

ENTWURF DER CHARTA DER GRUNDRECHTE DER EUROPÄISCHEN UNION

fundamental.rights@consilium.eu.int

Brüssel, den 17. Februar 2000 (21.02)
(OR. en)

CHARTE 4131/00

CONTRIB 26

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Betr.: Entwurf der Charta der Grundrechte der Europäischen Union

In der Anlage erhalten Sie den Text der Rede des Europäischen Bürgerbeauftragten, Herrn Jacob Söderman, in der Sitzung vom 1./2. Februar 2000.¹

¹ Der Text wurde auf englisch, französisch und deutsch vorgelegt.

Öffentliche Anhörung zu dem Entwurf einer Charta der Grundrechte der Europäischen Union

Europäisches Parlament
Rue Wiertz
B – 1047 Brüssel

2. Februar 2000, 9.00 Uhr

Einleitende Bemerkungen des Europäischen Bürgerbeauftragten, Jacob Söderman

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

sehr geehrte Mitglieder des Konvents,

zunächst möchte ich Ihnen danken, daß Sie mich gebeten haben, gleich zu Beginn Ihrer Arbeiten zur Ausarbeitung einer Charta der Grundrechte der Europäischen Union zu Ihnen zu sprechen.

Das Amt des Europäischen Bürgerbeauftragten wurde durch den Vertrag von Maastricht, zur Förderung der Unionsbürgerschaft und zur Verbesserung der Beziehungen zwischen der Union und ihren Bürgern, geschaffen. Die spezifische Aufgabe des Bürgerbeauftragten besteht darin, Untersuchungen über etwaige Mißstände in der Verwaltungstätigkeit der Organe oder Institutionen der Gemeinschaft, mit Ausnahme des Gerichtshofs und des Gerichts erster Instanz in Ausübung ihrer Rechtsprechungsbefugnisse, durchzuführen. In diesem Zusammenhang sei betont, daß das Mandat des Europäischen Bürgerbeauftragten also lediglich die Organe und Institutionen der Gemeinschaft betrifft. Gemeinschaftsrecht und Gemeinschaftspolitiken werden zum größten Teil durch nationale, regionale oder kommunale Verwaltungen der Mitgliedstaaten umgesetzt, deren Tätigkeiten der Europäische Bürgerbeauftragte nicht überwachen kann.

Die vom Bürgerbeauftragten vorgeschlagene und daraufhin angenommene Definition des Mißstands in der Verwaltungstätigkeit ist folgende:

"Ein Mißstand ergibt sich, wenn eine öffentliche Einrichtung nicht im Einklang mit für sie verbindlichen Regeln oder Grundsätzen handelt."

Dazu gehört selbstverständlich auch die Mißachtung der Menschenrechte.

1 Wo liegt das Problem?

Aufgrund meiner Erfahrung als Europäischer Bürgerbeauftragter, seit September 1995, werde ich versuchen die Idee der Charta aus der Sicht des Bürgers zu beleuchten.

Das Projekt der Charta begann als Antwort auf ein spezielles Problem, nämlich die Ablehnung des Vorschlags, daß die Europäische Gemeinschaft der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und der Grundfreiheiten beitreten sollte. Die Kommission hatte vorgeschlagen, daß die Gemeinschaft die Konvention unterzeichnen sollte. Der Rat hatte den Gerichtshof um ein Gutachten zu diesem Vorschlag ersucht. Im März 1996 befand der Gerichtshof, daß die Gemeinschaft aufgrund des existierenden EG-Vertrags nicht über die Zuständigkeit verfügt, der

Konvention beizutreten.¹ Im Jahre 1997 wurde die Union im Vertrag von Amsterdam verpflichtet, die Grundrechte zu achten, wie sie in der Europäischen Konvention gewährleistet sind und sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben.² Allerdings ließen die Mitgliedstaaten die Gelegenheit, die Gemeinschaft im Vertrag von Amsterdam zum Beitritt zu der Konvention oder zu jedem anderen internationalen Übereinkommen über Menschenrechte zu ermächtigen, ungenutzt verstreichen.

