

# **EUROPÄISCHER BRIEF VOM 19.2.2009**

von o. Univ.-Prof. DDDr. Waldemar Hummer

**Europarat und Europäische Union: Rivalen oder Partner?**

# **LETTRE EUROPÉENNE DU 19.2.2009**

par le o. Univ.-Prof. DDDr. Waldemar Hummer

**Conseil de l'Europe et Union européenne: rivaux ou partenaires?**

# **EUROPEAN LETTER OF THE 19.2.2009**

by o. Univ.-Prof. DDDr. Waldemar Hummer

**Council of Europe and European Union: Rivals or Partners?**

# **EUROPEAN SOCIETY**



# **COUDENHOVE-KALERGI**

ASSURER LE PROJET EUROPE – DAS PROJEKT EUROPA SICHERN – GUARENTEE THE PROECT EUROPE

KOMMENTARE AN – COMMENTAIRE Á – COMMENTS TO

**EUROPEAN-SOCIETY COUDENHOVE-KALERGI**

Lichtenfelsgasse 7, A-1010 Wien, Tel +43-1-40126-361, Fax +32-1-40126-369

[office@european-society-coudenhove-kalergi.org](mailto:office@european-society-coudenhove-kalergi.org)

## EUROPÄISCHER BRIEF DER EG-CK – EUROPA-GESELLSCHAFT COUDENHOVE-KALERGI

Die "Europäischen Briefe" werden von der Coudenhove-Kalergi Gesellschaft herausgegeben, die in Erinnerung an den Gründer der Paneuropa-Bewegung geschaffen worden ist. Sie erscheinen fallweise mit Beiträgen engagierter Europäer und Europäerinnen, die in Sorge um die Zukunft des Projektes Europa alles versuchen möchten, um dessen erfolgreiche Weiterentwicklung zu sichern. In einem offenen, konstruktiv-kritischen Dialog sollen die Hoffnungen und Chancen, die Zielsetzungen und Institutionen eines in vielgestaltiger Einheit verbundenen Kontinents in den Hirnen und Herzen der Bürgerinnen und Bürger Europas immer fester verankert werden.

Richard Coudenhove-Kalergi, Sohn eines Diplomaten der Österreichisch-Ungarischen Monarchie und seiner japanischen Frau, hat bald nach Ende des Ersten Weltkriegs als Gegengewicht zu den totalitären Versuchungen von Faschismus, Nationalsozialismus und Kommunismus die Idee eines vereinten Europas entwickelt, 1923 die Paneuropa-Union gegründet und mit seinen Initiativen maßgeblich zur Schaffung des Europa-Rates 1949 beigetragen. Heute ist die Europäische Union die politische und wirtschaftliche Verwirklichung des europäischen Friedensprojektes, das in einer Welt neuer Herausforderungen und Bedrohungen mit den Anstrengungen der Besten unseres Kontinents weiter entfaltet und vertieft werden muss. Nichts und niemand soll eine erfolgreiche Fortführung dieses Werkes ernsthaft gefährden dürfen.

Die 1978 mit dem Sitz in Genf gegründete Coudenhove-Kalergi-Stiftung wurde formell in die Europa-Gesellschaft Coudenhove-Kalergi umgewandelt und will durch Publikationen, Studienprojekte und Förderungspreise einen Beitrag zur Sicherung dieses Vorhabens leisten.

*Dr. Alois Mock, Vizekanzler a.D. und Außenminister a.D.  
Präsident der Europa-Gesellschaft Coudenhove-Kalergi*

## **Europarat und Europäische Union: Rivalen oder Partner?**

von o. Univ.-Prof. DDDr. Waldemar Hummer<sup>1</sup>

### **1. Zusammenarbeit zwischen Europarat und EG/EU**

Der 1949 gegründete Europarat<sup>2</sup> und die 1951 (EGKS) und 1957 (EWG, EAG) gegründeten Europäischen Gemeinschaften<sup>3</sup> haben vieles gemeinsam, so unterschiedlich sie von ihren Gründungsvätern auch ausgestaltet wurden. So ist es gem. Art. 1 lit. a) der Satzung des Europarates<sup>4</sup> dessen Ziel, zum einen den engeren Zusammenschluss seiner Mitglieder zum Zweck des Schutzes der gemeinsamen Grundwerte zu verwirklichen und zum anderen deren wirtschaftliche und soziale Entwicklung zu fördern. Den Schutz der gemeinsamen Grundwerte der Mitgliedstaaten durch die „Europäische Union“ (EU) (1992) hat aber auch Art. 6 Abs. 1 EU-Vertrag<sup>5</sup> vor Augen und der Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung ihrer Mitgliedstaaten ist auch die EU gem. Art. 2 und 3 EU-Vertrag verpflichtet. Da Art. 1 lit. d) der Satzung des Europarates aus der Fülle der Aufgaben des Europarates lediglich Fragen der nationalen Verteidigung *expressis verbis* ausschließt, wird der Europarat in einer Reihe von Bereichen – allerdings nur intergouvernemental – tätig, die auch in die Kompetenz der EG fallen, die aber großteils nur supranational tätig wird. Diese Interessenkonfrontation führt neuerdings zu Reibungsver-

---

<sup>1</sup> Institut für Europarecht und Völkerrecht, Universität Innsbruck.

<sup>2</sup> Vgl. Hummer, W. Der Europarat: Grundlagen, Struktur, Arbeitsweise, Tätigkeitsfelder, Außenbeziehungen, in: Hummer, W. (Hrsg.), Österreich im Europarat 1956-2006. Bilanz einer 50-jährigen Mitgliedschaft, Teilband 1 (2008), S. 1 ff.

<sup>3</sup> Vgl. dazu Schweitzer, M. – Hummer, W. – Obwexer, W. Europarecht. Das Recht der Europäischen Union (2007), S. 2 ff.

<sup>4</sup> Text der Satzung des Europarates vom 5. Mai 1949 in: Hummer (Fn. 2), Teilband 2, Annex I, S. 1347 ff.

<sup>5</sup> ABl. EU 1993, L 293, S. 61 ff, idF 2001, Nr. C 80, S. 1 ff. und ABl. EU 2006, Nr. C 321E, S. 1 ff.

lusten zwischen beiden Organisationen, auf die nachstehend noch näher einzugehen sein wird.

