

VORBLATT

TOP 3: Beschluss des Rates zur Ermächtigung der Kommission zur Aushandlung der Übereinkunft über den Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), RAT 10817/10 EXT 2

Inhalt und Ziel der Vorlage

Zum Beschluss allgemein

Durch die Neuformulierung von Art 6 Abs 2 EUV schuf der Vertrag von Lissabon die Verpflichtung der EU, der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) beizutreten. Der Unionsbeitritt zur EMRK garantiert, dass Unionsrechtsakte hinkünftig vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) auf deren Vereinbarkeit mit der EMRK überprüft werden können. Es wird demnach nach dem Unionsbeitritt zur EMRK möglich sein, Beschwerden wegen EMRK-Widrigkeit nicht nur – wie bereits bisher – gegen Vertragsstaaten der EMRK, sondern auch gegen die Union zu erheben.

In einem ersten Schritt der Beitrittsverhandlungen erteilte der Rat der Europäischen Kommission am 4. Juni 2010 durch den hier gegenständlichen Beschluss ein Verhandlungsmandat, das die aus Sicht der Union erforderlichen Eckpunkte des Abkommens umschreibt.

Zum Beschluss im Detail

Auf Seiten des Europarates wurde mit dem Inkrafttreten des 14. Zusatzprotokolls zur EMRK am 1. Juni 2010 der Beitritt der Union ermöglicht. Das Beitrittsabkommen bedarf eines Beschlusses des Ministerkomitees des Europarates und der Ratifikation durch alle EMRK-Vertragsstaaten.

Auf Seiten der Union wurden durch den Vertrag von Lissabon gewisse inhaltliche Anforderungen an den Beitritt im Protokoll Nr 8 determiniert. Darin wird insbesondere in Art 1 festgehalten, dass im Abkommen über den Unionsbeitritt zur EMRK dafür Sorge getragen wird, dass die besonderen Merkmale der Union und des Unionsrechts erhalten bleiben. Das Beitrittsabkommen muss gemäß Art 218 Abs 6 lit a ii und Abs 8 UAbs 2 AEUV vom Rat einstimmig mit Zustimmung des Europäischen Parlaments beschlossen werden. Der Ratsbeschluss über den Abschluss der Übereinkunft tritt allerdings erst in Kraft, nachdem die Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften zugestimmt haben. Neben der voraussichtlich bestehenden Notwendigkeit der Ratifikation des Beitrittsabkommens durch alle EMRK-Vertragsstaaten normiert Art 218 Abs 8 UAbs 2 AEUV somit ein zusätzliches Ratifikationserfordernis auf Unionsebene. Gemäß Art 23i Abs 4 B-VG ist für die An-

nahme des Ratsbeschlusses in Österreich Art 50 Abs 4 B-VG sinngemäß anzuwenden.

Bereits im Vorfeld der eigentlichen Verhandlungen zeigte sich, dass der Beitritt der Union zur EMRK – verglichen mit den bisherigen Erweiterungen der EMRK um neue Vertragsstaaten – insbesondere aus zwei Gründen neue rechtliche Fragen aufwerfen wird: Zum einen tritt mit der Union erstmals neben den Vertragsstaaten eine internationale Organisation der EMRK bei; zum anderen gilt es die Besonderheiten des Unionsrechts zu berücksichtigen, ohne der Union zugleich eine ungebührende Extrabehandlung zukommen zu lassen. Insbesondere die Vorgaben des Protokolls Nr 8 werden zu beachten bzw. umzusetzen sein: die Wahrung des Interpretationsmonopols des EuGH für das Unionsrecht bzw. die Vermeidung, dass der EGMR die Kompetenzverteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten oder Unionsrecht generell auslegen kann/muss.

Wichtigste Elemente des Verhandlungsmandats:

- In den Verhandlungsleitlinien wird einleitend auf folgende Grundsätze verwiesen: Neutralität in Bezug auf die Unionsbefugnisse, Bewahrung des EMRK-Systems, Neutralität in Bezug auf die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten als EMRK-Vertragsparteien, Grundsatz der autonomen Auslegung des Unionsrechts und Grundsatz der Gleichberechtigung der EU in den Organen des Europarates.
- Eine Ausnahme der GASP von der Jurisdiktion des EGMR wurde von Österreich sowie einer breiten Mehrheit der Mitgliedstaaten abgelehnt.
- Die Union soll die Möglichkeit erhalten, der gesamten EMRK inklusive aller bestehenden und zukünftigen Zusatzprotokolle beizutreten. Zunächst soll die EU im Rahmen des Beitrittsabkommens aber lediglich jenen Protokollen beitreten, die von allen EU-Mitgliedstaaten ratifiziert wurden.
- Die Union soll in den Organen des Europarates – dem Ministerkomitee, der Parlamentarischen Versammlung und dem EGMR – vertreten sein.
- Durch das Beitrittsabkommen soll ein Co-Verteidigungs-Mechanismus geschaffen werden, der es der Union erlaubt, sich an gegen einen Mitgliedstaat gerichtete Verfahren als mitbeklagte Partei anzuschließen, sofern eine potentielle Konventionsverletzung auf einen Unionsrechtsakt zurückzuführen ist. Dadurch soll eine Zuweisung der Verantwortlichkeit für eine Grundrechtsverletzung und damit die implizite Kompetenzauslegung durch den EGMR vermieden werden. Außerdem soll die vorherige Befassung des EuGH in Fällen sichergestellt werden, in denen der EGMR über die Konventionskonformität von sekundärem Unionsrecht abzusprechen hat, ohne dass der EuGH davor die Möglichkeit hatte, über die Konformität von sekundärem Unionsrecht mit den Unionsgrundrechten zu entscheiden.
- Verankerung der Wahrung der vorherigen internen Kontrolle des EuGH.