Für die Unzufriedenheit der Bürger mit der derzeitigen Situation gibt es zwei Gründe. Zunächst einmal bezieht sich der Vertrag auf Grundrechte, ohne jedoch zu sagen, welche Rechte das sind. Um feststellen zu können, welche Grundrechte die Organe und Institutionen der Europäischen Union einhalten sollen, muß der Bürger zu einem Experten für vergleichendes Verfassungs- und Gemeinschaftsrecht werden.

Das zweite Problem ist die Lücke, die sich beim Schutz der Grundrechte auf der Ebene der Union auftut. Alle Mitgliedstaaten haben die Europäische Konvention unterzeichnet, und es gibt viele andere internationale Übereinkünfte zum Schutz der Menschenrechte, die für alle oder eine Mehrheit der Mitgliedstaaten verbindlich sind. Für den Bürger ist nicht ersichtlich, warum diese Bestimmungen für die Aktivitäten der nationalen Behörden in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen gelten sollten, jedoch nicht für die Aktivitäten der Organe und Institutionen der Union innerhalb der Zuständigkeitsbereiche der Union.

2 Ein pragmatischer Vorschlag

Ich habe bereits bei mehreren Gelegenheiten³ einen pragmatischen Ausweg aus der derzeitigen Situation vorgeschlagen.

Dieser Vorschlag besteht darin, in den EG-Vertrag eine Bestimmung aufzunehmen, wonach die Organe und Institutionen der Union die bestehenden internationalen Übereinkünfte im Bereich der Menschenrechte, die von allen oder von einer Mehrheit ihrer Mitgliedstaaten ratifiziert worden sind, einhalten müssen. Dies würde nicht nur die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, sondern auch andere Übereinkünfte des Europarates wie beispielsweise die Europäische Sozialcharta, die Europäische Konvention über den Schutz vor Folter und anderen grausamen, unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlungen und die Rahmenkonvention für den Schutz der nationalen Minderheiten betreffen. Außerdem würde dies ferner Übereinkünfte der Vereinten Nationen wie die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und den Internationalen

¹ Gutachten 2/94 [1996] SRG I-1759. Der Gerichtshof befand, daß Artikel 308 (ex-Artikel 235) des EG-Vertrags, der den Rat ermächtigt, angemessene Maßnahmen zu ergreifen, damit die Gemeinschaft ihre Aufgaben im Hinblick auf die Erreichung eines der vom Vertrag festgelegten Ziele wahrnehmen kann, angesichts der "grundlegenden institutionellen Auswirkungen" eines Beitritts zu der Europäischen Konvention für die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten keine ausreichende Rechtsgrundlage darstellt.

² Artikel 6 des Vertrags über die Europäische Union.

³ In Reden auf der Konferenz "Ein Zeitplan für die Menschenrechte in der Europäischen Union für das Jahr 2000" in Wien, 9. Oktober 1988, und vor dem Europäischen Forum "Eine Europäische Charta der Grundrechte – Beitrag zur gemeinsamen Identität" in Köln, 27. April 1999.

Pakt über bürgerliche und politische Rechte sowie eine ganze Reihe von IAO-Übereinkommen einschließen. Ein vollständiges Verzeichnis der einschlägigen Vertragswerke könnte dem Vertrag als Anhang beigegeben werden.

Meines Erachtens besteht der hauptsächlichste Vorteil dieses Vorschlags darin, daß er ziemlich rasch angenommen und umgesetzt werden könnte. Andererseits muß eingeräumt werden, daß das Ergebnis insofern noch nicht vollkommen wäre, als der Bürger noch immer verpflichtet wäre, mehrere unterschiedliche Texte zu studieren, um seine Grundrechte zu kennen. Außerdem bliebe der Mangel an internationaler Überwachung bestehen.

