

1202 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates XI. GP.

10. 3. 1969

Regierungsvorlage

PROTOCOL No 4
to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, securing certain rights and freedoms other than those already included in the Convention and in the first Protocol thereto

The Governments signatory hereto, being Members of the Council of Europe,

Being resolved to take steps to ensure the collective enforcement of certain rights and freedoms other than those already included in Section I of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms signed at Rome on 4th November 1950 (hereinafter referred to as "the Convention") and in Articles 1 to 3 of the First Protocol to the Convention, signed at Paris on 20th March 1952,

Have agreed as follows:

ARTICLE 1

No one shall be deprived of his liberty merely on the ground of inability to fulfil a contractual obligation.

ARTICLE 2

1. Everyone lawfully within the territory of a State shall,

PROTOCOLE N° 4
à la Convention de sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales, reconnaissant certains droits et libertés autres que ceux figurant déjà dans la Convention et dans le premier Protocole additionnel à la Convention

Les Gouvernements signataires, Membres du Conseil de l'Europe,

Résolus à prendre des mesures propres à assurer la garantie collective de droits et libertés autres que ceux qui figurent déjà dans le titre I de la Convention de sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après dénommée « la Convention ») et dans les articles 1^{er} à 3 du premier Protocole additionnel à la Convention, signé à Paris le 20 mars 1952,

Sont convenus de ce qui suit:

ARTICLE 1^{er}

Nul ne peut être privé de sa liberté pour la seule raison qu'il n'est pas en mesure d'exécuter une obligation contractuelle.

ARTICLE 2

1. Quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un

(Übersetzung)

PROTOKOLL Nr. 4

zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, durch das gewisse Rechte und Freiheiten gewährleistet werden, die nicht bereits in der Konvention oder im ersten Zusatzprotokoll enthalten sind

Die unterzeichneten Regierungen, die Mitglieder des Europarats sind —

entschlossen, Maßnahmen zur kollektiven Gewährleistung gewisser Rechte und Freiheiten zu treffen, die in Abschnitt I der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im folgenden als „Konvention“ bezeichnet) und in den Artikeln 1 bis 3 des am 20. März 1952 in Paris unterzeichneten ersten Zusatzprotokolls zur Konvention noch nicht enthalten sind —

haben folgendes vereinbart:

ARTIKEL 1

Niemand darf die Freiheit allein deshalb entzogen werden, weil er nicht in der Lage ist, eine vertragliche Verpflichtung zu erfüllen.

ARTIKEL 2

(1) Jedermann, der sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines

<p>within that territory, have the right to liberty of movement and freedom to choose his residence.</p> <p>2. Everyone shall be free to leave any country, including his own.</p> <p>3. No restrictions shall be placed on the exercise of these rights other than such as are in accordance with law and are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, for the maintenance of <i>ordre public</i>, for the prevention of crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.</p> <p>4. The rights set forth in paragraph 1 may also be subject, in particular areas, to restrictions imposed in accordance with law and justified by the public interest in a democratic society.</p>	<p>Etat a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence.</p> <p>2. Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien.</p> <p>3. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au maintien de l'ordre public, à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.</p> <p>4. Les droits reconnus au paragraphe 1^{er} peuvent également, dans certaines zones déterminées, faire l'objet de restrictions qui, prévues par la loi, sont justifiées par l'intérêt public dans une société démocratique.</p>	<p>Staates aufhält, hat das Recht, sich dort frei zu bewegen und seinen Wohnsitz frei zu wählen.</p> <p>(2) Jedermann steht es frei, jedes Land einschließlich seines eigenen zu verlassen.</p> <p>(3) Die Ausübung dieser Rechte darf keinen anderen Einschränkungen unterworfen werden als denen, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen oder der öffentlichen Sicherheit, der Aufrechterhaltung des „ordre public“, der Verhütung von Straftaten, des Schutzes der Gesundheit oder der Moral oder des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer notwendig sind.</p> <p>(4) Die in Absatz 1 anerkannten Rechte können ferner für den Bereich bestimmter Gebiete Einschränkungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft durch das öffentliche Interesse gerechtfertigt sind.</p>
ARTICLE 3	ARTICLE 3	ARTIKEL 3
<p>1. No one shall be expelled, by means either of an individual or of a collective measure, from the territory of the State of which he is a national.</p> <p>2. No one shall be deprived of the right to enter the territory of the State of which he is a national.</p>	<p>1. Nul ne peut être expulsé, par voie de mesure individuelle ou collective, du territoire de l'Etat dont il est le ressortissant.</p> <p>2. Nul ne peut être privé du droit d'entrer sur le territoire de l'Etat dont il est le ressortissant.</p>	<p>(1) Niemand darf aus dem Hoheitsgebiet des Staates, dessen Staatsangehöriger er ist, durch eine Einzel- oder eine Kollektivmaßnahme ausgewiesen werden.</p> <p>(2) Niemandem darf das Recht entzogen werden, in das Hoheitsgebiet des Staates einzureisen, dessen Staatsangehöriger er ist.</p>
ARTICLE 4	ARTICLE 4	ARTIKEL 4
<p>Collective expulsion of aliens is prohibited.</p>	<p>Les expulsions collectives d'étrangers sont interdites.</p>	<p>Kollektivausweisungen von Fremden sind nicht zulässig.</p>
ARTICLE 5	ARTICLE 5	ARTIKEL 5
<p>1. Any High Contracting Party may, at the time of signature or ratification of this Protocol, or at any time thereafter, communicate to the Secretary-General of the Council of Europe a declaration stating the extent to which it undertakes that the provisions of this Protocol shall apply to such of the territories</p>	<p>1. Toute Haute Partie Contractante peut, au moment de la signature ou de la ratification du présent Protocole ou à tout moment par la suite, communiquer au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe une déclaration indiquant la mesure dans laquelle elle s'engage à ce que les dispositions du présent</p>	<p>(1) Jede Hohe Vertragschließende Partei kann im Zeitpunkt der Unterzeichnung oder Ratifikation dieses Protokolls oder zu jedem späteren Zeitpunkt an den Generalsekretär des Europarates eine Erklärung darüber richten, in welchem Umfang sie sich zur Anwendung der Bestimmungen dieses</p>