Aber auch im Bereich der *Voraussetzungen* für eine *Mitgliedschaft* in beiden Organisationen lässt sich die enge „Verzahnung“ zwischen dem Europarat und der Europäischen Union aufzeigen. So verlangt Art. 4 der Satzung des Europarates, dass es sich um einen „*europäischen Staat*“ handeln muss, der ua auch die in Art. 3 der Satzung verbrieften grundlegenden demokratischen Werte (Rechtsstaatlichkeit, Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, pluralistische Demokratie) beachten muss. Geradezu deckungsgleich verlangt Art. 49 EU-Vertrag für eine Mitgliedschaft in der EU ebenfalls das Vorliegen des Kriteriums eines „*europäischen Staates*“, der auch die vorstehend bereits erwähnte „*gemeinsame Werteplattform*“ des Art. 6 Abs. 1 EU-Vertrags (Freiheit, Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Rechtsstaatlichkeit) zu beachten hat. Die Mitgliedschaft in beiden Organisationen kann daher grundsätzlich nur unter den gleichen Voraussetzungen erworben werden.

Dementsprechend decken sich auch die (weiteren) Beitrittsvoraussetzungen von Drittstaaten zur EU mit denen des Europarates. So hat der Europarat zum einen entscheidend dazu beigetragen, diese Länder durch seine Satzungsverpflichtungen auf den Beitritt zur EU vorzubereiten, und zum anderen entsprechen die sog. „*Kopenhagener-Kriterien*“ des Europäischen Rates von Kopenhagen von 21./22. Juni 1993<sup>6</sup> genau den Grundprinzipien des Europarates.

Des weiteren verpflichtet Art. 303 EG-Vertrag<sup>7</sup> die EG insgesamt – und nicht nur wie Art. 302 Abs. 2 EGV die Europäische Kommission alleine – dazu, jedwede zweckdienliche Zusammenarbeit mit dem Europarat herbeizuführen, was den Schluss nahe legt, dass damit eine bedeutendere, über die Verwaltungsebene hinausgehende Zusammenarbeit zwischen beiden Organisationen stattfinden soll. Diese Zusammenarbeit wurde in der Folge durch zwei *Notenwechsel* zwischen dem Generalsekretär des Europarates und dem Präsidenten der Europäischen Kommission in den Jahren 1987<sup>8</sup> und 1996<sup>9</sup> formalisiert, zu denen im Jahr 2001 noch die „*Gemeinsame Erklärung zur Zusammenarbeit und Partnerschaft zwischen dem Europarat und der Europäischen Kommission*“<sup>10</sup> hinzukam, die aber lediglich ein sog. „*Verwaltungsübereinkommen*“<sup>11</sup> darstellt. Dazu kommt noch ein „*Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union*“ (MoU), das am 10. Mai 2007 unterzeichnet wurde.<sup>12</sup> Zuletzt wurde am 18. Juni 2008 ein „*Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und dem Europarat über die Zusammenarbeit zwischen der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte und dem Europarat*“<sup>13</sup> unterzeichnet, das die aktuellen Probleme eines ganz speziellen Eingriffs der EU in die traditionellen Tätigkeitsfelder des Europarates ausräumen soll. Dieses Abkommen ersetzt gemäß seiner Ziff. 21 das bisherige „*Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und dem Europarat zur Begründung einer engen Zusammenarbeit zwischen der Beobachtungsstelle und dem Europarat*“ vom 10. Februar 1999 und muss spätestens am 31. Dezember 2013 evaluiert werden (Ziff. 23).

<sup>6</sup> Schweitzer/Hummer/Obwexer (Fn. 3), S. 32 f.

<sup>7</sup> ABl. EU 2001, Nr. C 80, S. 1 ff. idF ABl. EU 2006, Nr. C 321E, S. 37 ff.

<sup>8</sup> Text in: Hummer, W. – Wagner, G. Österreich im Europarat 1956-1986. Bilanz einer 30-jährigen Mitgliedschaft (1988), S. 649 ff.

<sup>9</sup> Text in: Benoît-Rohmer, F. – Klebes, H. (Hrsg.), Das Recht des Europarates (2006), S. 245 ff. (Anhang VII Ziff. 1).

<sup>10</sup> Unterzeichnet am, 3. April 2001 vom Kommissar für die auswärtigen Beziehungen der EG, Chris Patten, für die Europäische Kommission und vom Generalsekretär des Europarates, Walter Schwimmer, für den Europarat.

<sup>11</sup> Vgl. dazu Hummer, W. Enge und Weite der „treaty making power“ der Kommission der EG nach dem EWG-Vertrag, in: Randelzhofer/Scholz/Wilke (eds.), Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz (1995), S. 195.

<sup>12</sup> Text in: Taylor, V. Die Zusammenarbeit des Europarates mit der Europäischen Union, in: Hummer (Fn. 2), Teilband 2, Dok. 2 auf S. 1262 ff.

<sup>13</sup> ABl. EU 2008, Nr. L 186, S. 7 ff.; Taylor (Fn. 11), S. 1268 ff.

## 2. Konfligierende Bereiche zwischen dem Europarat und der EU

Im Grunde war es ein nichtiger Anlass, der die sich immer stärker abzeichnende Rivalität zwischen dem Europarat und der Europäischen Union (EU) offen zutage hat treten lassen. Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1035/97 des Rates vom 2. Juni 1997 wurde in Wien die „Europäische Stelle zur Beobachtung rassistischer und fremdenfeindlicher Phänomene“ (EUMC)<sup>14</sup> eingerichtet, die ihre Tätigkeit informell bereits 1998 aufnahm, aber erst im April 2000 formell eröffnet wurde.<sup>15</sup> Am 12. Dezember 2003 beschloss der Rat der EU, die EUMC in eine „Agentur der Grundrechte der Europäischen Union“ umzuwandeln und ihr bei dieser Gelegenheit auch ein umfassenderes Mandat zu geben. Mit seiner Verordnung (EG) Nr. 168/2007 zur Errichtung einer Agentur der EU für Grundrechte vom 15. Februar 2007<sup>16</sup> setzte er diese Ankündigung schließlich auch um. Die „Grundrechte-Agentur“ der EU ersetzte in der Folge die EUMC zum Stichtag 1. März 2007.<sup>17</sup>

Im Europarat verfolgt die „Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz“ (EKRI), die auf die Wiener Erklärung vom Oktober 1993 zurückgeht und 2002 durch eine Statutarische Resolution des Ministerkomitees<sup>18</sup> institutionalisiert wurde,<sup>19</sup> dieselben Ziele. Die EKRI, als unabhängige „Monitoring“-Einrichtung des Europarates in Sachen Rassismus und Intoleranz konfligiert damit offenkundig mit den ausgeweiteten Kompetenzen der „Grundrechte-Agentur“ der EU.<sup>20</sup>

Dieses Spannungsverhältnis kommt auch im Bericht des luxemburgischen Ministerpräsidenten *Jean-Claude Juncker* „Council of Europe – European Union. A Sole Ambition for the European Continent“ vom 11. April 2006<sup>21</sup> zum Ausdruck, den dieser im Auftrag der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Europarates in seiner persönlichen Verantwortung erstellt hatte. In Ziff. 1 lit d) seiner Einleitung weist der „Juncker-Bericht“ expressis verbis darauf hin, dass „*the European Fundamental Rights Agency is a sensitive issue in EU/Council of Europe relations. A lot has been said about the threat which this new institution might pose to unity of the European human rights protection system. The Council of Europe must remain the benchmark for human rights in Europe. This means that the EU must systematically draw on its expertise...*“.

