



Palais de l'Europe: Historisches Gebäude des Europarates in Straßburg.

# Empfehlungen, Richtlinien

**Der Europarat wurde 1949 gegründet. Er ist die älteste europäische politische Organisation mit Sitz in Straßburg. 2019 feiert sie ihren 70. Geburtstag.**

**V**or 70 Jahren, fast genau vier Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges, wurde am 5. Mai 1949 mit dem Vertrag von London die erste und somit älteste internationale Organisation europäischer Staaten, der Europarat, gegründet. Der Europarat ist nicht mit dem Europäischen Rat oder dem Rat der EU, beides Organe der EU, zu verwechseln. Er ist eine eigenständige internationale Organisation mit Sitz in Straßburg, Frankreich, und hat 47 Mitgliedstaaten (zu den Mitgliedstaaten und zu Russland siehe Beitrag Juristischer Workshop). Rund 2.200 Angestellte ar-

beiten am Hauptsitz des Europarates in Straßburg und in externen Büros und Verbindungsstellen.

**Dialogforum.** Der Europarat soll die Zusammenarbeit seiner Mitgliedstaaten in den unterschiedlichsten gesellschaftlichen Bereichen fördern. Zu seinen zentralen Aufgaben gehört der Schutz der Menschenrechte, die Förderung der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie. Der Europarat stellt für seine Mitglieder ein Dialogforum dar, in dem gesellschaftliche Fragen diskutiert, Empfehlungen, Richtlinien sowie völkerrechtlich verbindliche Abkommen erarbeitet und

beschlossen werden. Diese führen wiederum zu gemeinsamen Standards in den unterschiedlichsten Bereichen wie der Menschen- und Grundrechte, der Bekämpfung von Terrorismus, Menschenhandel und Korruption, der sozialen Sicherheit, des Datenschutzes, der Medizin, des Sports, der Bildung, der Umwelt und der Kultur.

**Abkommen.** Es wurden bereits mehr als 200 europäische Abkommen vom Europarat erarbeitet. Eines davon ist die im Jahr 1950 unterzeichnete Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grund-

freiheiten (EMRK), die Europäische Menschenrechtskonvention, die 1953 in Kraft trat. Österreich ist der EMRK 1958 beigetreten. Sie befindet sich in Österreich in Verfassungsrang; der Grundrechtskatalog ist unmittelbar anwendbar. Die EMRK ist der erste völkerrechtlich verbindliche Menschenrechtskatalog und Basis für den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Straßburg, der über ihre Einhaltung wacht und nicht mit dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) in Luxemburg zu verwechseln ist. Alle Mitgliedstaaten des Europarates entsenden einen Richter bzw. eine

Richterin an den EGMR. Seit 2015 ist die Österreicherin Gabriele Kucsko-Stadlmayer von Österreich entsandt.

**Beschwerden.** Beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte können Beschwerden gegen Verstöße gegen die Europäische Menschenrechtskonvention erhoben werden. Eine Besonderheit dabei ist, dass neben Staaten (Staatenbeschwerde) auch Bürger der Mitgliedstaaten (Individualbeschwerde), die sich in ihren Grundrechten verletzt fühlen, den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte anrufen können, nachdem der nationale Instanzenzug erschöpfend durchlaufen wurde. Die Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte sind rechtlich verbindlich. Die Befolgung muss jedoch von den Mitgliedstaaten selbst durchgesetzt werden. In Österreich hatten die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte sowie der bis 1998 bestehenden Europäischen Menschenrechtskommission großen Einfluss. Nach Art. 6 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) tritt die EU der Europäischen Menschenrechtskonvention bei, wobei die Grundrechte der Europäischen Menschenrechtskonvention als allgemeine Grundsätze bereits Teil des Unionsrechts sind. Das Beitrittsverfahren ist jedoch unterbrochen.

Neben der *Europäischen Menschenrechtskonvention* gibt es noch andere wichtige Abkommen, wie beispielsweise die *Europäische Sozialcharta* aus 1961 (in revidierter Fassung), das *Europäische Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe* aus 1987, die *Europäischen Rahmenkon-*



Plenarsaal der Parlamentarischen Versammlung des Europarates.

*vention über den Schutz nationaler Minderheiten* aus 1995, das *Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels* aus 2008, das *Übereinkommen über Geldwäsche sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten und über die Finanzierung des Terrorismus* aus 2008 oder das *Europäische Übereinkommen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt* aus 2014.

**Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe.** Mit diesem Übereinkommen wurde ein gleichnamiges Präventivkomitee geschaffen, das *Committee for the Prevention of Torture (CPT)*, das in regelmäßigen Abständen die Mitgliedstaaten auf die Einhaltung des

Folterverbots im Zuge einer Freiheitsentziehung vor Ort überprüft. Das Mandat des CPT geht jedoch über Justiz- und Polizeianhaltezentren sowie Hafträume in Polizeiinspektionen hinaus und umfasst auch Schubhafteinrichtungen, Sondertransitzonen von Flughäfen, psychiatrische Einrichtungen, Haftbereiche in Militärkasernen sowie Orte, an denen jungen Menschen auf gerichtliche oder administrative Anordnung die Freiheit entzogen werden kann.

Nach jedem Besuch übermittelt das CPT einen detaillierten Bericht an den betroffenen Staat mit Feststellungen, Empfehlungen, Kommentare und Auskunftersuchen. Zudem gibt es neben dem CPT noch weitere Monitoring-Mechanismen des Europarates, die der Überprüfung und Bewertung der nationalen Menschenrechtssituation dienen. Für die Sicher-

heitsexekutive sind vor allem folgende von Relevanz: das Europäische Komitee gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), die Staatengruppe gegen Korruption (GRECO), die Experten- gruppe gegen Menschenhandel (GRETA) und das unabhängige Expertenkomitee GREVIO zur Überprüfung der Umsetzung des Übereinkommens zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt.

**Organe des Europarates** sind das Ministerkomitee als oberstes Entscheidungsorgan sowie die Parlamentarische Versammlung, der Kongress der Gemeinden und Regionen und die Konferenz der Internationalen Nichtregierungsorganisationen (INGOs) als beratende Organe. INGOs repräsentieren die Zivilgesellschaft in den unterschiedlichsten Bereichen und wirken an der Arbeit des Europarates mit. Zudem zählen zu den Organen das Sekretariat sowie das Amt des Menschenrechtskommissars.

**Das Ministerkomitee** setzt sich aus den Außenministern der Mitgliedstaaten zusammen, die einmal pro Jahr eine Plenarsitzung abhalten. Der Vorsitz des Ministerkomitees wechselt alle 6 Monate. Österreich führte das letzte Mal von November 2013 bis Mai 2014 den Vorsitz. Derzeit hat Frankreich den Vorsitz inne (bis November 2019). Wöchentlich finden Sitzungen der Ständigen Vertreter statt, die als Delegierte des Ministerkomitees die vielfältigen Themen – u. a. Menschenrechte, sozialen Zusammenhalt, Bildung, Kultur und Jugend – des Europarates behandeln.

Diese Sitzungen werden wiederum in kleineren Arbeitsgruppen vorbereitet, an denen Experten aus den zu-

## EUROPAFLAGGE

### Zeichen der Union

Zwölf goldene Sterne in einem Kreis auf blauem Grund sind das Zeichen der Union der Völker Europas. Die Zahl Zwölf gilt als unveränderlich und symbolisiert Einheit (so wie die zwölf Taten des Herkules, die zwölf Apostel oder die

zwölf Monate des Jahres). 1955 wurde die Fahne in Paris als Flagge des Europarates eingeführt. Dreißig Jahre später wurde sie auch zum offiziellen Symbol der Europäischen Gemeinschaften (und dadurch später zur Flagge der Europäischen Union) und als solche 1986 das erste Mal gehisst.



ständigen Ministerien und Mitarbeiter der Ständigen Vertretung in Straßburg teilnehmen. Der Heilige Stuhl, Japan, Mexiko und die USA haben beim Ministerkomitee Beobachterstatus.

Vom Ministerkomitee eingesetzte Ad-Hoc-Expertengruppen können Empfehlungen (Recommendations) und Richtlinien (Guidelines) ausarbeiten. Experten aus dem Innenministerium sind bzw. waren in verschiedenen Gruppen beteiligt: Zum Beispiel wurde 2015 und 2016 in einer eigens eingesetzten Expertengruppe eine neue Empfehlung zu internationalen Standards für Wahlen auf elektronischen Weg (E-Voting) erarbeitet, die am 14. Juni 2017 verabschiedet wurde. Den Vorsitz führte für Österreich Gregor Wenda von der Wahlabteilung im Innenministerium.

