



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 17.3.2010
SEK(2010) 305 endgültig/2

DEKLASSIFIZIERTER TEIL

Empfehlung für einen

BESCHLUSS DES RATES

**zur Ermächtigung der Kommission zur Aufnahme von Verhandlungen über den Beitritt
der Europäischen Union zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte
und Grundfreiheiten**

DECLASSIFIE

le 21 AVR. 2010

DE

DE

DECLASSIFIE

BEGRÜNDUNG

le 21 AVR. 2010

BEGRÜNDUNG

1. EUROPÄISCHE KONVENTION ZUM SCHUTZ DER MENSCHENRECHTE UND GRUNDFREIHEITEN

Zu den bemerkenswertesten Schritten zur Förderung des Prinzips der Rechtsstaatlichkeit auf internationaler Ebene gehört die Annahme der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten ("EMRK") – einer mehrseitigen Übereinkunft im Rahmen des Europarates – im Jahre 1950. Die Vertragsparteien waren der Ansicht, dass die Grundfreiheiten als Grundlage von Gerechtigkeit und Frieden in der Welt am besten durch eine wahrhaft demokratische politische Ordnung sowie durch ein gemeinsames Verständnis und eine gemeinsame Achtung der diesen Grundfreiheiten zugrunde liegenden Menschenrechte gesichert werden. In einem ersten Schritt auf dem Weg zu einer kollektiven Durchsetzung bestimmter Rechte aus der am 10. Dezember 1948 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verkündeten Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte einigten sie sich auf ein System, mit dessen Hilfe die Einhaltung der Menschenrechte von außen kontrolliert werden soll.

Heute ist die Europäische Menschenrechtskonvention für alle 47 Mitglieder des Europarates bindend. Mit Inkrafttreten des Protokolls Nr. 11 im Jahr 1994 wacht über die Umsetzung der EMRK allein der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg („Straßburger Gerichtshof“). Seine Mitglieder werden von der Parlamentarischen Versammlung des Europarates für jede Vertragspartei aus einer Liste von drei Kandidaten gewählt, die von dieser Vertragspartei vorgeschlagen werden. Der Straßburger Gerichtshof kann Individualbeschwerden und Staatenbeschwerden entgegennehmen. Stellt der Straßburger Gerichtshof eine Verletzung der EMRK fest, hat sein Urteil deklaratorische Wirkung und ist für die betreffende Vertragspartei bindend. Der Vollzug eines solchen Urteils wird vom Ministerkomitee des Europarates überwacht. Die materiellrechtlichen Garantien der EMRK wurden durch die Zusatzprotokolle Nr. 1, 4, 6, 7, 12 und 13 ergänzt; von allen Mitgliedstaaten der Union ratifiziert wurden die Protokolle Nr. 1 und Nr. 6. Artikel 59 gestattete ursprünglich nur Mitgliedern des Europarates den Beitritt zur EMRK. Durch Artikel 17 des Protokolls Nr. 14, das am 1. Juni 2010 in Kraft tritt, ist Artikel 59 EMRK jedoch dahingehend geändert worden, dass jetzt auch die Europäische Union Vertragspartei werden kann.

2. GRUNDRECHTSSCHUTZ IN DER EUROPÄISCHEN UNION

Das mit der Gründung der drei Gemeinschaften beispielhaft verwirklichte Modell europäischer Integration war von Anbeginn an als Rechtsgemeinschaft angelegt. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) befand schon früh, dass diese neue eigenständige Rechtsordnung zum gemeinsamen Wohl europäischer Staaten mit hoheitlichen Befugnissen ausgestattet ist und den Bürgern durchsetzbare Grundfreiheiten garantiert. Seit 1969¹ hat der EuGH immer wieder erklärt, dass die Achtung der Grundrechte fester Bestandteil der allgemeinen Rechtsgrundsätze sei, für deren Einhaltung er zu sorgen habe. Als Anknüpfungspunkt bieten sich ihm die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der

¹ Siehe hierzu die folgenden Grundsatzurteile: Urteil vom 12. November 1969 in der Rechtssache 29/69, *Stauder*, Slg. 1969, S. 419, vom 17. Dezember 1970 in der Rechtssache 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, Slg. 1970, S. 1125 und vom 14. Mai 1974 in der Rechtssache 4/73, *Nold*, Slg. 1974, S. 491.