1202 der Beilagen

3

for the international relations of which it is responsible as are named therein.	Protocole s'appliquent à tels territoires qui sont désignés dans ladite déclaration et dont elle assure les relations internationales.	Protokolls auf die in der Erklärung angegebenen Hoheitsgebiete, für deren internationale Beziehungen sie verantwortlich ist, verpflichtet.
2. Any High Contracting Party which has communicated a declaration in virtue of the preceding paragraph may, from time to time, communicate a further declaration modifying the terms of any former declaration or terminating the application of the provisions of this Protocol in respect of any territory.	2. Toute Haute Partie Contractante qui a communiqué une déclaration en vertu du paragraphe précédent peut, de temps à autre, communiquer une nouvelle déclaration modifiant les termes de toute déclaration antérieure ou mettant fin à l'application des dispositions du présent Protocole sur un territoire quelconque.	(2) Jede Hohe Vertragschließende Partei, die eine Erklärung gemäß Absatz 1 abgegeben hat, kann jederzeit eine weitere Erklärung abgeben, die den Inhalt einer früheren Erklärung ändert oder die Anwendung der Bestimmungen dieses Protokolls auf irgendein Hoheitsgebiet beendet.
3. A declaration made in accordance with this Article shall be deemed to have been made in accordance with paragraph 1 of Article 63 of the Convention.	3. Une déclaration faite conformément au présent article sera considérée comme ayant été faite conformément au paragraphe 1 de l'article 63 de la Convention.	(3) Eine gemäß diesem Artikel abgegebene Erklärung gilt als eine Erklärung im Sinne des Artikels 63 Absatz 1 der Konvention.
4. The territory of any State to which this Protocol applies by virtue of ratification or acceptance by that State, and each territory to which this Protocol is applied by virtue of a declaration by that State under this Article, shall be treated as separate territories for the purpose of the references in Articles 2 and 3 to the territory of a State.	4. Le territoire de tout Etat auquel le présent Protocole s'applique en vertu de sa ratification ou de son acceptation par ledit Etat, et chacun des territoires auxquels le Protocole s'applique en vertu d'une déclaration souscrite par ledit Etat conformément au présent article, seront considérés comme des territoires distincts aux fins des références au territoire d'un Etat faites par les articles 2 et 3.	(4) Das Hoheitsgebiet eines Staates, auf das dieses Protokoll auf Grund der Ratifikation oder Annahme durch diesen Staat Anwendung findet, und jedes Hoheitsgebiet, auf das das Protokoll auf Grund einer von diesem Staat nach diesem Artikel abgegebenen Erklärung Anwendung findet, werden als getrennte Hoheitsgebiete betrachtet, soweit die Artikel 2 und 3 auf das Hoheitsgebiet eines Staates Bezug nehmen.
ARTICLE 6	ARTICLE 6	ARTIKEL 6
1. As between the High Contracting Parties the provisions of Articles 1 to 5 of this Protocol shall be regarded as additional Articles to the Convention, and all the provisions of the Convention shall apply accordingly.	1. Les Hautes Parties Contractantes considéreront les articles 1 ^{er} à 5 de ce Protocole comme des articles additionnels à la Convention et toutes les dispositions de la Convention s'appliqueront en conséquence.	(1) Die Hohen Vertragschließenden Parteien betrachten die Artikel 1 bis 5 dieses Protokolls als Zusatzartikel zur Konvention; alle Bestimmungen der Konvention sind dementsprechend anzuwenden.
2. Nevertheless, the right of individual recourse recognised by a declaration made under Article 25 of the Convention, or the acceptance of the compulsory jurisdiction of the Court by a declaration made under Article 46 of the Convention, shall not be effective in relation to this Protocol unless the High Contracting Party concerned has made a statement	2. Toutefois, le droit de recours individuel reconnu par une déclaration faite en vertu de l'article 25 de la Convention ou la reconnaissance de la juridiction obligatoire de la Cour faite par une déclaration en vertu de l'article 46 de la Convention ne s'exercera en ce qui concerne le présent Protocole que dans la mesure où la Haute Partie Contractante intéressée	(2) Jedoch wird das durch eine Erklärung gemäß Artikel 25 der Konvention anerkannte Recht, eine Individualbeschwerde zu erheben, oder die Anerkennung der obligatorischen Gerichtsbarekeit des Gerichtshofes durch eine Erklärung gemäß Artikel 46 der Konvention hinsichtlich der Bestimmungen dieses Protokolls nur insoweit wirksam, als die betreffende Hohe Vertragschließende Partei dies in einer Erklärung bestätigt.

1202 der Beilagen

recognising such right, or accepting such jurisdiction, in respect of all or any of Articles 1 to 4 of the Protocol.

ARTICLE 7

1. This Protocol shall be open for signature by the Members of the Council of Europe who are the signatories of the Convention; it shall be ratified at the same time as or after the ratification of the Convention. It shall enter into force after the deposit of five instruments of ratification. As regards any signatory ratifying subsequently, the Protocol shall enter into force at the date of the deposit of its instrument of ratification.
2. The instruments of ratification shall be deposited with the Secretary-General of the Council of Europe, who will notify all Members of the names of those who have ratified.

In witness whereof, the undersigned, being duly authorised thereto, have signed this Protocol.

Done at Strasbourg, this 16th day of September 1963, in English and in French, both texts being equally authoritative, in a single copy which shall remain deposited in the archives of the Council of Europe. The Secretary-General shall transmit certified copies to each of the signatory States.

For the Government of the Republic of Austria:

At the time of signature of this Protocol, the undersigned has communicated, on behalf of his Government, the following declaration:

Protocol No 4 is signed with the reservation that Article 3 shall not apply to the provisions on the Law of 3rd April 1919, StGBI. No 209 concerning the banishment of the House of

aura déclaré reconnaître ledit droit ou accepter ladite juridiction pour les articles 1^{er} à 4 du Protocole ou pour certains de ces articles.

ARTICLE 7

1. Le présent Protocole est ouvert à la signature des Membres du Conseil de l'Europe, signataires de la Convention; il sera ratifié en même temps que la Convention ou après la ratification de celle-ci. Il entrera en vigueur après le dépôt de cinq instruments de ratification. Pour tout signataire qui le ratifiera ultérieurement, le Protocole entrera en vigueur dès le dépôt de l'instrument de ratification.
2. Les instruments de ratification seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe qui notifiera à tous les Membres les noms de ceux qui lauront ratifié.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé le présent Protocole.

Fait à Strasbourg, le 16 septembre 1963, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général en communiquera copie certifiée conforme à chacun des Etats signataires.

Pour le Gouvernement de la République d'Autriche:

Au moment de la signature de ce Protocole, le soussigné a remis, au nom de son Gouvernement, le texte de la déclaration suivante:

Le Protocole No 4 est signé sous réserve que son article 3 n'est pas applicable à la Loi du 3 avril 1919, StGBI. No 209, relative au bannissement et à la confiscation des biens de la

Sendende Partei erklärt hat, daß sie dieses Recht oder diese Gerichtsbarkeit für die Artikel 1 bis 4 des Protokolls oder für einzelne dieser Artikel anerkennt.