Dem Ministerkomitee sind auch verschiedene Lenkungsausschüsse zugeordnet, darunter jener für Demokratie und Governance (CDDG), in dem Österreich, vertreten durch Peter Andre (Rechtssektion des BMI), seit 2017 den Vorsitz führt.

**Die Parlamentarische Versammlung** setzt sich aus Parlamentariern der nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten zusammen. Sie besteht aus 324 Mitgliedern und ihren 324 Stellvertretern. Die österreichische Delegation besteht aus sechs Mitgliedern und sechs Stellvertreterinnen und Stellvertretern. Die Parlamentarier tagen viermal pro Jahr im Rahmen einer Plenarwoche sowie in regelmäßigen Abständen in Fachausschüssen. In der Plenarwoche werden in öffentlich zugänglichen Debatten gesellschaftspolitische Fragen diskutiert und Empfehlungen und Stellungnahmen verabschiedet.

Die Versammlung wählt zudem den Generalsekretär



**Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg.**

des Europarats, den Menschenrechtskommissar und die Richter am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und führt Monitoring und Wahlbeobachtungsaufgaben durch. Die nationalen Parlamente von Israel, Kanada und Mexiko haben in der Parlamentarischen Versammlung Beobachterstatus. Seit 2018 ist die Schweizerin Liliane Maury Pasquier Präsidentin der Versammlung.

**Der Kongress der Gemeinden und Regionen** besteht aus gewählten Regional- und Gemeindepolitikern der Mitgliedstaaten. Er umfasst 324 Mitglieder und 324 Stellvertreter, die mehr als 200.000 europäische Gebietskörperschaften vertreten. Eine zentrale Aufgabe ist die Förderung der Gemeinde- und Regionaldemokratie sowie die Beobachtung von Regionalwahlen. Zwei Mal pro Jahr findet eine Plenarversammlung statt.

Der Kongress verabschiedet unter anderem Empfehlungen an das Ministerkomitee. Seit 2018 ist der Schwede Anders Knappe Präsident des Kongresses; der Österreicher Andreas

Kiefer ist seit 2010 Generalsekretär des Sekretariats des Kongresses.

**Das Amt des Menschenrechtskommissars** wurde 1999 eingerichtet (Amtszeit sechs Jahre). Seit April 2018 hat Dunja Mijatović aus Bosnien-Herzegowina das Amt inne. Ihre Aufgabe ist der Einsatz für und die Beobachtung der Einhaltung der Menschenrechte in den Mitgliedstaaten, wozu sie aktiv in Dialog mit den Mitgliedstaaten tritt. Sie veröffentlicht unter anderem Empfehlungen und nimmt Stellung zu den Praktiken in den Mitgliedstaaten.

**Das Sekretariat des Europarates** unterstützt die Organe des Europarates und koordiniert deren Aktivitäten. Es wird von einem Generalsekretär sowie von seinem Stellvertreter geleitet, die beide für eine Amtszeit von jeweils fünf Jahren gewählt werden. Seit 2009 war der Norweger Thorbjørn Jagland Generalsekretär. Am 26. Juni 2019 wurde die Kroatin Marija Pejčinović Burić zur neuen Generalsekretärin des Europarates gewählt; ihre Amtszeit beginnt

im September 2019. Das Sekretariat ist in drei Generaldirektionen untergliedert.

**Rolle Österreichs im Europarat.** Österreich hat seit seinem Beitritt 1956 aktiv zu den Arbeiten des Europarates beigetragen, dies vor allem bei den Reformen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, der Erarbeitung der Europäischen Rahmenkonvention über den Minderheitenschutz sowie beim Verbot der Todesstrafe. Mehrere Österreicher hatten hohe Ämter im Europarat inne: Lujo Tončić-Sorin, Franz Karasek und Walter Schwimmer waren Generalsekretäre des Europarates. Karl Czernetz und Peter Schieder waren Präsidenten der Parlamentarischen Versammlung. Herwig von Staa war Präsident und Gudrun Mosler-Törnström Präsidentin im Kongress der Gemeinden und Regionen Europas.

Aaron Salzer

Informationen über den Europarat gibt es unter [www.coe.int/de](http://www.coe.int/de) und für BMI-Bedienstete im „Infopoint Menschenrechte“ im BMI-Intranet.