DECLASSIFIE

DE

le 21 AVR. 2010

DE

Mitgliedstaaten und die völkerrechtlichen Verträge über den Schutz der Menschenrechte, die die Mitgliedstaaten geschlossen haben oder denen sie beigetreten sind und unter denen die EMRK eine besondere Stellung einnimmt. Mit dem durch den Vertrag von Maastricht neu eingefügten Artikel 6 Absatz 3 EUV ging diese Rechtsprechung in das Primärrecht ein. Heute versteht sich die Europäische Union selbst als Wertegemeinschaft (Artikel 2 EUV).

Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union wurde von einem Konvent bestehend aus Mitgliedern der nationalen Parlamente, des Europäischen Parlaments, der Regierungen und der Europäischen Kommission ausgearbeitet, nachdem ihm der Europäische Rat von Köln im Jahre 1999 den Auftrag hierzu erteilt hatte. Sie wurde von den Präsidenten des Europäischen Parlaments, der Europäischen Kommission und des Rates der Europäischen Union am 7. Dezember 2001 in Nizza feierlich verkündet. Am 12. Dezember 2007 wurde sie erneut proklamiert. Durch Artikel 6 Absatz 1 EUV in der Fassung des Vertrags von Lissabon wurde die Charta in das Primärrecht der Europäischen Union überführt.

3. DIE POLITISCHE UND RECHTLICHE BEDEUTUNG EINES BEITRITTS DER UNION ZUR EMRK

Der Beitritt der Union zur EMRK

- garantiert, dass jeder, der sich von einem EU-Organ oder einer EU-Einrichtung in seinen Rechten gemäß der EMRK verletzt sieht, vor dem Straßburger Gerichtshof unter denselben Bedingungen Beschwerde gegen die Union erheben kann, wie sie für Beschwerden gegenüber einzelnen Mitgliedstaaten gelten,
- bestätigt die zentrale Rolle, die das EMRK-System für den Schutz der Grundrechte in Europa spielt,
- erhöht die Glaubwürdigkeit der Union nach innen und nach außen, was ihr nachdrückliches Eintreten für die Grundrechte betrifft, weil durch ihn die Rechtsordnung der Union formal voll und ganz den Normen und der externen Kontrolle durch das EMRK-System unterworfen wird, und ist damit die logische Ergänzung zur Einführung einer rechtsverbindlichen Charta der Grundrechte durch den Vertrag von Lissabon, deren Grundrechtsschutz auf jeden Fall so hoch ist wie das von der EMRK gebotene Schutzniveau,
- gewährleistet eine harmonische Fortschreibung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und des Straßburger Gerichtshofs.

Überdies bedeutet der Beitritt, dass der Straßburger Gerichtshof Rechtsakte von EU-Organen und Einrichtungen der EU unmittelbar der Union zuschreiben kann, anstatt sie implizit den Mitgliedstaaten in ihrer Gesamtheit zuzuschreiben². Als Folge des Beitritts wird sich daher das besondere Wesen der Union als einer eigenständigen Rechtsgebildes mit eigenen Befugnissen in Verfahren vor dem Straßburger Gerichtshof angemessen widerspiegeln. Die Union kann ihrerseits alle Möglichkeiten ausschöpfen, die die EMRK den Vertragsparteien bietet, um die Konformität ihrer Rechtsakte mit den Menschenrechten vor dem Straßburger Gerichtshof nachzuweisen.

DECLASSIFIE

le 21 AVR. 2010

² Siehe Beschwerde Nr. 56672/00 DSR – Senator Lines gegen Österreich [und die damaligen restlichen 14 Mitgliedstaaten].