ARTIKEL 7

- (1) Dieses Protokoll steht den Mitgliedern des Europarates, die Unterzeichner der Konvention sind, zur Unterzeichnung offen; es wird gleichzeitig mit der Konvention oder nach deren Ratifizierung ratifiziert. Es tritt nach der Hinterlegung von fünf Ratifikationsurkunden in Kraft. Für jeden Unterzeichner, der nachträglich ratifiziert, tritt das Protokoll zum Zeitpunkt der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde in Kraft.
- (2) Die Ratifikationsurkunden werden beim Generalsekretär des Europarates hinterlegt, der allen Mitgliedern die Namen jener mitteilen wird, die ratifiziert haben.

Zu Urkund dessen haben die hierzu gehörig befugten Unterzeichneten dieses Protokoll unterzeichnet.

Geschehen zu Straßburg am 16. September 1963 in englischer und französischer Sprache, wobei jeder Wortlaut gleichermaßen verbindlich ist, in einer Urschrift, die im Archiv des Europarates hinterlegt wird. Der Generalsekretär übermittelt allen Unterzeichnerstaaten beglaubigte Abschriften.

Für die Regierung der Republik Österreich:

Bei Unterzeichnung dieses Protokolls hat der Unterzeichnete im Namen seiner Regierung folgende Erklärung abgegeben:

Das Protokoll Nr. 4 wird mit dem Vorbehalt unterzeichnet, daß durch Artikel 3 des Protokolls das Gesetz vom 3. April 1919, StGBI. Nr. 209, betreffend die Landesverweisung

1202 der Beilagen

5

Habsburg-Lorraine and the confiscation of their property, as set out in the Act of 30th October 1919, StGBI. No 501, in the Federal Constitutional Law of 26th January 1928, BGBl. No 30, and taking account of the Federal Constitutional Law of 4th July 1963, BGBl. No 172.

Maison de Habsbourg-Lorraine dans la version de la Loi du 30 octobre 1919, StGBI. No 501, de la Loi constitutionnelle fédérale du 26 janvier 1928, BGBl. No. 30 et compte tenu de la Loi constitutionnelle fédérale du 4 juillet 1963, BGBl. No 172.

und die Übernahme des Vermögens des Hauses Habsburg-Lothringen in der Fassung des Gesetzes vom 30. Oktober 1919, StGBI. Nr. 501, des Bundesverfassungsgesetzes vom 30. Juli 1925, BGBl. Nr. 292, und des Bundesverfassungsgesetzes vom 26. Jänner 1928, BGBl. Nr. 30, sowie unter Bedachtnahme auf das Bundesverfassungsgesetz vom 4. Juli 1963, BGBl. Nr. 172, nicht berührt wird.

H. REICHMANN

H. REICHMANN

H. REICHMANN

Erläuternde Bemerkungen

I.

Entstehungsgeschichte und Inhalt

Entsprechend einer Empfehlung der Konsultativversammlung des Europarates hat das Expertenkomitee für Menschenrechte des Europarates den Entwurf eines 4. Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention ausgearbeitet. Durch dieses Zusatzprotokoll sollen

- a) das Verbot der exekutiven Schuldhaft,
- b) das Recht auf Freizügigkeit einschließlich der Niederlassungsfreiheit,
- c) das Verbot der Ausweisung von Inländern und das Recht auf Rückkehr in den Heimatstaat sowie
- d) das Verbot kollektiver Ausweisungen

in den Kreis der durch die Europäische Menschenrechtskonvention geschützten Rechte einbezogen werden. Der Ministerrat des Europarates hat diesen Entwurf genehmigt und das 4. Zusatzprotokoll der Europäischen Menschenrechtskonvention am 16. September 1963 zur Unterzeichnung aufgelegt.

Österreich hat dieses Zusatzprotokoll am 16. September 1963 in Straßburg mit dem nachstehenden Vorbehalt unterzeichnet:

„Das Protokoll Nr. 4 wird mit dem Vorbehalt unterzeichnet, daß durch Artikel 3 des Protokolls das Gesetz vom 3. April 1919, StGBI. Nr. 209, betreffend die Landesverweisung und die Übernahme des Vermögens des Hauses Habsburg-Lothringen in der Fassung des Gesetzes vom 30. Oktober 1919, StGBI. Nr. 501, des Bundesverfassungsgesetzes vom

30. Juli 1924, BGBl. Nr. 292, und des Bundesverfassungsgesetzes vom 26. Jänner 1928, BGBl. Nr. 30, sowie unter Bedachtnahme auf das Bundesverfassungsgesetz vom 4. Juli 1963, BGBl. Nr. 173, nicht berührt wird.“

Weiters haben das 4. Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention bisher Belgien, die Bundesrepublik Deutschland, Dänemark, Irland, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Norwegen, Schweden und das Vereinigte Königreich von Großbritannien und Nordirland unterzeichnet. Ratifiziert wurde es bisher von der Bundesrepublik Deutschland, Dänemark, Irland, Island, Luxemburg, Norwegen und Schweden. Am 2. Mai 1968 ist das 4. Zusatzprotokoll gemäß seinem Artikel 7 Absatz 1 nach der Hinterlegung der 5. Ratifikationsurkunde in Kraft getreten.

Die Bedeutung und der Inhalt dieses Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention ist in den in deutscher Übersetzung angeschlossenen Bericht des Expertenkomitees für Menschenrechte, das dieses Protokoll ausgearbeitet hat, einlässlich dargestellt. Diese Erläuterungen bedürfen keiner Ergänzung und sind, da sie die wahre Absicht der Redaktoren des Vertragswerkes wiedergeben, von grundlegender Bedeutung für die Auslegung der einzelnen Vertragsbestimmungen. In diesem Zusammenhang sei die besondere Bedeutung der travaux préparatoires für die Auslegung völkerrechtlicher Verträge hervorgehoben (vgl. Verdross, Völkerrecht, 5. Auflage, Seite 174; Oppenheim, International Law, 8. Auflage, 1. Band, Seite 957 ff.; Guggenheim, Lehrbuch des Völkerrechtes, 1. Band, Seite 125 ff.; Dahm, Völker-

recht, 3. Band, Seite 46 ff.; Artikel 28 des von der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen ausgearbeiteten Entwurfes des „Rechtes der Verträge“ samt Erläuterungen, abgedruckt im American Journal of International Law, Band 61, Nr. 1, Seite 349 ff.).

II.

Stellung in der österreichischen Verfassungs-rechtsordnung

Das 4. Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention stellt seinem Inhalt und seiner Form nach einen verfassungsergänzenden und verfassungsändernden Staatsvertrag im Sinne des Artikels 50 Absatz 3 Bundes-Verfassungsgesetz dar. Es bedarf daher der Genehmigung des Nationalrates unter sinngemäßer Anwendung des Artikels 44 Absatz 1 Bundes-Verfassungsgesetz und ist im Genehmigungsbeschuß ausdrücklich als „verfassungsändernd“ zu bezeichnen. Der verfassungsergänzende und verfassungsändernde Charakter ergibt sich einerseits daraus, daß durch das vorliegende Protokoll die Europäische Menschenrechtskonvention, die als Bestandteil der österreichischen Rechtsordnung Verfassungsrang hat, ergänzt wird, und andererseits daraus, daß das 4. Zusatzprotokoll Regelungen auf dem Gebiete der Menschenrechte auf materiell-verfassungsrechtlichem Gebiet trifft und außerdem geltende Bestimmungen der österreichischen Grundrechtsordnung abändert (vgl. IV).