Gestützt auf den „Juncker-Bericht“ begann nun der Europarat selbst die existentielle Bedrohung seiner „Kernkompetenz“ in Menschenrechtsfragen durch die Aktivitäten nicht nur der „Grundrechte-Agentur“ der EU im Speziellen, sondern der EU im Allgemeinen aufzuzeigen und zu argumentieren.<sup>22</sup> Wenn die Europäische Union das „Monitoring“ ihrer „Grundrechte-Agentur“ auch auf die Kandidatenländer und die vom Konzept der neuen „Europäischen Nachbarschaftspolitik“ (ENP) erfassten Länder<sup>23</sup> erstreckt, dann kollidiert

<sup>14</sup> ABl. EU 1997, Nr. L 151, S. 1 ff.

<sup>15</sup> Vgl. *Hummer, W. – Pelinka, A.* Österreich unter „EU-Quarantäne“ (2002), S. 65 f.

<sup>16</sup> ABl. EU 2007, Nr. L 53, S. 1 ff.

<sup>17</sup> *Hummer, W.* The European Fundamental Rights Agency, in: Reinisch/Kriebaum (Hrsg.), The law of international relations – Liber amicorum Hanspeter Neuhold (2007), S. 171 ff.

<sup>18</sup> Entschließung (2002) 8 vom 13. Juni 2002.

<sup>19</sup> Vgl. *Kicker, R.* Standardsetzung durch Monitoring im Menschenrechtsbereich: Die Tätigkeit von Expertenorganen des Europarates in Österreich, in: *Hummer* (Fn. 2), S. 1060.

<sup>20</sup> Vgl. *Benoît-Rohmer/Klebes* (Fn. 9), S. 155.

<sup>21</sup> Report by Jean Claude Juncker to the attention of the Heads of State or Government of the Member States of the Council of Europe, 11 April, 2006; Text in: *Hummer* (Fn. 2), Anhang Dok. 1 auf S. 1223 ff. (1229).

<sup>22</sup> Vgl. dazu die Entschließung 1744 (2006) der Parlamentarischen Versammlung über den Europarat und die EU-Grundrechte-Agentur sowie den am 31. Januar 2008 von Frau *Leutheusser-Schnarrenberger* ua in der Parlamentarischen Versammlung eingebrachten Entschließungsantrag über die Notwendigkeit, die Duplizierung der Arbeit des Europarates durch die Grundrechte-Agentur der EU (Dok. 11521) zu verhindern.

<sup>23</sup> Vgl. dazu *Hummer, W.* Die Union und ihre Nachbarn – Nachbarschaftspolitik vor und nach dem Verfassungsvertrag, in: *Integration* 3/2005, S. 233 ff.

sie unausweichlich mit den Aktivitäten der EKRI, die diese Länder(-gruppen) ebenfalls rechtstaatlich, demokratiepolitisch und menschenrechtlich observiert. Der Europarat besteht daher auf einer strikten „Komplementarität“ der Aktivitäten im Schoß der EU, damit diese mit seinen umfassenderen und vor allem älteren Kompetenzen nicht konfliktieren.<sup>24</sup>

Besonders intensiv kommt dieser Gedanke in dem vorerwähnten *Abkommen zwischen der EG und dem Europarat über die Zusammenarbeit zwischen der EU-Grundrechte-Agentur und dem Europarat* (2008)<sup>25</sup> zum Ausdruck, da durch dieses die Grundrechte-Agentur der EU nicht nur dazu verpflichtet wird, mit allen Einrichtungen des Europarates zusammenzuarbeiten, sondern gemäß dessen Ziff. 8 auch gehalten ist, „den Urteilen und Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, die ihre Tätigkeitsbereiche betreffen, und, sofern einschlägig, den Erkenntnissen, Berichten und Tätigkeiten der Überwachungsausschüsse und der zwischenstaatlichen Ausschüsse des Europarates auf dem Gebiet der Menschenrechte sowie den Erkenntnissen, Berichten und Tätigkeiten des Menschenrechtskommissars des Europarats<sup>26</sup> gebührend Rechnung (zu tragen)“. Damit wird eine Agentur der EU<sup>27</sup> expressis verbis auf die Beachtung der Judikatur des Gerichtshofes der EMRK, eines Vertragsanwendungsorgans, das im Schoß einer anderen internationalen Organisation – nämlich dem Europarat – ausgebildet wurde, verpflichtet, ein Vorgang, der völkerrechtlich durchaus als ungewöhnlich bezeichnet werden kann.

Auch der *befristete Personalaustausch* zwischen der EU-Grundrechte-Agentur und dem Europarat gem. Ziff. 16 des Abkommens sowie die *Benennung einer unabhängigen Persönlichkeit* und dessen Stellvertreter – deren Auffassungen gebührend Rechnung getragen wird (Ziff. 17, 19<sup>28</sup>) – als Mitglied des Verwaltungsrates und des Exekutiv Ausschusses der Grundrechte-Agentur durch das *Ministerkomitee* des *Europarates* sind außergewöhnliche Formen der Zusammenarbeit zwischen Einrichtungen im Schoss unterschiedlicher Internationaler Organisationen, die in concreto aber dazu dienen, die Komplementarität und einen Mehrwert zwischen den Tätigkeiten der Grundrechte-Agentur der EU und denen des Europarates sicherzustellen. Es wäre wünschenswert, wenn sich diese Reibungsfläche zwischen der „Kernkompetenz“ des Europarates und der „Grundrechte-Agentur“ der EU nicht zu einer Bruchlinie entwickeln würde.

Die Ausführungen repräsentieren die persönliche Meinung des Verfassers.

---

<sup>24</sup> Hummer (Fn. 2), S. 50.

<sup>25</sup> Vgl. Fn. 13.