Aus diesen Gründen möchte ich die Initiative zur Schaffung einer Charta der Grundrechte nachdrücklich begrüßen. Meines Erachtens sollte als Ausgangspunkt der Charta die Achtung der bestehenden internationalen Vertragswerke im Bereich der Menschenrechte, die bereits für alle oder eine Mehrheit der Mitgliedstaaten der Union verbindlich sind, sowie deren verfassungsrechtlicher Prinzipien gewählt werden.

Damit die neue Charta von den Bürgern verstanden und angewendet werden kann, sollte sie eindeutige Bestimmungen enthalten, die für die Organe und Institutionen der Union sowohl intern als auch in ihren Beziehungen zu Drittländern und internationalen Organisationen verbindlich sind. Dies würde bereits einen wichtigen Fortschritt für den Bürger darstellen.

Falls in der Union ein ausreichender politischer Wille dafür vorhanden ist, könnte dies natürlich die Grundlage für ein anspruchsvolleres Vorgehen in der Zukunft bilden.

Der ermutigendste Aspekt Ihrer Arbeit an der neuen Charta ist die Möglichkeit, modernen Entwicklungen der Menschenrechtsnormen und der Beziehungen zwischen dem Bürger und der öffentlichen Verwaltung Rechnung zu tragen.

3 Das Grundrecht auf eine offene, rechenschaftspflichtige und dienstleistungsorientierte Verwaltung

Die wichtigste unter diesen Entwicklungen ist die Idee, daß der Bürger ein Anrecht darauf besitzt, daß seine Angelegenheiten von einer offenen, rechenschaftspflichtigen und dienstleistungsorientierten öffentlichen Verwaltung angemessen, fair und rasch behandelt werden.

Die Erfahrung zeigt, daß eine offene Verwaltung, die in vielen Mitgliedstaaten praktiziert wird, es dem Bürger erlaubt, die erforderlichen Informationen zu erlangen, um die Verwaltung für ihre Tätigkeiten und Unterlassungen zur Rechenschaft zu ziehen, und daß sie dadurch eine umfassende öffentliche Debatte fördert und die Möglichkeiten einer rationalen Zustimmung und Mitwirkung verbessert. Darüber hinaus ist die Offenheit ein gutes Mittel gegen die Korruption, während eine abgeschottete und vertrauliche Behandlung öffentlicher Angelegenheiten Möglichkeiten für Betrügereien und sonstige illegale Aktivitäten bietet.

Neben Offenheit und Rechenschaftspflicht ist die Dienstleistungsorientierung zu nennen. Dienstleistungsorientierung bedeutet, daß die Verwaltung dazu da ist, dem Bürger zu dienen, und nicht umgekehrt.

In den nationalen Verwaltungssystemen äußert sich dieser Grundsatz in unterschiedlicher Weise, wie beispielsweise in den Konzepten der Bürgernähe und des öffentlichen Dienstes.

In der eigentlichen Charta sollte das Recht des Bürgers auf gute Verwaltung als Grundsatz genannt werden. Zur Umsetzung dieses Grundsatzes in die Praxis wäre es erforderlich, eine Verordnung über ordnungsgemäßes administratives Verhalten und eine weitere Verordnung über den Zugang zu Informationen und Dokumenten zu erlassen.

Die Aufnahme dieses Rechtes in die Charta könnte umfassende Auswirkungen auf alle derzeitigen und künftigen Mitgliedstaaten haben und dazu beitragen, das 21. Jahrhundert zum "Jahrhundert der guten Verwaltung" zu machen.

4 Ohne wirksame Rechtsmittel sind Rechte nichts wert

Zum Abschluß meiner Ausführungen möchte ich betonen, daß Rechte ohne wirksame Rechtsmittel nichts wert sind. Ich möchte diesen Punkt deswegen besonders hervorheben, weil ich ziemlich betroffen darüber war, was mit den Versprechungen, die den Bürgern der Union im Vertrag von Amsterdam gemacht worden waren, geschehen ist. Gemäß dem Vertrag von Amsterdam ist die Union auf die Grundsätze der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten und der Rechtsstaatlichkeit gegründet. Darüber hinaus sollten Entscheidungen "möglichst offen" getroffen werden⁴.