III.

1. Transformation des 4. Zusatzprotokolls in die österreichische Rechtsordnung:

Die Europäische Menschenrechtskonvention war seinerzeit generell in die österreichische Rechtsordnung übernommen worden. Sie ist daher in ihrem vollen Umfang ein Bestandteil der geltenden innerstaatlichen Rechtsordnung Österreichs. Im Zeitpunkt des Beitrittes Österreichs zur Europäischen Menschenrechtskonvention war die Bundes-Verfassungsnotelle vom 4. März 1964, BGBl. Nr. 59, noch nicht erlassen. Die generelle Transformation von Staatsverträgen war damals der einzige durch die Bundesverfassung vorgesehene Weg der Übernahme eines Staatsvertrages in die innerstaatliche Rechtsordnung.

Das vorliegende 4. Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention stellt sowohl seinem Inhalt als auch seiner Form nach eine Ergänzung der Europäischen Menschenrechtskonvention dar. Im Hinblick auf diese enge Verbindung des vorliegenden Vertragswerkes mit der Europäischen Menschenrechtskonvention sollte auch bei Abschluß des 4. Zusatzprotokolls dazu durch Österreich der Weg der generellen Transformation gewählt und auf die durch Ar-

tikel 50 Absatz 2 Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung des Bundesverfassungsgesetzes BGBl. Nr. 59/1964 eröffnete Möglichkeit verzichtet werden. Dazu kommt noch, daß der Weg der speziellen Transformation eines Staatsvertrages nach den Erläuternden Bemerkungen zur Bundes-Verfassungsnotelle vom 4. März 1964 als Ausnahme gedacht ist (vgl. 287 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates, X. GP.).

2. Unmittelbare Anwendbarkeit des 4. Zusatz-protokolls:

Der Verfassungsgerichtshof hat die Frage, ob Bestimmungen eines Staatsvertrages self-executing sind, stets an Hand der betreffenden einzelnen Bestimmungen geprüft und die unmittelbare Anwendbarkeit einer solchen Bestimmung dann verneint, wenn sie ihrem Inhalt nach zu unbestimmt war, um unmittelbar, d. h. ohne weitere Konkretisierung, angewendet werden zu können (vgl. insbesondere das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes Slg. 3767/1960).

Gemessen an diesem vom Verfassungsgerichtshof entwickelten Grundsatz werden die Bestimmungen des Artikels 1, des Artikels 2 Absatz 1 und Absatz 2, des Artikels 3 und des Artikels 4 des 4. Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention als unmittelbar anwendbar angesehen werden können. Diese Bestimmungen enthalten klare und eindeutige Anordnungen, die keiner weiteren Konkretisierung bedürfen und unmittelbar vollzogen werden können. Sie binden ihrem klaren Wortlaut nach sowohl den Gesetzgeber als auch die Organe der Vollziehung.

Artikel 2 Absatz 3 und Absatz 4 des 4. Zusatzprotokolls wenden sich an den Gesetzgeber und ermächtigen diesen, abweichend von dem in Artikel 2 Absatz 1 und Absatz 2 des 4. Zusatzprotokolls ausgesprochenen Grundsatz unter gewissen Voraussetzungen Beschränkungen des Rechts auf Freizügigkeit vorzusehen (vgl. in diesem Zusammenhang das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes Slg. 4885/64). Diese Bestimmungen sind daher nicht self-executing, weil sie sich nur an den Gesetzgeber wenden und diesen zu einem gewissen Tun ermächtigen.

Hinsichtlich der Artikel 5 bis 7 ist die Frage ihrer unmittelbaren Anwendbarkeit unerheblich.

IV.

Verhältnis der materiellen Bestimmungen des 4. Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention zur österreichischen Grundrechtsordnung

1. Verbot der exekutiven Schuldhaft (Artikel 1 des 4. Zusatzprotokolls):

Im Hinblick auf die Aufhebung der exekutiven Schuldhaft durch das Gesetz vom 4. Mai 1868,

1202 der Beilagen

7

RGBl. Nr. 34, entspricht die geltende österreichische Rechtsordnung im vollen Umfang der Anordnung des Artikels 1 des 4. Zusatzprotokolls.

2. Recht auf Freizügigkeit einschließlich der Niederlassungsfreiheit (Artikel 2 des 4. Zusatzprotokolls):

Dieses Recht regeln in der geltenden österreichischen Grundrechtsordnung die Artikel 4 Absatz 1 und Artikel 6 Absatz 1 des Staatsgrundgesetzes über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger, die durch § 5 des Gesetzes zum Schutze der persönlichen Freiheit eine wesentliche Einschränkung erfahren. Ein Vergleich zwischen Artikel 2 des 4. Zusatzprotokolls und den erwähnten innerstaatlichen Regelungen zeigt folgenden wesentlichen Unterschied:

a) Die Niederlassungsfreiheit ist gemäß Artikel 6 Absatz 1 des Staatsgrundgesetzes über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger nur österreichischen Staatsbürgern garantiert, während nach Artikel 2 des 4. Zusatzprotokolls dieses Recht ein allgemeines Menschenrecht ist, das allen Menschen ohne Unterschied ihrer Staatsangehörigkeit gebührt, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Staates aufhalten.

b) Nach Artikel 2 Absätze 3 und 4 des 4. Zusatzprotokolls ist der Gesetzgeber nur unter bestimmten, genau festgelegten Voraussetzungen berechtigt, das Recht auf Freizügigkeit einzuschränken. Demgegenüber ergibt sich auf Grund des § 5 des Gesetzes zum Schutze der persönlichen Freiheit in Verbindung mit der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes zu Artikel 4 des Staatsgrundgesetzes über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger (vgl. insbesondere das Erkenntnis Slg. Nr. 3447) ein allgemeiner Gesetzesvorbehalt, der den Gesetzgeber ermächtigt, lediglich gebunden an den Gleichheitssatz, ohne weitere Voraussetzungen oder Bedingungen das Recht auf Freizügigkeit zu beschränken.

Mit Inkrafttreten des 4. Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention für Österreich werden daher die Artikel 4 und 6 des Staatsgrundgesetzes über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger und § 5 des Gesetzes zum Schutze der persönlichen Freiheit als durch Artikel 2 dieses Zusatzprotokolls in dieser Hinsicht ergänzt bzw. derogiert angesehen werden müssen.