<sup>26</sup> Die Funktion eines „Kommissars für Menschenrechte“ des Europarates wurde 1999 nach zweijähriger Beratung durch eine Resolution des Ministerkomitees geschaffen; vgl. *Ellison-Kramer*, E. Universelle/regionale Menschenrechtsschutzsysteme – Überlegungen am Beispiel Vereinte Nationen versus Europarat, in: Hummer (Fn. 2), S. 481 f.; vgl. dazu den Bericht des Menschenrechtskommissars des Europarates, *Thomas Hammarberg*, über seinen Besuch in Österreich vom 21.-25. Mai 2007, Straßburg, den 12. Dezember 2007; [file:///C:/Dokumente und Einstellungen/Otmar Mittermayr/Desktop/Hammarberg.htm](file:///C:/Dokumente%20und%20Einstellungen/Otmar%20Mittermayr/Desktop/Hammarberg.htm)

<sup>27</sup> Hummer, W. Von der „Agentur“ zum „Interinstitutionellen Amt“, in: Hammer, St. – Somek, A. – Stelzer, M. – Weiselbaum, B. (Hrsg.), *Demokratie und sozialer Rechtsstaat in Europa*, FS für Theo Öhlinger (2004), S. 92 ff.

<sup>28</sup> Gem. Ziff. 19 des Abkommens ist die vom Europarat benannte Person im Exekutiv Ausschuss der Grundrechte-Agentur der EU bezüglich der Vorbereitung von Beschlüssen des Verwaltungsrates gem. Art. 12 Abs. 8 der VO (EG) Nr. 168/2007 stimmberechtigt.

## LETTRE EUROPÉENNE DE LA SE-CK – SOCIÉTÉ EUROPÉENNE COUDENHOVE-KALERGI

Les "Lettres Européennes" sont éditées par la Société Coudenhove-Kalergi qui a été constituée en mémoire du fondateur du Mouvement paneuropéen. Elles comportent le cas échéant les contributions d'Européennes et d'Européens engagés qui, soucieux de l'avenir du projet européen, souhaitent mettre tout en œuvre afin de consolider avec succès son développement ultérieur. C'est à travers un dialogue ouvert, à la fois critique et constructif, que les espérances et les chances, les buts et les institutions d'un continent dont l'unité résulte de sa diversité devraient s'ancrent toujours plus fortement dans l'esprit et le cœur des citoyennes et des citoyens de l'Europe.

Richard Coudenhove-Kalergi, fils d'un diplomate de la monarchie austro-hongroise et de son épouse Japonaise, a développé dès la fin de la première guerre mondiale le projet d'une Europe unie comme contrepoids aux tentatives totalitaires du fascisme, du national-socialisme et du communisme. Il a créé l'Union paneuropéenne en 1923 et ses initiatives ont contribué de manière déterminante à la constitution du Conseil de l'Europe en 1949. Aujourd'hui, l'Union européenne est la concrétisation politique et économique du projet de paix européen. Dans un monde où se profilent de nouvelles provocations et de nouvelles menaces, ce projet doit être davantage développé et approfondi grâce aux efforts des élites de notre continent. Rien ni personne ne doit pouvoir sérieusement mettre en danger la poursuite de cette œuvre couronnée de succès.

La Société Européenne Coudenhove-Kalergi, créée comme Fondation en 1978, veut contribuer à la consolidation de ce dessein au moyen de publications, de projets d'études et par la remise de prix.

*Alois Mock, ancien Vice-Chancelier et ancien Ministre des Affaires étrangères.  
Président de la Société Européenne Coudenhove-Kalergi*

## **Conseil de l'Europe et Union européenne: rivaux ou partenaires ?**

*par le o. Univ.-Prof. DDDr. Waldemar Hummer<sup>1</sup>*

### **1. Collaboration entre le Conseil de l'Europe et la Communauté/Union européenne**

Quand bien même leurs pères fondateurs les ont conçus de manière différente, le Conseil de l'Europe<sup>2</sup> créé en 1949 et les Communautés européennes<sup>3</sup> de 1951 (CECA) et de 1957 (CEE, Euratom) ont beaucoup en commun. Ainsi, la disposition del Art. 1 lit. (a) du Statut du Conseil de l'Europe, qui préconise la collaboration entre ses membres en vue de défendre leurs valeurs communes, se retrouve dans le Traité de l'UE [Art. 6 (1)],<sup>4</sup> qui traite également du développement économique et social de ses Etats membres. Etant donné que parmi les tâches du Conseil de l'Europe les questions de défense nationale sont expressément exclues,<sup>5</sup> ledit Conseil est compétent dans certains domaines – seulement en matière intergouvernementale – qui ressortissent également à la compétence de la CE, laquelle n'a cependant que des compétences supranationales. La

<sup>1</sup> Institut de droit européen et droit international public, Université d'Innsbruck, Austria.

<sup>2</sup> Cf. Hummer, W. Der Europarat: Grundlagen, Struktur, Arbeitsweise, Tätigkeitsfelder, Außenbeziehungen, dans: Hummer, W. (ed.), Österreich im Europarat 1956-2006. Bilanz einer 50-jährigen Mitgliedschaft, tome 1 (2008), p. 1 ss.

<sup>3</sup> Cf. à ce sujet Schweitzer/Hummer/Obwexer, Europarecht. Das Recht der Europäischen Union (2007), p. 2 ss.

<sup>4</sup> Union Européenne, Journal Officiel 1993, No. L 293, p. 61 ss., version Journal Officiel 2001, No. C 80, p. 1 ss., version Journal Officiel 2006, No. C 321E, p. 1 ss.

<sup>5</sup> Article 1 lit a) Statut du Conseil d'Europe; Texte dans: Hummer (Note 2), tome 2, Annex I, p. 1347 ff.

confrontation des intérêts mène à des pertes entre les deux organismes que l'on examinera ci-après.

L'étroitesse des liens entre le Conseil de l'Europe et l'Union Européenne se retrouve aussi dans les *conditions* requises pour *devenir membre* de chaque organisation. Selon le Conseil de l'Europe, il doit s'agir d'un *Etat européen* qui est notamment tenu de respecter les valeurs démocratiques de base (Etat de droit, protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, démocratie pluraliste). Il en va de même dans le Traité de l'UE qui exige un *Etat européen* respectueux des *principes communs* (liberté, démocratie, respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, démocratie pluraliste). Ainsi la qualité de membre s'acquiert de manière identique dans les deux cas.

De ce fait, les autres conditions d'adhésion d'Etats tiers à l'UE recourent celles du Conseil de l'Europe. D'une part le Conseil de l'Europe a ainsi contribué à préparer ces Etats à entrer dans l'UE, d'autre part les *critères de Copenhague* du Conseil Européen 21 et 22 juin 1993<sup>6</sup> correspondent exactement aux principes de base du Conseil de l'Europe.