Stand des Verfahrens auf europäischer Ebene

In einem ersten Schritt der Beitrittsverhandlungen erteilte der Rat der Europäischen Kommission am 4. Juni 2010 durch den hier gegenständlichen Beschluss ein Verhandlungsmandat, das die aus Sicht der Union erforderlichen Eckpunkte des Abkommens umschreibt.

Die Verhandlungen zum konkreten Beitrittsabkommen werden von Unionsseite von der Kommission geführt, die sich dabei an das Verhandlungsmandat vom 4. Juni 2010 halten muss. Die Kommission hat im Zuge der Verhandlungen die Ratsarbeitsgruppe Grundrechte (als „Sonderausschuss“ im Sinne des Art 218 Abs 4 AEUV) über den Stand der Verhandlungen zu informieren bzw. die Verhandlungen im Benehmen mit diesem zu führen. Auf Seiten der EMRK werden die Verhandlungen von einer Untergruppe des Leitungskomitees Menschenrechte (CDDH) des Europarates geführt, der – unter norwegischer Leitung – sieben EU-Mitgliedstaaten und sieben weitere Vertragsstaaten der EMRK angehören (CDDH-UE). Österreich ist in diesem Gremium nicht vertreten.

Nach Eröffnung der Verhandlungen im Juni 2010 wurden die Beratungen über den konkreten Text des Beitrittsabkommens am 20. bis 22. September 2010 aufgenommen und in den Runden von 19. bis 22. Oktober 2010 und vom 6. bis 8. Dezember 2010 weitergeführt. Die Kommission informierte die Mitgliedstaaten über die Ergebnisse dieser Verhandlungsrunden ausführlich in der Ratsarbeitsgruppe Grundrechte und wurde von der Gruppe mit Blick auf die nächsten Verhandlungsrunden instruiert (Sitzungen am 27. September, 26. Oktober, 12. und 22. November sowie 13. Dezember 2010).

Die Verhandlungen kommen bislang recht gut voran. So konnten viele Themen (etwa im Hinblick auf die Reichweite des Unionsbeitritts und die notwendigen sprachlichen Anpassungen der EMRK) in der Untergruppe CDDH-UE bereits einer Lösung zugeführt werden. Zu anderen Themen konnten bisher hingegen noch keine endgültigen Lösungen gefunden werden. So konnte man sich zum Co-Verteidigungs-Mechanismus in der Verhandlungsrunde vom 6. bis 8. Dezember 2010 noch nicht endgültig einigen; das wohl heikelste Thema (Zusammenspiel EuGH-EGMR) wurde bislang gänzlich ausgespart. Weitere Verhandlungsrunden im CDDH-UE sind für Jänner und März 2011 geplant.

Es wurde seitens des Europarates der Wunsch geäußert, die Verhandlungen bis Mitte 2011 abzuschließen. Sollte das gelingen, so ist ein Inkrafttreten dieses rechtlich und politisch komplexen Unterfangens aufgrund der Ratifikationserfordernisse auf EU- und Europaratsseite dennoch nicht vor Ende 2012 zu erwarten.

Haltung Österreichs

Österreich unterstützt das Verhandlungsmandat und hat sich stets dafür eingesetzt, dass der Union durch den zu schaffenden Co-Verteidigungs-Mechanismus der Sta-

tus einer vollwertigen Verfahrenspartei zugesprochen wird, da eine effektive Verteidigung eines Unionsrechtsakts durch die Union in derlei Fällen nur möglich ist, wenn die Union über sämtliche Verfahrensrechte verfügt bzw. die korrekte Zurechnung einer Konventionsverletzung (Verantwortlichkeit) nur so gewährleistet wird. Weiters unterstützt Österreich die gleichberechtigte Beteiligung der Union in den Gremien des Europarates sowie den möglichst baldigen und unkomplizierten Beitritt zu den Zusatzprotokollen.

Subsidiaritätsprüfung

Der Beitritt der Union zur EMRK fällt in die ausschließliche Zuständigkeit der EU. Daher ist der Grundsatz der Subsidiarität nicht anwendbar.