Weiters ist auch § 13 des Übergangsgesetzes 1920 als durch Artikel 2 des 4. Zusatzprotokolls in Verbindung mit Artikel 15 der Europäischen Menschenrechtskonvention als ergänzt zu betrachten. Im Falle einer allfälligen Inanspruchnahme des § 13 des Übergangsgesetzes 1920 werden daher die Vorschriften des Artikels 15 der Europäischen Menschenrechtskonvention über die zeitweise Suspendierung von Rechten

beachtet werden müssen. Daß Artikel 15 der Europäischen Menschenrechtskonvention auch auf die Rechte des 4. Zusatzprotokolls Anwendung findet, ergibt sich aus dem Artikel 6 Absatz 1 dieses Zusatzprotokolls.

3. Verbot der Ausweisung von Inländern und Recht auf Rückkehr in den Heimatstaat (Artikel 3 des 4. Zusatzprotokolls):

Eine Garantie des Rechtes auf Aufenthalt im Heimatstaat kann für den Bereich der geltenden Grundrechtsordnung lediglich mittelbar aus der sehr allgemein gehaltenen Bestimmung des Artikels 6 des Staatsgrundgesetzes über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger herausgelesen werden, der allen Staatsbürgern das Recht auf Freiheit der Niederlassung im Staatsgebiet zusteht. Während jedoch das Recht auf Aufenthalt im Heimatstaat nach Artikel 3 des 4. Zusatzprotokolls keinen Beschränkungen unterworfen werden darf, unterliegt das Recht des Artikels 6 des Staatsgrundgesetzes über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger der Einschränkung des § 5 des Gesetzes zum Schutze der persönlichen Freiheit. Die erwähnten beiden Bestimmungen der innerstaatlichen Grundrechtsordnung werden daher als durch Artikel 3 des 4. Zusatzprotokolls ergänzt bzw. derogiert angesehen werden müssen.

Die Regelungen des gemäß Artikel 149 Bundesverfassungsgesetz auf der Stufe eines Bundesverfassungsgesetzes stehenden Gesetzes vom 3. April 1919, StGBL. Nr. 209, betreffend die Landesverweisung und die Übernahme des Vermögens des Hauses Habsburg-Lothringen in der derzeit geltenden Fassung bleiben im Hinblick auf den von Österreich bereits anlässlich der Unterzeichnung des 4. Zusatzprotokolls erklärten Vorbehalt, der aufrechterhalten wird, unberührt.

4. Verbot kollektiver Ausweisungen (Artikel 4 des 4. Zusatzprotokolls):

Der geltenden österreichischen Grundrechtsordnung ist ein dem Artikel 4 des 4. Zusatzprotokolls vergleichbares Recht fremd. Die österreichische Grundrechtsordnung ist daher in dieser Hinsicht als ergänzt anzusehen.

V.

Die in dem vorliegenden Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention getroffenen Regelungen entsprechen Gedankengängen und Überlegungen, die im Zuge der Beratungen des von der Bundesregierung zur Vorbereitung einer umfassenden Neukodifikation der österreichischen Grundrechtsordnung eingesetzten Sachverständigenkollegiums gebilligt wurden. Die Bestimmungen des 4. Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention sollen daher dementsprechend auch seinerzeit in einen Entwurf der geplanten Gesamtkodifikation der Grundrechte eingebaut werden.

EUROPARAT

Straßburg, den 18. Oktober 1965

H (65) 16

Sachverständigenausschuß für Menschenrechte

Viertes Protokoll

**zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten,
durch das gewisse Rechte und Freiheiten gewährleistet werden,
die nicht bereits in der Konvention oder im ersten Zusatzprotokoll enthalten sind**

Bericht des Sachverständigenausschusses an das Ministerkomitee¹⁾

EINLEITUNG

- | | |
|--|---|
| <p>1. In ihrer am 22. Januar 1960 angenommenen Empfehlung 234 (1960) hat die Beratende Versammlung dem Ministerkomitee vorgeschlagen:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) einen Sachverständigenausschuß einzuberufen und ihn zu beauftragen, unter Zu grundelegung eines vom Rechtsausschuß vorbereiteten Entwurfs ein zweites Protokoll zur Menschenrechtskonvention auszuarbeiten, um gewisse bürgerliche und politische Rechte zu schützen, die in der ursprünglichen Konvention oder im ersten Zusatzprotokoll nicht enthalten sind; b) den vom Sachverständigenausschuß ausgearbeiteten Protokollentwurf vor Unterzeichnung durch die Regierungen der Mitgliedstaaten der Versammlung zur Stellungnahme vorzulegen. <p>2. Dieser Empfehlung zufolge beschloß das Ministerkomitee mit seiner Resolution (60) 6 vom 22. März 1960, einen „Ausschuß von Regierungssachverständigen zu bilden und ihn zu beauftragen, die mit der Europäischen Menschenrechtskonvention zusammenhängenden Probleme zu studieren“.</p> <p>3. Der auf Grund dieser Resolution gebildete Sachverständigenausschuß erörterte den Entwurf des zweiten Zusatzprotokolls zur Konvention in den in Straßburg abgehaltenen Sitzungen</p> <ul style="list-style-type: none"> — vom 7. bis 11. November 1960 — vom 24. bis 29. April 1961 — vom 2. bis 11. Oktober 1961 — vom 2. bis 10. März 1962 — vom 1. bis 7. Juni 1962 — vom 22. bis 27. Oktober 1962 und — vom 11. bis 16. Februar 1963. <p>Den Vorsitz im Ausschuß übernahm Herr Ugo Calderara, Sachverständiger der italienischen Regierung. Die Sekretariatsarbeiten wurden von der Abteilung Menschenrechte wahrgenommen.</p> | <p>4. Am 5. März 1962 fand in Straßburg eine gemeinsame Sitzung von Mitgliedern des Sachverständigenausschusses und des Rechtsausschusses der Versammlung statt, auf der die Frage des zweiten Zusatzprotokolls eingehend erörtert wurde.</p> <p>5. Unterdessen hatte sich der Sachverständigenausschuß mit verschiedenen anderen Fragen befaßt, und zwar:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) mit dem Vorschlag, in das zweite Protokoll eine Bestimmung über die Rechte nationaler Minderheiten aufzunehmen, [Empfehlung 285 (1961) der Beratenden Versammlung vom 28. April 1961; Resolution (61) 15 des Ministerkomitees (Beauftragte) vom 26. Mai 1961]; b) mit dem Vorschlag, in das zweite Protokoll eine Bestimmung über das Asylrecht aufzunehmen, [Empfehlung 293 (1961) der Beratenden Versammlung vom 26. September 1961; Punkt VI A g der Entschließungen der 102. Tagung der Ministerbeauftragten vom 23. bis 31. Oktober 1961]; c) mit dem Abkommensentwurf, demzufolge dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte die Zuständigkeit zur Erstattung von Gutachten übertragen wird, [Empfehlung 232 (1960) der Beratenden Versammlung vom 22. Januar 1960; Resolution (60) 20 des Ministerkomitees (Beauftragte) vom 15. September 1960, Punkt IX e) der Entschließungen der 100. Tagung der Ministerbeauftragten vom 2. bis 8. Juli 1961 und Punkt XI a) der Entschließungen der 113. Tagung der Ministerbeauftragten vom 10. bis 18. September 1962]; d) mit dem Vorschlag, in Straßburg ein Internationales Institut für Menschenrechte zu errichten, |
|--|---|

¹⁾ Die Veröffentlichung dieses Berichts ist von den Ministerbeauftragten auf ihrer 139. Tagung genehmigt worden.

