

CONV 72/02

VERMERK

von	Herrn António Vitorino
für	die Mitglieder des Konvents
<u>Betr.:</u>	Mandat der Arbeitsgruppe "Charta"

Anbei erhalten Sie einen Vermerk zu dem oben genannten Thema, mit dem die Beratungen in der Arbeitsgruppe "Charta" erleichtert werden sollen.

GRUPPE II: "Charta"

Vorsitzender: António Vitorino

Für den Fall, dass beschlossen wird, die Charta der Grundrechte in den Vertrag einzubeziehen:

Nach welchen Modalitäten sollte dies geschehen, und welche Auswirkungen hätte dies?

*Welche Auswirkungen hätte ein Beitritt der Gemeinschaft/Union
zur Europäischen Menschenrechtskonvention?*

Einleitung

Mit diesem Vermerk soll eine erste Übersicht über die grundsätzlichen Fragen gegeben werden, mit denen sich die Gruppe "Einbeziehung der Charta/Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)" befassen soll. Ich werde zu gegebener Zeit auf der Grundlage dieser Übersicht eine eingehende Analyse der nachstehend aufgeführten Themen vorlegen, die der Gruppe als Diskussionsgrundlage dienen soll.

Der Auftrag der Gruppe besteht aus zwei Teilbereichen:

- Modalitäten und Auswirkungen einer etwaigen Einbeziehung der Charta in die Verträge;
- Auswirkungen eines etwaigen Beitritts der Gemeinschaft/Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK).

Die beiden Teilbereiche sollen von der Gruppe getrennt und nacheinander behandelt werden. Ich möchte von Beginn an darauf hinweisen, dass es sich um zwei einander ergänzende Fragen und nicht um Alternativen handelt, da eine Einbeziehung der Charta in die Verträge einem etwaigen Beitritt zur EMRK in keiner Weise den Nutzen nimmt; ebenso verhält es sich umgekehrt.

Schließlich ist es angezeigt, eine für beide Teilbereiche geltende Erläuterung betreffend die Beratungen der Gruppe zu geben: Im Einklang mit dem allgemeinen Konzept, dass die Arbeitsgruppen sich mit konkreteren Fragen befassen und nicht die politische Debatte des Plenums aufgreifen sollen, sollte die Gruppe nicht über die großen politischen Fragen beraten (z. B. *ob* die Charta einbezogen werden soll oder *ob* der EMRK beigetreten werden soll). Sie sollte sich vielmehr auf die Prüfung der nachstehend aufgeführten konkreten Punkte konzentrieren und dabei von einer positiven politischen Antwort auf diese beiden Fragen ausgehen.

I. Modalitäten und Auswirkungen einer etwaigen Einbeziehung der Charta in die Verträge

1. Vorbemerkung: Der Inhalt der Charta als Besitzstand

Meiner Ansicht nach wäre es ein vernünftiger Ansatz, den *Inhalt* der Charta, wie er von dem vorherigen Konvent ausgehandelt wurde, als gemeinsamen Besitzstand zu betrachten, den es zu bewahren gilt.

Sollte der Konvent eine Änderung der gegenwärtigen Struktur oder der gegenwärtigen Bezeichnung der Verträge befürworten, so könnte es allerdings notwendig werden, an der Charta einige Anpassungen rein redaktioneller Art vorzunehmen und gegebenenfalls darüber zu beraten, ob Artikel 52 Absatz 2¹ der Charta beizubehalten ist, falls sich der Konvent dafür aussprechen sollte, dass eine Rangfolge zwischen einem neuen Grundlagenvertrag und dem übrigen gegenwärtigen Primärrecht geschaffen wird.

2. Prüfung etwaiger Methoden für eine Einbeziehung und bestimmter damit zusammenhängender Fragen

Eine zentrale Aufgabe der Arbeitsgruppe wird sein, die unterschiedlichen möglichen Methoden für eine Einbeziehung der Charta zu prüfen (Eingliederung der Artikel der Charta in den Vertrag über die Europäische Union oder ein neuer Grundlagenvertrag, ein Protokoll im Anhang, Verweis in einem Artikel wie im gegenwärtigen Artikel 6 Absatz 2 EUV ...). Diese Prüfung wird unter verschiedenen Gesichtspunkten wie den genauen rechtlichen Auswirkungen und der politischen Außenwirkung, die man der Charta geben möchte, zu erfolgen haben. Ferner wird sie in Verbindung mit der allgemeinen Frage der künftigen Struktur der Verträge durchgeführt werden müssen. Die Gruppe wird sich auch mit einigen Fragen im Zusammenhang mit der Methodik der Einbeziehung zu befassen haben, insbesondere mit der Frage, wie mit der Präambel der Charta zu verfahren ist, ob es sich empfiehlt, weiterhin die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen und die EMRK zu erwähnen, wie dies gegenwärtig in Artikel 6 Absatz 2 EUV der Fall ist, und mit der Frage der Verbindung zwischen bestimmten Artikeln der Charta und jenen Bestimmungen des gegenwärtigen EGV, die in den Artikeln aufgegriffen werden (insbesondere was die Bürgerrechte betrifft).

