



Brüssel, den 2. Oktober 2015
(OR. en)

12528/15

LIMITE

JAI 702
FREMP 199

VERMERK

Absender: Vorsitz

Empfänger: Rat

Betr.: Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)
- Sachstand

I. EINLEITUNG

1. Mit dem Vertrag von Lissabon hat sich die Europäische Union dazu verpflichtet, der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) beizutreten.¹ Durch den Vertrag von Lissabon wurden die Verträge um das Protokoll Nr. 8 ergänzt, wonach in der Übereinkunft über den Beitritt dafür Sorge getragen werden soll, dass die besonderen Merkmale der Union und des Unionsrechts erhalten bleiben.
2. Der Beschluss des Rates zur Ermächtigung der Kommission zur Aushandlung der Übereinkunft über den Beitritt der Europäischen Union zur EMRK, in dem die Verhandlungsrichtlinien dargelegt sind, wurde am 4. Juni 2010 angenommen.²
3. Mit dem Beschluss wurde die Kommission als Verhandlungsführer der Union benannt und die Gruppe "Grundrechte, Bürgerrechte und Freizügigkeit" (FREMP) als Sonderausschuss gemäß Artikel 218 Absatz 4 AEUV bestellt.

¹ Artikel 6 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) lautet: "Die Union tritt der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei."

² 10817/10 RESTREINT UE FREMP 27 JAI 523 COHOM 153 COSCE 17

II. SACHSTAND

a) CDDH-EU 7+7

4. Während der ersten Verhandlungsphase hat der Lenkungsausschuss des Europarats für Menschenrechte (CDDH) einer Expertengruppe (sieben Experten aus EU-Staaten und sieben aus Nicht-EU-Staaten, CDDH-EU 7+7) die Aufgabe übertragen, einen ersten Entwurf einer Übereinkunft über den Beitritt zu erstellen. Dieser Entwurf wurde im April 2011 fertiggestellt und den Hohen Vertragsparteien der EMRK und der EU im Juni 2011 vorgelegt.
5. Auf EU-Seite wurde deutlich, dass einige Mitgliedstaaten dem Übereinkunftsentwurf in der Form, wie er vorgelegt wurde, nicht zustimmen konnten, und diese Staaten reichten Änderungsvorschläge ein. Die Verhandlungen in Straßburg wurden ausgesetzt. Es begannen intensive Beratungen auf EU-Ebene, bis auf der Tagung des Rates (Justiz und Inneres) vom 27. April 2012 ein Kompromiss erzielt wurde.³

b) CDDH 47+1

6. Das Ministerkomitee (Stellvertreter) des Europarats hat den CDDH am 13. Juni 2012 angewiesen, die Verhandlungen mit der EU im Rahmen einer Ad-hoc-Gruppe mit der Bezeichnung "CDDH 47+1" (die 47 Mitgliedstaaten des Europarates und die Europäische Union) fortzuführen, damit die Rechtsinstrumente mit den Modalitäten des Beitritts der EU zur EMRK fertiggestellt werden.
7. Die Ad-hoc-Gruppe CDDH 47+1 hat insgesamt fünf Sitzungen abgehalten.⁴ In der Sitzung vom 3.-5. April 2013 einigten sich die Verhandlungsführer auf eine überarbeitete Fassung der Beitrittsübereinkunft.

³ 8915/12 RESTREINT UE FREMP 63 JAI 267 COSCE 11 COHOM 83

⁴ Am 21. Juni, vom 17.-19. September und vom 7.-9. November 2012 sowie vom 21.-23. Januar und vom 3.-5. April 2013.

c) EuGH

8. Die Kommission hat im Juli 2013 gemäß Artikel 218 Absatz 11 AEUV ein Gutachten zur Vereinbarkeit des Entwurfs einer Übereinkunft über den Beitritt mit den EU-Verträgen beim Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) beantragt.
9. Der EuGH hat am 18. Dezember 2014 erklärt, dass der Entwurf einer Übereinkunft über den Beitritt aus einer Reihe von Gründen nicht mit den EU-Verträgen vereinbar ist.
10. In dem Gutachten kommt er zu dem Schluss, dass der Übereinkunftsentwurf möglicherweise Gefahr läuft,
 - a) die besonderen Merkmale und die Autonomie des Unionsrechts zu beeinträchtigen (mangelnde Abstimmung des Artikels 53 EMRK mit dem Artikel 53 der EU-Grundrechtecharta in der Auslegung des EuGH, Gefahr der Untergrabung des Grundsatzes des gegenseitigen Vertrauens in JI-Angelegenheiten, fehlende Bestimmung in Bezug auf das Verhältnis zwischen Protokoll Nr. 16 zur EMRK und dem in Artikel 267 AEUV vorgesehenen Vorabentscheidungsverfahren),
 - b) Artikel 344 AEUV zu beeinträchtigen, laut dem sich die Mitgliedstaaten verpflichten, Streitigkeiten über die Auslegung oder Anwendung der EU-Verträge nicht anders als hierin vorgesehen zu regeln,
 - c) aufgrund des vorgeschlagenen Mitbeschwerdegegner-Mechanismus und der Vorabfassung des EuGH die besonderen Merkmale des Unionsrechts zu verkennen,
 - d) eine gerichtliche Kontrolle von EU-Aktionen in (einigen) Bereichen der GASP – für die der EuGH nicht zuständig ist – dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) zu übertragen.