1202 der Beilagen

- [Empfehlung 286 (1961) der Beratenden Versammlung vom 28. April 1961; Resolution (61) 16 des Ministerkomitees (Beauftragte) vom 26. Mai 1961];
- e) mit Änderungsvorschlägen zur Konvention, die von der Europäischen Kommission für Menschenrechte vorgelegt worden waren, [Punkt IX d) der Entschließungen der 100. Tagung der Ministerbeauftragten vom 2. bis 8. Juli 1961];
- f) mit Änderungsvorschlägen zur Konvention, die vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte vorgelegt worden waren, [Punkt III a) der Entschließungen der 106. Tagung der Ministerbeauftragten vom 30. Januar bis 6. Februar 1962 und Punkt IX der Entschließungen der 112. Tagung der Ministerbeauftragten vom 18. bis 22. Juni 1962].
6. Der Sachverständigenausschuß hat den vorliegenden Bericht auf seiner Tagung im Februar 1963 ausgearbeitet und beeindruckt sich, ihn dem Ministerkomitee zu unterbreiten.
7. Der vorliegende Bericht befaßt sich mit dem Entwurf des zweiten Protokolls zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten [Empfehlung 234 (1960) der Versammlung]. Er enthält allerdings nicht die Stellungnahme des Sachverständigenausschusses zu den Vorschlägen der Versammlung in bezug auf das Asylrecht und auf die Rechte nationaler Minderheiten.

Im Hinblick auf die Schwierigkeit der durch diese Vorschläge aufgeworfenen Probleme glaubt der Sachverständigenausschuß, daß die Prüfung dieser Vorschläge verhältnismäßig lange Zeit in Anspruch nehmen wird.

Der Sachverständigenausschuß hält es deshalb für zweckmäßig, dem Ministerkomitee einen Bericht vorzulegen, der sich auf die Prüfung der Rechte beschränkt, die in dem der Empfehlung 234 (1960) der Versammlung beigefügten Entwurf des zweiten Protokolls enthalten sind.

Die anderen Fragen, mit denen der Sachverständigenausschuß befaßt ist, sind oder werden in besonderen Berichten behandelt.

8. Dieser Bericht enthält

- A. Das Vierte Protokoll zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, vorgeschlagen vom Sachverständigenausschuß;
- B. Einen Kommentar zu den Bestimmungen dieses Entwurfs;
- C. Zwei Anlagen:
 - die Liste der Mitglieder des Sachverständigenausschusses, die an den sieben Tagungen des Ausschusses teilgenommen haben (Anlage I);
 - die Liste der hauptsächlichen Arbeitsdokumente für den Entwurf des zweiten Zusatzprotokolls (Anlage II).

B. KOMMENTAR¹⁾

Präambel: Entwurf der Versammlung

„Die Unterzeichnerregierungen, die Mitglieder des Europarats sind,
 In der Erwägung, daß die am 4. November 1950 in Rom unterzeichnete Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im folgenden als ‚Konvention‘ bezeichnet) ihrer Bedeutung nach, wie aus der Präambel hervorgeht, ‚die ersten Schritte auf dem Wege zu einer kollektiven Garantie gewisser in der Allgemeinen Erklärung verkündeten Rechte darstellt‘;
 in der Erwägung, daß die Konvention somit einen ersten Schritt darstellte, dem andere folgen sollten;
 in der Erwägung, daß ein zweiter Schritt am 20. März 1952 mit der Unterzeichnung des Zusatzprotokolls zur Konvention unternommen worden ist;

Präambel: Entwurf des Sachverständigenausschusses

„Die Unterzeichnerregierungen, die Mitglieder des Europarats sind,

¹⁾ Die im Entwurf des Sachverständigenausschusses fett gedruckten Worte zeigen mit Ausnahme der Überschriften die Änderungen an, die am Entwurf der Versammlung vorgenommen worden sind.

unter Berücksichtigung der Bemühungen der Vereinten Nationen, eine internationale Konvention über die bürgerlichen und politischen Rechte auszuarbeiten;

entschlossen, die kollektiven Garantien der Konvention auf andere bürgerliche und politische Rechte auszudehnen, die ebenfalls Teil ihres gemeinsamen Erbes an Geistes- und Rechtsgütern und ihrer gemeinsamen Auffassung von der Demokratie sind.“

haben folgendes vereinbart“:

entschlossen, Maßnahmen zur kollektiven Gewährleistung gewisser Rechte und Freiheiten zu treffen, die in Abschnitt I der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im folgenden als „Konvention“ bezeichnet) und in den Artikeln 1 bis 3 des am 20. März 1952 in Paris unterzeichneten ersten Zusatzprotokolls zur Konvention noch nicht enthalten sind. —

haben folgendes vereinbart“:

1. Der Text des Ausschusses ist kürzer als der der Versammlung. Er beruht auf der Fassung der Präambel des ersten Protokolls.

Der Ausschuß war der Auffassung, daß Schwierigkeiten bei der Auslegung der beiden Protokolle entstehen könnten, wenn die zweite Präambel ohne ersichtlichen Grund von der ersten Präambel erheblich abweichen würde. In diesem Zusammenhang hat der Ausschuß bezweifelt, ob es zweckmäßig wäre, in der Präambel auf die innerhalb der Organisation der Vereinten Nationen im Gang befindlichen Arbeiten zur Vorbereitung einer Konvention über die bürgerlichen und politischen Rechte Bezug zu nehmen, wenn ein ähnlicher Hinweis in den Präambeln der Konvention und des ersten Protokolls fehlt.

Artikel 1: Entwurf der Versammlung

„Niemand darf allein deshalb in Haft genommen werden, weil er nicht in der Lage ist, eine vertragliche Verpflichtung zu erfüllen.“

Artikel 1: Entwurf des Sachverständigenausschusses

„Niemand darf die Freiheit allein deshalb entzogen werden, weil er nicht in der Lage ist, eine vertragliche Verpflichtung zu erfüllen.“

2. Der Ausschuß beschloß, den Wortlaut von Artikel 1 des Entwurfs der Beratenden Versammlung mit einer Änderung anzunehmen. Der Ausdruck „in Haft genommen“ wird durch „die Freiheit entzogen“ ersetzt.