Par ailleurs, l'art. 303 du Traité de la CE<sup>7</sup> oblige l'ensemble de la CE – et pas seulement la Commission européenne – à mettre en œuvre toute collaboration utile avec le Conseil de l'Europe, lorsque l'objectif est analogue, afin d'améliorer la coopération administrative entre les deux organismes. Cette coopération a ensuite été formalisée en 1987<sup>8</sup> et 1996<sup>9</sup> par l'*échange de notes* entre le Secrétaire général du Conseil de l'Europe et le Président de la Commission européenne, complétées en 2001 par une *Déclaration commune de collaboration et de partenariat entre le Conseil de l'Europe et la Commission européenne*<sup>10</sup>. S'y ajoute également un *Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union* (MoU) signé le 10 mai 2007<sup>11</sup>. Enfin, le 18 juin 2008 a été signé un «*Accord entre la Communauté européenne et le Conseil de l'Europe concernant la coopération entre l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne et le Conseil de l'Europe*»<sup>12</sup> qui remplace l'actuel *Accord entre la Communauté européenne et le Conseil de l'Europe* du 10 février 1999 et qui devra être évalué au plus tard le 31 décembre 2013.

## 2. Domaines litigieux entre le Conseil de l'Europe et l'UE

En somme c'est sans raison que l'on a laissé croire à une rivalité entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne (UE). Suite à ce Règlement (CE) No 1035/97 du Conseil du 2 juin 1997 a été constitué à Vienne le «*Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes*» (EUMC)<sup>13</sup> qui a été officiellement inauguré en avril 2000<sup>14</sup>. Le 12 décembre 2003 le Conseil de l'UE a décidé de transformer l'EUMC en «*Agence européenne des droits fondamentaux*» (AEDF) et d'élargir son mandat à cette occasion. L'annonce formelle en a été faite le 15 février 2007<sup>15</sup> et l'Agence a remplacé l'EUMC le 1<sup>er</sup> mars 2007<sup>16</sup>.

<sup>6</sup> Cf. *Schweitzer/Hummer/Obwexer* (Note 3), 32 f.

<sup>7</sup> Union Européenne, Journal Officiel 2001, No. C 80, p. 1 ss., version Journal Officiel 2006, No. C 321E, p. 37 ss.

<sup>8</sup> Texte dans: *Hummer/Wagner*, Österreich im Europarat 1956-1986. Bilanz einer 30-jährigen Mitgliedschaft (1988), p. 649 ss.

<sup>9</sup> Texte dans: *Benoît-Rohmer/Klebes* (eds.), Das Recht des Europarates (2006), p. 245 ss. (Annexe VII Chiffre 1).

<sup>10</sup> Signée le 3 avril 2001 par *Chris Patten* pour l'UE et *Walter Schwimmer* pour le Conseil de l'Europe.

<sup>11</sup> Texte dans: *Taylor*, V. Die Zusammenarbeit des Europarates mit der Europäischen Union, dans: *Hummer* (Note 2), tome 2, Doc. 2, p. 1262 ss.

<sup>12</sup> Journal Officiel de l'UE 2008, L 186, p. 7 ss. ; cf. *Taylor* (Note 11), p. 1268 ss.

<sup>13</sup> Journal Officiel 1997, No. L 151, p. 1 ss.

<sup>14</sup> Cf. *Hummer/Pelinka*, Österreich unter „EU-Quarantäne“ (2002), p. 65 s.

<sup>15</sup> Journal Officiel 2007, No. L 53, p. 1 ss.

<sup>16</sup> *Hummer*, W. The European Fundamental Rights Agency, dans: *Reinisch/Kriebaum* (Ed.), The law of international relations – Liber amicorum Hanspeter Neuhold (2007), p. 171 ss.

Au sein du Conseil de l'Europe, le *Comité 3525 Sallingberg, Lugendorf 2 contre le racisme et l'intolérance* (CERI), institutionnalisé par une résolution statutaire du Comité des Ministres<sup>17</sup> de 2002<sup>18</sup>, poursuit les mêmes objectifs. Le CERI est ainsi en conflit patent avec les compétences élargies de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE<sup>19</sup>.

Cette relation conflictuelle figure aussi dans le Rapport de *Jean-Claude Juncker*, Premier ministre du Grand-Duché de Luxembourg, à l'attention des chefs d'État et de gouvernement des États membres du Conseil de l'Europe, intitulé "*Conseil de l'Europe – Union européenne: Une même ambition pour le continent européen*" du 11 avril 2006<sup>20</sup>. Au chiffre 1 lit. d) de l'introduction, le rapport *Juncker* expose en toutes lettres que « *La question de l'Agence européenne des droit fondamentaux (AEDF) est un sujet sensible dans les relations entre l'Union européenne et le Conseil d'Europe. De nombreuses voix se sont élevées pour soulever les risques que cette nouvelle institution pourrait faire courir à l'unicité du système de protection des droits de l'Homme en Europe. Le Conseil de l'Europe doit rester «la» référence en matière de droits de l'Homme en Europe. Ceci implique l'obligation pour l'Union européenne de se référer systématiquement à l'expertise du Conseil de l'Europe... »*

En se basant sur le rapport *Juncker*, le Conseil de l'Europe lui-même a commencé à mettre en évidence la menace existentielle qui pèse sur ses "compétences centrales" en matière de droits de l'Homme à cause non seulement des activités spécifiques de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE mais aussi de celles de l'UE en général<sup>21</sup>. Si l'Union européenne étend le "monitoring" de son Agence sdes droits fondamentaux aux pays candidats et à ceux compris dans le concept de la nouvelle "*politique européenne de voisinage*" (PEV)<sup>22</sup>, elle entre inévitablement en conflit avec les activités du CERI qui observe également ces pays ou groupes de pays sur les plans de l'Etat de droit, de la politique démocratique et des droits de l'Homme. Le Conseil de l'Europe, avec ses compétences plus vastes et surtout plus anciennes, dispose ainsi d'une stricte *complémentarité* des activités dans le cadre de l'UE, de sorte que celles-ci ne se trouvent pas en conflit<sup>23</sup>.

Cette idée se retrouve dans le document déjà cité, l'*Accord entre la Communauté européenne et le Conseil de l'Europe concernant la coopération entre l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne et le Conseil de l'Europe* (2008)<sup>24</sup> qui impose non seulement à l'Agence des droits fondamentaux de l'UE de collaborer avec toutes les institutions du Conseil de l'Europe mais aussi, selon chiffre 8, d'accepter les jugements et décisions de la Cour européenne des droits de l'Homme<sup>25</sup>. Ainsi une agence de l'UE<sup>26</sup> est tenue expressément de respecter la jurisprudence de la Cour de la CEDH, un organisme chargé de l'application d'un traité conclu au sein d'une autre organisation internationale – à

<sup>17</sup> CM-Résolution (2002) 8 du 13 juin 2002.

<sup>18</sup> Cf. *Kicker, R.* Standardsetzung durch Monitoring im Menschenrechtsbereich: Die Tätigkeit von Expertenorganen des Europarates in Österreich, dans: *Hummer* (Note 2), p. 1060.