4. PRIMÄRRECHTLICHE VORAUSSETZUNGEN

Der Gerichtshof kam in seinem Gutachten 2/94 aus dem Jahr 1996 zu dem Schluss, dass weder eine explizite Bestimmung in den Verträgen noch der damalige Artikel 235 EGV (jetzt Artikel 352 AEUV) als Rechtsgrundlage für einen Beitritt der Gemeinschaft zur EMRK herangezogen werden könnten. Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ist jedoch mit Artikel 6 Absatz 2 Satz 1 EUV eine solche explizite Rechtsgrundlage gegeben, die den Beitritt der Union zur EMRK vorschreibt, woraus sich wiederum für die Mitgliedstaaten – auch in ihrer Eigenschaft als Vertragsparteien der EMRK – die Verpflichtung ableitet, einen solchen Beitritt zu erleichtern. **SATZ GESTRICHEN**

Artikel 6 Absatz 2 EUV bildet gleichermaßen eine Rechtsgrundlage für den Beitritt der Union zu den Zusatzprotokollen zur EMRK, ohne nach dem Stand ihrer Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten zu differenzieren.

Allerdings verlangt das Primärrecht (Artikel 6 Absatz 2 EUV in Verbindung mit dem Protokoll Nr. 8 zum Lissabon-Vertrag), dass die Übereinkunft über den Beitritt Garantien enthält, die sicherstellen, dass die besonderen Merkmale des Unionsrechts erhalten bleiben. Diese Garantien müssen insbesondere Folgendes beinhalten:

- Unberührtbleiben der in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten der Union (Artikel 6 Absatz 2 Satz 2 EUV und Artikel 2 des Protokolls Nr. 8) und der Befugnisse ihrer Organe (Artikel 2 des Protokolls Nr. 8);
- die Möglichkeit der Beteiligung der Union an den Kontrollgremien der EMRK, vor allem am Ministerkomitee und an der Parlamentarischen Versammlung (Artikel 1 Buchstabe a des Protokolls Nr. 8);
- die nötigen Mechanismen, um sicherzustellen, dass Beschwerden von Nichtmitgliedstaaten und Individualbeschwerden den Mitgliedstaaten und/oder gegebenenfalls der Union ordnungsgemäß übermittelt werden (Artikel 1 Buchstabe b des Protokolls Nr. 8);
- Unberührtbleiben der Situation der Mitgliedstaaten in Bezug auf die EMRK und insbesondere in Bezug auf ihre Protokolle, auf Maßnahmen, die von den Mitgliedstaaten in Abweichung von der EMRK nach deren Artikel 15 getroffen werden, und auf Vorbehalte, die die Mitgliedstaaten zu der EMRK nach deren Artikel 57 anbringen (Artikel 2 des Protokolls Nr. 8);
- Unberührtbleiben von Artikel 344 AEUV (Artikel 3 des Protokolls Nr. 8).

5. BEIM BEITRITT ZU BEACHTENDE GRUNDSÄTZE

Nach Ansicht der Kommission sollten innerhalb der durch das Primärrecht vorgegebenen Grenzen für den Beitritt fünf Grundsätze gelten:

PARAGRAPH GESTRICHEN

DECLASSIFIE

le 21 AVR. 2010

SEITEN 5-13 GESTRICHEN

DECLASSIFIE

le 21 AVR. 2010

DE

DE

Empfehlung für einen

BESCHLUSS DES RATES

zur Ermächtigung der Kommission zur Aufnahme von Verhandlungen über den Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten

EMPFEHLUNG

In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen empfiehlt die Kommission dem Rat,

- im Namen der Europäischen Union der Aufnahme von Verhandlungen zuzustimmen, um mit den Vertragsparteien der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten eine Übereinkunft über den Beitritt der Europäischen Union zu dieser Konvention zu erzielen,

WEITERE AUFZÄHLUNGSZEICHEN GESTRICHEN

DECLASSIFIE

le 21 AVR. 2010

ANHANG

Verhandlungsrichtlinien

DECLASSIFIE

le 21 AVR. 2010

GESTRICHEN

DE

15

DE

SEITE GESTRICHEN

DECLASSIFIE

le 21 AVR. 2010

DE

16

DE