Der Ausdruck „die Freiheit entzogen“ bedeutet, daß das vorgesehene Verbot sich auf jede Art einer kurzfristigen oder länger dauernden Freiheitsentziehung erstreckt, unabhängig davon, ob es sich um eine Festnahme oder um eine Haft handelt.

Dieser Ausdruck wurde aus folgenden Erwägungen angenommen:

- Mit dem vorgeschlagenen Wortlaut sollen einerseits die Bestimmungen des Artikels 5 der Konvention verstärkt werden, der das Recht jedes Menschen auf Freiheit und Sicherheit gewährleistet. In Artikel 5 Abs. 1 wird der Ausdruck „die Freiheit darf einem Menschen nur entzogen werden ...“ verwendet.
- Andererseits soll mit dieser Bestimmung im vorgesehenen Fall nicht nur die Haft, sondern auch die Festnahme untersagt werden (s. Begründung des Rechtsausschusses). Der Begriff „Freiheitsentziehung“ deckt diese beiden Fälle besser als der Begriff „Inhaftierung“. In Artikel 5 Abs. 4 der Konvention wird übrigens von „jedem, der seiner Freiheit durch Festnahme oder Haft beraubt ist“ gesprochen.

3. Ebenso wie die entsprechenden Bestimmungen der Entwürfe der Versammlung und der Vereinten Nationen bezieht sich der Artikel auf die Nichterfüllung von vertraglichen Verpflichtungen jeder Art und nicht nur auf die Nichtbegleichung einer Geldschuld. Er kann sich demnach auf die Nichterfüllung von Verpflichtungen zu einer Leistung oder zur Vornahme oder Unterlassung einer Handlung beziehen.

4. Solche Verpflichtungen müssen sich allerdings aus einem Vertrag ergeben. Der Artikel findet demnach keine Anwendung auf Verpflichtungen, die sich aus Gesetzen des öffentlichen oder des Privatrechts ergeben.

1202 der Beilagen

11

5. Der Ausschuß hat die Bedeutung der Worte „allein deshalb, weil er nicht in der Lage ist“ betont.

Nach Ansicht der Sachverständigen verbietet dieser Artikel, als mit dem Begriff der menschlichen Freiheit und Würde unvereinbar, jemandem allein deshalb die Freiheit zu entziehen, weil er nicht die materiellen Mittel hat, um seine vertraglichen Verpflichtungen zu erfüllen. Maßnahmen der Freiheitsentziehung sind nicht untersagt, wenn außer der Unmöglichkeit, eine vertragliche Verpflichtung zu erfüllen, noch ein anderes Merkmal vorliegt, z. B.:

- wenn der Schuldner böswillig oder betrügerisch handelt;
- wenn er sich vorsätzlich weigert, seine Verpflichtung zu erfüllen, unabhängig von den Gründen für seine Handlungsweise;
- wenn die Unfähigkeit, seine Verpflichtungen zu erfüllen, auf seine Nachlässigkeit zurückzuführen ist.

6. Der Ausschuß ist der Auffassung, daß dieser Artikel daher nicht so ausgelegt werden kann, als ob er die Freiheitsentziehung als Strafe für eine festgestellte strafbare Handlung oder als eine für die Untersuchung einer solchen strafbaren Handlung notwendige Maßnahme ausschließt, und zwar auch nicht in den Fällen, in denen das Strafgesetz eine Handlung oder eine Unterlassung für strafbar erklärt, die gleichzeitig die Nichteinhaltung einer vertraglichen Verpflichtung darstellt.

Denn ein Gesetz, das einen Vertragsbruch zu einer mit Freiheitsstrafe bedrohten Handlung macht, enthält stets ein oder mehrere Merkmale für die Strafwürdigkeit, die nicht nur in der bloßen Unmöglichkeit der Erfüllung vertraglicher Verpflichtungen bestehen.

Zum Beispiel stände diesem Artikel ein Gesetz einer Vertragspartei nicht entgegen, demzufolge einem Menschen die Freiheit entzogen werden kann:

- der sich in Kenntnis seiner völligen Zahlungsunfähigkeit in einer Gaststätte Getränke oder Speisen verabreichen lässt und sie nicht bezahlt;
- der es aus Nachlässigkeit unterlässt, Waren an die Armee zu liefern, obwohl er vertraglich verpflichtet ist, diese Leistung zu erbringen;
- der im Begriff ist, das Land zu verlassen, um der Begleichung seiner vertraglichen Schulden zu entgehen.

Artikel 2 des Entwurfs der Versammlung

„(1) Jedermann, der sich gesetzmäßig im Hoheitsgebiet eines Staates aufhält, hat das Recht, sich dort frei zu bewegen und seinen Wohnsitz frei zu wählen.

(2) Jedermann steht es frei, jeden Staat, einschließlich seines eigenen, zu verlassen.

(3) Die Ausübung dieser Rechte darf keinen anderen Einschränkungen unterworfen werden als denen, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen oder der öffentlichen Sicherheit, des wirtschaftlichen Gedeihens des Landes, der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, der Verbrechensverhütung, des Schutzes der Gesundheit oder der Moral oder des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer notwendig sind.“

Artikel 2 des Entwurfs des Sachverständigenausschusses

„(1) Jedermann, der sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Staates aufhält, hat das Recht, sich dort frei zu bewegen und seinen Wohnsitz frei zu wählen.

(2) Jedermann steht es frei, jedes Land, einschließlich seines eigenen, zu verlassen.

(3) Die Ausübung dieser Rechte darf keinen anderen Einschränkungen unterworfen werden als denen, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen oder der öffentlichen Sicherheit, der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, der Verhütung von Straftaten, des Schutzes der Gesundheit oder der Moral oder des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer notwendig sind.“

(4) Die in Absatz 1 anerkannten Rechte können ferner für bestimmte Gebiete Einschränkungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft durch das öffentliche Interesse gerechtfertigt sind.“

Absatz 1 des Entwurfs des Ausschusses

7. Die Ausschußfassung unterscheidet sich nur in einem Punkt von der Fassung der Versammlung. Im französischen Text ist das Wort „légalement“ (gesetzmäßig) durch das Wort „régulièrement“ (rechtmäßig) ersetzt worden, weil in den meisten Staaten die Verwaltungsbehörden bei der Entscheidung über die Genehmigung oder Ablehnung der Einreise oder des Aufenthaltes von Ausländern über einen weitgehenden Ermessensspielraum verfügen (vgl. Artikel 3 Abs. 1, 2 und 3 des Europäischen Niederlassungsabkommens).

Im englischen Text ist das Wort „legally“ in „lawfully“ geändert worden (vgl. Artikel 12 des von der 3. Kommission der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommenen Entwurfs der internationalen Konvention über die bürgerlichen und politischen Rechte).