<sup>19</sup> Cf. *Benoît-Rohmer/Klebes* (Note 9), p. 155.

<sup>20</sup> Texte dans: *Hummer* (Note 2), Annexe Doc. 1, p. 1223 ss (1229) ; <http://www.ena.eu>.

<sup>21</sup> Cf. à cet égard la Recommandation 1744 (2006) de l'Assemblée parlementaire relative au suivi du 3<sup>o</sup> Sommet: le Conseil d'Europe et la création de l'agence des droit fondamentaux de l'Union européenne.

<sup>22</sup> Cf. à ce sujet *Hummer, W.* Die Union und ihre Nachbarn – Nachbarschaftspolitik vor und nach dem Verfassungsvertrag, dans: *integration* 3/2005, p. 233 ss.

<sup>23</sup> *Hummer* (Note 2), p. 50.

<sup>24</sup> Cf. Note 12.

<sup>25</sup> La fonction de Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe a été créé en 1999 par une Résolution du Comité des Ministres; cf. *Ellison-Kramer, E.* Universelle/regionale Menschenrechtssysteme – Überlegungen am Beispiel Vereinte Nationen versus Europarat, dans: *Hummer* (Note 2), p. 481 s.; cf. sur ce point le rapport du Commissaire aux droits de l'Homme *Thomas Hammarberg* sur sa visite en Autriche des 21-25 Mai 2007, Strasbourg, le 12 décembre 2007; [file:///C:/Dokumente et Einstellungen/Otmar Mittermayr/Desktop/Hammarberg.htm](file:///C:/Dokumente%20und%20Einstellungen/Otmar%20Mittermayr/Desktop/Hammarberg.htm)

<sup>26</sup> *Hummer, W.* Von der „Agentur“ zum „Interinstitutionellen Amt“, dans: *Hammer/Somek/Stelzer/Weichselbaum* (Ed.), *Demokratie und sozialer Rechtsstaat in Europa*, FS für Theo Öhlinger (2004), p. 92 ss.



savoir le Conseil de l'Europe – un précédent qui peut être qualifié d'inhabituel en droit international.

De même *l'échanges temporaires de personnel* entre l'Agence des droits fondamentaux de l'UE et le Conseil de l'Europe (selon chiffre 16 de l'Accord concernant la collaboration (2008), et la *désignation* par le *Comité des Ministres du Conseil de l'Europe* d'une *personnalité indépendante* – «les vues qu'elle exprime sont dûment prises en compte» - et de son suppléant [chiffres 17 et 19 de l'Accord de coopération (2008)] comme membres du conseil d'administration et du comité exécutif de l'Agence<sup>27</sup> sont également des formes inhabituelles de collaboration entre institutions au sein d'organisations internationales distinctes, qui, concrètement, apportent une complémentarité et une valeur ajoutée dans les activités de l'Agence de l'UE et celles du Conseil de l'Europe. Il serait souhaitable que les zones de frottement dans les compétences centrales du Conseil de l'Europe et de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE ne conduisent pas à une ligne de fracture.

Les déclarations représentent l'avis personnel de l'auteur.

---

<sup>27</sup> Selon chiffre 19, la personnalité désignée par le Conseil de l'Europe pour siéger au conseil d'administration est invitée à assister aux réunions du bureau exécutif. Au sein du bureau exécutif, elle dispose d'une voix en ce qui concerne la préparation des décisions du conseil d'administration sur lesquelles elle prend part aux votes, conformément à l'article 12, paragraphe 8, du Règlement (CE) No 168/2007 du Conseil du 15 février 2007 portant création d'une Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne.

## EUROPEAN LETTERS OF THE ES-CK – EUROPEAN SOCIETY COUDENHOVE-KALERGI

The "European Letters" are published by the Coudenhove-Kalergi Society, which was established in memory of the founder of the Paneuropa movement. They appear on an ad hoc basis with contributions written by dedicated Europeans who are committed to ensuring the successful future development of the European project. The hopes and opportunities, the goals and institutions of a continent united in its diversity shall be increasingly anchored in the minds and hearts of the European citizens by an open, constructively critical dialogue.

Richard Coudenhove-Kalergi, son of a diplomat of the Austro-Hungarian Monarchy and his Japanese wife, developed soon after World War I the idea of a united Europe as a counterbalance to the totalitarian temptations of fascism, National Socialism and communism. He founded the Paneuropa-Union in 1923 and contributed decisively to the founding of the Council of Europe in 1949. Today the political and economic realisation of the European peace project, which needs to be developed and deepened in a world of new challenges and threats through the efforts of the best of our continent, is with the European Union. Nothing and no one shall endanger the successful continuation and development of this project.

The European Society Coudenhove-Kalergi, established as Foundation in 1978, is dedicated to ensuring the success of this unique project by means of publications, study projects and granting of awards.

*Alois Mock*

*Former Vice Chancellor and former Minister for Foreign Affairs  
President of the European Society Coudenhove-Kalergi*

## **Council of Europe and European Union: Rivals or Partners?**

by o. Univ.-Prof. DDDr. Waldemar Hummer<sup>1</sup>

### **1. Cooperation between the Council of Europe and the European Communities/European Union**

The Council of Europe, established in 1949<sup>2</sup>, and the European Communities – the European Coal and Steel Community (ECSC) of 1951, the European Economic Community (EEC) and the European Atomic Community (EAC) of 1957<sup>3</sup> – have, as differently equipped as they have been by their founding fathers, much in common. Due to art. 1 (a) of the Statute of the Council of Europe,<sup>4</sup> it is the Council's goal firstly to realize a closer union between the members in order to protect the values shared in common, and secondly to foster their economic and social development. The European Union's (1992)<sup>5</sup> protection of its members' common fundamental values is also subject of the first paragraph of art. 6 EU-Treaty,<sup>6</sup> and the EU, too, is obliged to support the economic and social development of its member states, due to arts. 2 and 3 EU-Treaty. Art. 1 lit. (d) of the Council of Europe's Statute only excludes matters of national defence explicitly from the functions of the Council of Europe. Therefore, the Council of Europe becomes active across a range of issues – though only inter-governmentally – that fall also into the

---

<sup>1</sup> Institute for European Law and Public International Law, University of Innsbruck/Austria.

<sup>2</sup> Cf. Hummer, W. Der Europarat: Grundlagen, Struktur, Arbeitsweise, Tätigkeitsfelder, Außenbeziehungen, in: Hummer, W. (ed.), Österreich im Europarat 1956-2006. Bilanz einer 50-jährigen Mitgliedschaft, Vol. 1 (2008), p. 1 ff.

<sup>3</sup> Cf. Schweitzer, M. – Hummer, W. – Obwexer, W. Europarecht. Das Recht der Europäischen Union (2007), p. 2 ff.

