von Europol nicht die Einbeziehung des Gerichtshofs beschlossen werden konnte, und vertritt die Auffassung, daß die Mitgliedstaaten, die sich im Rat geweigert haben, dem Gerichtshof eine bestimmte Rolle zuzuweisen, zu große Bedenken haben und sich den Vorwurf gefallen

17/96

lassen müssen, die Polizeidienste einer angemessenen gerichtlichen Kontrolle entziehen zu wollen;

15. wiederholt, daß der Rat die Herausforderungen, vor denen die Europäische Union steht, z.B. für größere innere Sicherheit zu sorgen und den wachsenden Druck der Wanderungsbewegung in den Griff zu bekommen, in einer Art und Weise meistern muß, daß die Menschenrechte der in der Europäischen Union lebenden Bevölkerung gewahrt und keine Abstriche an einzelnen Schutzbestimmungen gemacht werden; etwaige Mängel, die aufgedeckt werden, sind unverzüglich zu beseitigen;
16. stellt fest, daß die Präsidentschaft des Rates und die im Rat vereinten Mitgliedstaaten wegen des fehlenden Gegengewichts durch die Kommission zu viel Handlungsspielraum besitzen und so die Fortschritte im Bereich von Titel VI EUV lähmen und rein nationale Interessen begünstigen können;
17. fordert die Kommission auf, die derzeitige Struktur ihrer Dienststellen und die ihnen übertragenen Mittel neu zu organisieren, um die Information des Europäischen Parlaments effizienter und umfassender zu gestalten und von dem Initiativrecht, das ihr im Vertrag ausdrücklich eingeräumt wird, regeren Gebrauch zu machen; das gilt auch für die Erstellung und Ausführung des Haushaltsplans;
18. äußert sich erneut besorgt über das Vorhandensein ständiger, aus Sachverständigen der Mitgliedstaaten zusammengesetzter Gremien (CIREA, CIFREFI usw.) innerhalb des Rates, deren Vorhandensein den Mangel an einer demokratischen Kontrolle innerhalb der EU noch verschärft und deren Arbeiten sich leicht mit den von der Kommission bereits durchgeführten Arbeiten überschneiden könnten; fordert den Rat auf, diese Strukturen gemäß den oben genannten Entschlüssen des Parlaments vom 21. und 22. September 1995 zu ändern;
19. bedauert, daß die Erwartungen der Bürger in diesem für die Freiheit des einzelnen so wichtigen und im Hinblick auf eine echte europäische Bürgerschaft so maßgeblichen Bereich weitgehend enttäuscht wurden;
20. bringt erneut seinen Wunsch zum Ausdruck, daß die Regierungskonferenz von 1996 zu den erforderlichen Änderungen des Vertrages führen wird, um diesen Mängeln abzuhelpfen;
21. fordert den Rat auf, die erforderliche und dringliche Stärkung des dritten Pfeilers nicht bis zur Regierungskonferenz zu verschieben, sondern schon jetzt nach einer ausführlichen Debatte im Rat verbindliche Ziele festzulegen und gemeinsame politische Interessen zu definieren, damit er bei der Ausführung der generellen Ziele des EU-Vertrags vorankommt;
22. erneuert seine Aufforderung an den Rat und an die Kommission, jährlich rechtzeitig einen ausführlichen Bericht über die Entscheidungen des Rates und seine künftigen Aktionen und Initiativen auszuarbeiten und darin darzulegen, auf welche Art und Weise der Vorsitz den Forderungen des Parlaments in der Entschlußung zum Abschluß der jährlichen Aussprache über das Vorjahr entsprochen hat; ein solcher Bericht ist unbedingt notwendig, damit das Europäische Parlament aktiv an der Kontrolle und der Konzipierung der Aktionen im Bereich des dritten Pfeilers teilhaben und überprüfen kann, inwieweit seine Auffassungen berücksichtigt wurden;
23. kann es nicht hinnehmen, daß die gemeinsame Aktion gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit nicht verabschiedet wurde und daß die Anwendung des Begriffs Flüchtling restriktiv ausgelegt wird; fordert daher den Europäischen Rat von Madrid auf, die erwähnte gemeinsame Aktion zu verabschieden und den Begriff Flüchtling so auszulegen, daß dieser stärker mit dem Schutzziel in der Genfer Konvention übereinstimmt;

24. ist der Auffassung, daß der Rat Maßnahmen treffen sollte, um zu gewährleisten, daß die Innen- und Justizministerien der Mitgliedstaaten regelmäßiger und wirksamer zusammenarbeiten, um gemeinsame Lösungen für gemeinsame Probleme zu finden;
25. begrüßt die Tatsache, daß Rat und Kommission mit Drittländern in Fragen wie internationale Schwerverbrechen, Drogenhandel, die organisierte Kriminalität und Terrorismus eine Zusammenarbeit entwickeln; weist darauf hin, daß die Union sich bei der Behandlung dieser Fragen besser abstimmen muß, unter anderem durch eine ordnungsgemäße Konsultation des Europäischen Parlaments gemäß Artikel K.6 EUV;
26. beauftragt seinen Präsidenten, diese EntschlieÙung dem Rat, der Kommission, dem Wirtschafts- und Sozialausschuß sowie den Regierungen und Parlamenten der Mitgliedstaaten zu übermitteln.