Trotz dieser schönen Worte wird ein Teil der Rechtsvorschriften der Gemeinschaft nach wie vor vom Ministerrat hinter verschlossenen Türen erlassen. Dazu habe ich als Argument gehört, daß diese Sitzungen der Öffentlichkeit nicht zugänglich sein sollten, weil zum einen die Debatten nicht von Interesse seien und zum anderen die wirklichen Verhandlungen dann auf den Gängen und bei privaten Treffen geführt würden. Wenn diese Argumente stichhaltig wären, dann würden sie auch auf nationaler Ebene gelten, und die nationalen Parlamente müßten ebenfalls in geschlossener Sitzung ihre Rechtsakte erlassen. Meines Erachtens sind diese Argumente nicht stichhaltig. In einer Demokratie sollten die Bürger das Recht haben, sich die Debatten anzuhören, die den Erlaß von Rechtsvorschriften begleiten.

Außerdem wurde den Bürgern im Vertrag ein verfassungsmäßiges Zugangsrecht zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission versprochen. Gemäß Artikel 255 EG-Vertrag sollen die "*allgemeinen Grundsätze und die aufgrund öffentlicher oder privater Interessen geltenden Einschränkungen für die Ausübung dieses Rechts auf Zugang zu Dokumenten*" bis spätestens 1. Mai 2001 festgelegt werden. Die Kommission hat vergangene Woche einen einschlägigen Verordnungsvorschlag veröffentlicht. Dazu muß ich leider feststellen, daß dieses Dokument hauptsächlich aus einer langen und undurchsichtigen Liste möglicher Gründe für die Verweigerung des Zugangs zu Dokumenten zu bestehen scheint. Das kann nicht beabsichtigt worden sein, als der Vertrag von Amsterdam ausgearbeitet wurde.

Andererseits darf nicht vergessen werden, daß die Tätigkeit des Gerichtshofs und des Gerichts erster Instanz die Achtung des Gemeinschaftsrechts, darunter auch der Grundrechte, konsequent gefördert hat. Wenn die Bürger derzeit ein Recht auf Zugang zu Dokumenten haben, dann ist dies größtenteils den beiden Gerichtshöfen zu verdanken.⁵

⁴ Vertrag über die Europäische Union, Artikel 1 und 6

⁵ In meiner Rede zum 10. Jahrestag der Gründung des Gerichts erster Instanz am 19. Oktober 1999 habe ich diesen Punkt eingehender behandelt.

Ich hoffe, daß die Charta so ausgearbeitet und angenommen wird, daß sich der Bürger an die Gerichtshöfe der Gemeinschaft wenden kann, wenn seine Grundrechte durch die Tätigkeiten eines Organs oder einer Institution der Union beeinträchtigt werden. Im Rahmen seines Mandats ist der Europäische Bürgerbeauftragte außerdem bereit, als außergerichtliches Rechtsmittel die Achtung der Grundrechte zum Nutzen der Bürger zu überwachen.

Wie die Erfahrungen der Mitgliedstaaten zeigen, kann der Schutz der Grundrechte durch die Möglichkeit einer internationalen Überwachung weiter verbessert und verstärkt werden. Das am besten entwickelte und das wirksamste Überwachungssystem ist dasjenige der Europäischen Menschenrechtskonvention. Alle Mitgliedstaaten der Union haben sich mit einer internationalen Überwachung durch das System der Konvention, bei dessen Einrichtung und Entwicklung sie lange Zeit eine aktive Rolle gespielt haben, einverstanden erklärt. Daher scheint es richtig, daß die Organe und Institutionen der Union mit dem Beitritt zu der Konvention auch diese Überwachung akzeptieren.

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

sehr geehrte Mitglieder des Konvents,

ich möchte Ihnen bei Ihrer wichtigen Aufgabe, die Charta der Grundrechte der Europäischen Union auszuarbeiten, viel Erfolg wünschen.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.