<sup>4</sup> Text of the Statute of the Council of Europe of 5 May 1949 in: Hummer (Footnote 2), Vol. 2, Annex I, p. 1347 ff.

<sup>5</sup> Schweitzer/Hummer/Obwexer (Fn. 3), p. 7 ff.

<sup>6</sup> European Union, Official Journal 2001, No C 80, p. 1 ff.; Official Journal 2006, No C 321E, p. 1 ff.

competences of the EU, which becomes, however, active mainly on the supranational level. These confronting interests have recently led to frictions between the two International Organisations, which will be dealt with more closely below.

That the Council of Europe and the European Union interlock is also on display in the field of preconditions for a membership in both organizations. Art. 4 of the Statute of the Council of Europe requires from its members to be a “*european state*“ that also has to heed basic democratic values as required by art. 3 of the Statute (ie, rule of law, guarantee of human rights and fundamental freedoms, and pluralistic democracy). Almost congruently, art. 49 EU-Treaty requires a prospective EU member to fulfil the criterion of being a “*european state*“ that has to observe the platform of common principles as enshrined in art. 6 (1) EU-Treaty (ie, liberty, democracy, respect for human rights and fundamental freedoms, and the rule of law). Membership in either organization can therefore basically be only acquired under the same set of preconditions.

Along these lines, further membership criteria for third states are in alignment for both EU and the Council of Europe. Through the requirements in its Statute, the Council of Europe thus has made a significant contribution to preparing these countries for accession to the EU – conversely, the so called “*Copenhagen Criteria*“ set by the Copenhagen European Council of July 21<sup>st</sup> and 22<sup>nd</sup> 1993<sup>7</sup>, exactly match the fundamental principles of the Council of Europe.

Furthermore, due to art. 303 EC-Treaty,<sup>8</sup> the entire European Community (EC) – and not just the European Commission as it is postulated in art. 302 EC-Treaty – is required to effect any adequate cooperation with the Council of Europe, which suggests that a more substantive cooperation between the two International Organisations is to take place. This cooperation was subsequently formalized in two *exchanges of notes* between the Secretary General of the Council of Europe and the President of the European Commission in 1987<sup>9</sup> and 1996,<sup>10</sup> to which a “*Joint Declaration on Cooperation and Partnership between the Council of Europe and the European Commission*“<sup>11</sup> was added in 2001, which, however, only represents an so called “*administrative agreement*“ (Verwaltungsabkommen)<sup>12</sup>. One further document was the “*Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union*“ (MOU) that was signed on the 10<sup>th</sup> of May 2007.<sup>13</sup> Finally, on 18<sup>th</sup> of June in 2008, an “*Agreement between the European Community and the Council of Europe on cooperation between the European Union Agency for Fundamental Rights and the Council of Europe*“<sup>14</sup> was concluded, in order to eliminate current problems of a specific EU intervention in traditional areas of activity of the Council of Europe. Due to its No. 21, this agreement abrogates and replaces the previous “*Agreement between the European Community and the Council of Europe for the purpose of establishing*“<sup>15</sup> close cooperation between the Centre (on Racism and Xenophobia) and the Council of Europe“ of the 10<sup>th</sup> of February 1999, and has to be evaluated no later than the 31<sup>st</sup> of December, 2013 (No. 23).

---

<sup>7</sup> Schweitzer/Hummer/Obwexer (Fn. 3), p. 32 f.

<sup>8</sup> EU, Official Journal 2001, No C 80, p. 1 ff.; EU, Official Journal 2006, No C 321E, p. 37 ff.

<sup>9</sup> Text in: Hummer/Wagner (eds.), Österreich im Europarat 1956-1986. Bilanz einer 30-jährigen Mitgliedschaft (1988), p. 649 ff.

<sup>10</sup> Text in: Benoît-Rohmer/Klebes (Hrsg), Das Recht des Europarates (2006), p. 245 ff. (Annex VII No 1).

<sup>11</sup> Signed on 3 April 2001 by the Commissioner for Foreign Relations of the EC, Chris Patten, on behalf of the European Commission and by the Secretary General of the Council of Europe, Walter Schwimmer, on behalf of the Council of Europe.

<sup>12</sup> See Hummer, W. Enge und Weite der “*treaty making power*“ der Kommission der EG nach dem EWG-Vertrag, in: Randelzhofer/Scholz/Wilke (eds.), Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz (1995), p. 195.

<sup>13</sup> Text in: Taylor, V. Die Zusammenarbeit des Europarates mit der Europäischen Union, in: Hummer (Fn. 2), Vol. 2, Doc. 2, p. 1262 ff.

<sup>14</sup> EU, Official Journal 2008, No L 186, p. 7 ff.; cf. Taylor (Footnote 13), p. 1268 ff.

<sup>15</sup> In accordance with Article 7 (3) of Council Regulation (EC) No 1035/97 of June 1997 establishing a European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia; cf. Fn. 16.

## 2. Areas of Conflict between the Council of Europe and the EU

Ultimately, it was a trifling cause that brought the increasingly showing rivalry between the Council of Europe and the European Union into the open. Due to the EU Council's Regulation (EC) No 1035/97 of the 2<sup>nd</sup> of June 1997, the "*European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia*" (EUMC)<sup>16</sup> was established in Vienna – beginning informal operations already in 1998 – but was formally opened only in April of 2000.<sup>17</sup> On the 12<sup>th</sup> of December 2003 the EU Council decided to transform the EUMC into the "*European Agency for Fundamental Rights*", giving it a more comprehensive mandate in the process. This announcement was ultimately implemented with Council Regulation (EC) No 168/2007<sup>18</sup> on the 15<sup>th</sup> of February 2007. Consequently, the Agency for Fundamental Rights of the EU replaced the EUMC on the appointed date of the 1<sup>st</sup> of March 2007.<sup>19</sup>

The "*European Commission against Racism and Intolerance*" (ECRI), going back to the Vienna Declaration of October 1993, and institutionalized by a Statutory Resolution<sup>20</sup> of the Committee of Ministers,<sup>21</sup> pursues in the framework of the Council of Europe the same goals. As an independent monitoring institution of the Council of Europe regarding racism and intolerance, the ECRI is in obvious conflict with the extended competences of the EU's Fundamental Rights Agency.<sup>22</sup>

This tension also finds expression in the Report "*Council of Europe- European Union. A Sole Ambition for the European Continent*" which Luxemburg Prime Minister *Jean Claude Juncker* issued on the 11<sup>th</sup> of April 2006<sup>23</sup> under his own responsibility – and which he had been commissioned to compile by the Heads of State and Government of the Council of Europe's member states. Under (1) lit. (d) of the Introduction, the "*Juncker Report*" explicitly points to the fact that "*the European Fundamental Rights Agency is a sensitive issue in EU/Council of Europe relations. A lot has been said about the threat which this new institution might pose to unity of the European human rights protection system. The Council of Europe must remain the benchmark for human rights in Europe. This means that the EU must systematically draw on its expertise...*".