3. Die Frage der Klagen vor dem Gerichtshof

Die Gruppe wird gegebenenfalls auch zwei Fragen zu prüfen haben, die sich zwar nicht unmittelbar aus einer etwaigen Einbeziehung der Charta ergeben, aber dennoch oftmals im Zusammenhang mit der Frage des Schutzes der Grundrechte in der Union angesprochen werden:

¹ Artikel 52 Absatz 2 lautet wie folgt: "Die Ausübung der durch diese Charta anerkannten Rechte, die in den Gemeinschaftsverträgen oder im Vertrag über die Europäische Union begründet sind, erfolgt im Rahmen der darin festgelegten Bedingungen und Grenzen."

- Zum einen wird sich die Gruppe zu der Frage äußern müssen, ob es angezeigt ist, dass Artikel 230 Absatz 4 EGV geändert wird, um die Möglichkeit der unmittelbaren Klage von Privatpersonen vor dem Gerichtshof auszuweiten bzw. um sogar eine neue Art der Klage hinsichtlich des Schutzes der Grundrechte einzuführen, oder ob es besser wäre, das gegenwärtige System beizubehalten und es der Rechtsprechung zu überlassen, das System optimaler auszugestalten.
- Zum anderen wird die Gruppe zur Kenntnis nehmen müssen, dass die Frage einer etwaigen Ausweitung der Zuständigkeiten des Gerichtshofes in JI-Angelegenheiten aufgeworfen wurde. Diese Problematik geht über den Rahmen der Grundrechte hinaus und spielt in die allgemeinere, vom Plenum zu führende Debatte über die künftige Ausgestaltung dieses Politikbereichs hinein. Die Gruppe sollte es daher vermeiden, dieser Debatte vorzugreifen; sie könnte jedoch in beschränktem Maße einen nützlichen Beitrag zu der Debatte leisten, indem sie die kritischen Äußerungen prüft, denen zufolge die gegenwärtigen Bestimmungen unter dem Blickwinkel des Schutzes der Menschenrechte überprüft werden sollten.

II. Die Auswirkungen eines etwaigen Beitritts der Gemeinschaft/Union zur EMRK

Die Beratungen der Gruppe über diesen Teilbereich werden in größerem Maße von den Fragen abhängen, die von den Mitgliedern der Gruppe aufgeworfen werden. Ich selbst werde die Gruppe nicht dazu anhalten, die wohl bekannten Argumente *für* und *gegen* einen Beitritt der Gemeinschaft/Union zur EMRK im Detail erneut zu prüfen. Ich werde mich stattdessen auf eine sachliche Prüfung der Frage konzentrieren, inwieweit der Beitritt mit dem Grundsatz der Eigenständigkeit des Gemeinschaftsrechts vereinbar ist. Wenn sich indessen Mitglieder der Gruppe mit anderen Argumenten befassen möchten, die zuweilen gegen den Beitritt angeführt werden, wäre ich bereit, die Gruppe nach befriedigenden Antworten suchen zu lassen.

Die Gruppe soll darüber hinaus prüfen, welche Form eine etwaige Rechtsgrundlage in den Verträgen zur Ermöglichung des Beitritts zur EMRK annehmen könnte. Sie könnte sich ferner mit der Frage befassen, ob diese Rechtsgrundlage explizit den Beitritt zu anderen internationalen Übereinkünften auf dem Gebiet der Menschenrechte ermöglichen könnte.

Die Gruppe wird darüber hinaus über die beim Europarat geführten Beratungen über die technischen Auswirkungen eines etwaigen Beitritts der EU/EG auf das Straßburger System informiert werden. Ich werde der Gruppe allerdings antragen, sich nicht mit diesen Fragen zu befassen – die in etwaigen Verhandlungen zwischen der Union und dem Europarat zu behandeln sind –, es sei denn, sie betrachtet einige dieser Fragen als wichtig für den Beitritt.

Wenn Mitglieder der Gruppe es wünschen, kann die Gruppe ferner die Vorteile und die Nachteile der Optionen prüfen, die zuweilen als Alternativen zum Beitritt im Hinblick darauf vorgelegt werden, dass die Kohärenz zwischen dem Unionsrecht und der EMRK gewährleistet wird; dazu gehört die Einführung eines Verfahrens der Überweisung vom Gerichtshof an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte oder für dessen Konsultation.