d) Jüngste Entwicklungen

11. Nach Vorlage des Gutachtens des EuGH hat der lettische Vorsitz am 28. Januar 2015 einen ersten informellen Gedankenaustausch im AStV durchgeführt. Das Eintreten für einen Beitritt der EU wurde bekräftigt, gleichzeitig herrschte jedoch weitgehend Einigkeit darüber, dass eine Bedenkzeit hinsichtlich der nächsten Schritten benötigt werde, bevor die Verhandlungen wieder aufgenommen werden können.
12. Am 25. März 2015 fand ein zweiter informeller Gedankenaustausch im AStV statt. Bei dieser Tagung hat der lettische Vorsitz die Initiative ergriffen, eine Richtung für die weiteren Arbeiten vorzugeben.
13. Nach diesen Beratungen wurden am 9. und 21. April 2015 zwei halbtägige FREMP-Sitzungen abgehalten, in denen ein erster schriftlicher technischer Beitrag der Kommissionsdienststellen zum Mitbeschwerdegegner-Mechanismus und zur Vorabbeurteilung des EuGH erörtert wurde.⁵
14. Der Rat hat am 23. Juni 2015 Schlussfolgerungen zur Anwendung der Charta der Grundrechte im Jahr 2014 angenommen, in denen er sein Eintreten für den Beitritt der EU zur EMRK bekräftigt.⁶

III. WEITERES VORGEHEN

15. Der Vorsitz ist der Auffassung, dass der Beitritt der EU zur EMRK weiterhin von herausragender Bedeutung ist.
16. Er dient europaweit der Stärkung der Grundwerte und der Verbesserung der Kohärenz beim Schutz der Grundrechte und fördert eine aufeinander abgestimmte Entwicklung in der Rechtsprechung des EuGH und des EGMR.
17. Ein Beitritt der EU würde zudem bedeuten, dass jede Person, die sich als Opfer einer Verletzung der EMRK durch ein Organ oder eine Einrichtung der EU sieht, die Möglichkeit hätte, nach denselben Bedingungen Klage gegen die EU zu erheben, die auch für Klagen gegen Mitgliedstaaten gelten. Dies würde die Glaubwürdigkeit und die Rechenschaftspflicht der EU in Bezug auf den Schutz der Grundrechte intern und extern erhöhen.

⁵ DS 1216/15

⁶ 9319/15 FREMP 120 ECOFIN 415 JAI 387 INF 98 POLGEN 85 JUSTCIV 132 ASILE 10 MI 352 COHOM 46 SOC 378 COPEN 140 VISA 198 CULT 34 COMPET 292 DATAPROTECT 92 DIGIT 48 DROIPEN 52 CYBER 43.

18. Es handelt sich um eine eindeutige, spezifische, zwingend vorgeschriebene Anforderung des Vertrags von Lissabon unter den in Protokoll Nr. 8 genannten Voraussetzungen.
 19. Der Beitrittsprozess muss weiterverfolgt werden, und das entschlossene Eintreten der EU für diesen Prozess sollte gegenüber unseren Partnern im Europarat zum Ausdruck kommen.
 20. Es müssen konkrete Folgemaßnahmen in Bezug auf das Gutachten des EuGH ergriffen werden und mögliche Lösungen für die in dem Gutachten aufgeworfenen Fragen aufgezeigt werden. Die Kommission in ihrer Rolle als EU-Verhandlungsführer wird ersucht, umfassend zu untersuchen, wie dem Gutachten 2/13 Folge geleistet werden kann, indem sie dem Rat schriftlich technische Beiträge zu allen zu erörternden Aspekten vorlegt.
-