On the basis of the *Juncker-Report*, the Council of Europe now began to point out and argue the existential threat to its core competence in questions of human rights, not only specifically from the Fundamental Rights Agency of the EU, but the EU in general.<sup>24</sup> If the EU extends its monitoring by the Fundamental Rights Agency to candidate countries and those states included in the concept of the new "*European Neighbourhood Policy*" (ENP),<sup>25</sup> it inevitably collides with the activities of the ECRI, which too observes these (groups of) states regarding the rule of law, democracy, good governance, and human rights and fundamental freedoms. The Council of Europe therefore insists on a strict

---

<sup>16</sup> EU, Official Journal 1997, No L 151, p. 1 ff.

<sup>17</sup> Cf. *Hummer, W. – Pelinka, A. Österreich unter „EU-Quarantäne“* (2002), p. 65 f.

<sup>18</sup> EU, Official Journal 2007, No L 53, p. 1 ff.

<sup>19</sup> *Hummer, W. The European Fundamental Rights Agency*, in: Reinisch/Kriebaum (eds.), *The law of international relations – Liber amicorum Hanspeter Neuhold* (2007), p. 171 ff.

<sup>20</sup> CM-Resolution (2002) 8, 13 June 2002.

<sup>21</sup> Cf. *Kicker, R. Standardsetzung durch Monitoring im Menschenrechtsbereich: Die Tätigkeit von Expertenorganen des Europarates in Österreich*, in: *Hummer* (Fn. 2), p. 1060.

<sup>22</sup> Cf. *Benoît-Rohmer/Klebes* (Footnote 10), p. 155.

<sup>23</sup> Report by Jean Claude Juncker to the attention of the Heads of State or Government of the Member States of the Council of Europe, 11 April, 2006; Text in: *Hummer* (Fn. 2), Annex Doc. 1, p. 1223 ff. (1229).

<sup>24</sup> Cf. Recommendation 1744 (2006) of the Parliamentary Assembly „Follow-up to the 3rd Summit: the Council of Europe and the proposed fundamental rights agency of the European Union“, Text adopted by the PA on 13 April 2006; cf. also PA-Doc. 10894: Report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, Rapporteur: Mr. Erik Jurgens NL, Socialist Group, 11 April 2006.

<sup>25</sup> Cf. *Hummer, W. Die Union und ihre Nachbarn – Nachbarschaftspolitik vor und nach dem Verfassungsvertrag*, in: *integration* 3/2005, p. 233 ff.

complementarity of EU activities, so that they do not conflict with its more comprehensive and, most of all, older competences.<sup>26</sup>

This notion is given particularly strong expression in the aforementioned Agreement between the European Community and the Council of Europe on cooperation between the European Agency for Fundamental Rights and the Council of Europe (2008)<sup>27</sup>, as it not only requires the EU's Fundamental Rights Agency to cooperate with all the institutions of the Council of Europe, but, as per No. 8 of the Agreement, also to "*take due account of the judgments and decisions of the European Court of Human Rights concerning the areas of activity of the Agency, and, where relevant, of findings, reports and activities in the human rights field of the Council of Europe's human rights monitoring and intergovernmental committees, as well as those of the Council of Europe's Commissioner for Human Rights*".<sup>28</sup> Thus an Agency of the EU<sup>29</sup> is explicitly obliged to observe the jurisdiction of the Court of the "*Convention for protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*" (1950)<sup>30</sup>, an enforcement structure that has been established under the auspices of a different international organisation – namely the Council of Europe. This "intertwining obligation" can definitely be called unusual in public international law.

"*Temporary exchanges of staff*" between the EU Agency for Fundamental Rights and the Council of Europe, as stipulated by No. 16 of the Co-operation Agreement (2008), as well as the Committee of Ministers of the Council of Europe's *appointment* of "an *independent person*," whose views "shall be duly taken into account" (Nos. 17 and 19), and who will sit on the Management and Executive Boards of the Agency for Fundamental Rights,<sup>31</sup> are exceptional forms of cooperation between institutions that are under the auspices of different International Organisations. In practice, however, they serve to safeguard the complementarity between, and added benefits from, the activities of the Fundamental Rights Agency of the EU and the Council of Europe. It would be desirable for this "zone of friction" between the core competency of the Council of Europe and the Fundamental Rights Agency of the EU not to turn into a fault line.

The remarks represent the personal opinion of the author.

---

<sup>26</sup> *Hummer* (Footnote 2), p. 50; cf. the Draft Report of *Boriss Cilevics*/Latvia „The need to avoid duplication of the work of the Council of Europe by the European Union Agency for Fundamental Rights“, Doc No of Motion 11521, Ref.No 3430 of 14 April 2008.

<sup>27</sup> Cf. Footnote 14.

<sup>28</sup> The function of a Commissioner for Human Rights of the Council of Europe has been introduced 1999 on the basis of a Resolution of the Council of Ministers after two years of deliberations; vgl. *Ellison-Kramer*, E. *Universelle/regionale Menschenrechtsschutzsysteme – Überlegungen am Beispiel Vereinte Nationen versus Europarat*, in: *Hummer* (Footnote 2), p. 481 f.; cf. the Report of the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, *Thomas Hammarberg*, on his visit in Austria from 21 to 25 May 2007, Straßburg, 12 December 2007; [file:///C:/Dokumente und Einstellungen/Otmar Mittermayr/Desktop/Hammarberg.htm](file:///C:/Dokumente%20und%20Einstellungen/Otmar%20Mittermayr/Desktop/Hammarberg.htm)

<sup>29</sup> *Hummer*, W. Von der „Agentur“ zum „Interinstitutionellen Amt“; in: *Hammer/Somek/Stelzer/Weichselbaum* (eds.), *Demokratie und sozialer Rechtsstaat in Europa*, FS Theo Öhlinger (2004), p. 92 ff.

<sup>30</sup> ETS No 5, 4 november 1950; Text in: *Ohms*, *Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte mit Österreichbezug*, in: *Hummer* (Footnote 2), p. 580 ff.

<sup>31</sup> Due to No 19 of the Co-operation Agreement (2008) the person appointed by the Council of Europe to the Management Board of the Agency for Fundamental Rights shall be invited to participate in the meetings of the Executive Board. He or she shall have a right to vote in the Executive Board as regards the preparation of decisions of the Management Board on which he or she may vote in accordance with article 12 (8) of Regulation (EC) No 168/2007.