8. Der Ausschuß hat einen Vorschlag abgelehnt, im französischen Text die Worte „se trouve“ durch „réside“ zu ersetzen und im englischen Text zwischen den Worten „lawfully“ und „within“ den Ausdruck „residing“ einzufügen.

Mit dieser Änderung sollte vor allem verhindert werden, daß ein Ausländer, der sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Staates aufhält, sich auf Artikel 2 Abs. 1 des Entwurfs als eine Bestimmung berufen kann, die ihm das Recht zum dauernden Aufenthalt im Hoheitsgebiet dieses Staates gewähre.

Der Ausschuß war nicht der Auffassung, daß Artikel 2 Abs. 1 in diesem Sinne ausgelegt werden könnte; ein Ausländer, der auf der Durchreise ist oder sich rechtmäßig, jedoch nur vorübergehend, im Hoheitsgebiet eines Staates aufhält, hat auf Grund dieser Bestimmung keinen Anspruch auf die Erlaubnis zum dauernden Aufenthalt im Hoheitsgebiet dieses Staates.

Der Ausschuß war ferner der Auffassung, daß ein Ausländer, der unter bestimmten Bedingungen (die nicht unbedingt mit dem Aufenthalt oder der Freizügigkeit zusammenhängen müssen) die Einreiseerlaubnis erhält, diese Bedingungen aber nicht erfüllt oder sie übertritt, nicht mehr so angesehen werden kann, als halte er sich „rechtmäßig“ im Lande auf.

9. Der Ausschuß hat auch einen anderen Vorschlag geprüft, demzufolge nach den Worten „Hoheitsgebiet eines Staates“ die Worte „der Vertragspartei ist“ eingeführt werden sollten, weil die Staaten, die nicht Vertragsparteien sind, eine solche Verpflichtung nicht übernehmen.

Dieser Vorschlag wurde abgelehnt. Der Ausschuß war der Ansicht, daß es in einer Menschenrechtskonvention vom psychologischen Standpunkt aus gesehen besser wäre, bei der Festlegung von Vorschriften, die gleichbedeutend mit allgemeinen Rechtsgrundsätzen sind, möglichst weitgehende Begriffe zu verwenden.

Gemäß Artikel 6 des Entwurfs findet Artikel 1 der Konvention in diesem Zusammenhang Anwendung; somit besteht kein Zweifel, daß nur die Vertragsparteien an diesen Artikel gebunden sind.

Absatz 2 des Entwurfs des Ausschusses

10. Der Ausschuß hat beschlossen, anstelle des im Entwurf der Versammlung verwendeten Wortes „Staat“ das Wort „Land“ zu setzen, das in Artikel 13 Abs. 2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und in Artikel 12 Abs. 2 des Entwurfs der Internationalen Konvention der Vereinten Nationen zu finden ist.

Der Ausschuß wollte der Freiheit, ein Gebiet, ob es ein Staat ist oder nicht, zu verlassen, eine möglichst umfassende Bedeutung geben; er ging überdies von der Überlegung aus, daß vom psychologischen Standpunkt aus der Begriff „Land“ eine tiefere emotionelle Bedeutung als der Begriff „Staat“ besitze und deshalb vorzuziehen sei.

11. Es erhob sich die Frage, ob der Ausdruck „jedes Land“ angemessen wäre, da das Protokoll keine Verpflichtungen für Staaten schaffen kann, die nicht Parteien dieses Protokolls sind. Die Bestimmung, derzu folge jedermann innerhalb des Hoheitsbereichs der Vertragsparteien die Freiheit gesichert wird, ein Land zu verlassen, könnte somit keine verbindliche Rechtslage für alle Staaten, sondern nur für diejenigen Staaten schaffen, die Vertragsparteien des Protokolls sind.

In der Annahme, daß ein ganz allgemeiner Grundsatz aufgestellt werden sollte, sprach sich der Ausschuß für die Beibehaltung dieses Ausdrucks aus. Es könnte nämlich der Fall eintreten, daß ein Gericht einer Vertragspartei in einem vor dieses Gericht gebrachten Rechtsstreit über die Gesetzmäßigkeit der Auswanderung einer Person zu entscheiden hätte, die das Hoheitsgebiet eines Staates, der nicht Partei dieses Protokolls ist, verlassen hat. In einem solchen Fall könnte die Frage auftauchen, ob das Gericht nicht erwägen sollte, daß die Verweisung auf die Rechtsvorschriften des Staates, der nicht Partei des Protokolls ist, nur insoweit zulässig ist, als diese Rechtsvorschriften den Grundsatz der Freiheit, ein Land zu verlassen, nicht beeinträchtigen.

1202 der Beilagen

13

Absatz 3 des Entwurfs des Ausschusses

12. Der Ausschuß hat den von der Versammlung vorgeschlagenen Wortlaut in fünf Punkten geändert.

13. Die erste Änderung betrifft im englischen Text den Ausdruck „in accordance with law“ (der sehr weitgehend dem in Artikel 8 Abs. 2 der Konvention verwendeten Ausdruck „in accordance with the law“ entspricht), der für besser gehalten wurde als der Ausdruck „prescribed by law“ (der in Artikel 2 Abs. 3 des Entwurfs der Versammlung und in Artikel 9 Abs. 2, Artikel 10 Abs. 2 und Artikel 11 Abs. 2 der Konvention gebraucht wird) oder „provided by the law“ (der in Artikel 12 Abs. 3 des Entwurfs der Internationalen Konvention der Vereinten Nationen und in Artikel 1 des Ersten Protokolls zur Konvention zu finden ist. Es bestand Einigkeit darüber, daß der Ausdruck „in accordance with law“ noch Raum für ein Handeln der Verwaltung zulassen würde, sofern es mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften übereinstimmt.

Der Ausschuß hat allerdings den Vorschlag nicht angenommen, im französischen Text den Ausdruck „prévues par la loi“ durch „conformes à la loi“ zu ersetzen. Da der Ausdruck „prévues par la loi“ bereits in verschiedenen einschränkenden Klauseln der Konvention verwendet worden ist, glaubte der Ausschuß, daß eine unterschiedliche Fassung zu Auslegungsschwierigkeiten führen könnte.

14. Der Ausschuß hat den Text der Versammlung in einem zweiten Punkt geändert, und zwar:

- in der französischen Fassung wurde der Ausdruck „constituent une mesure nécessaire“ in „constituent des mesures nécessaires“ geändert (vgl. Artikel 9, 10 und 11 der Konvention);
- im englischen Text wurde „and constitute a measure which, in a democratic society is necessary for“ geändert in „and are necessary in a democratic society in the interests of“ (vgl. Artikel 9, 10 und 11 der Konvention).

15. Die dritte Änderung besteht darin, daß die Ausschußfassung nicht ausdrücklich Einschränkungen vorsieht, die auf Erfordernissen des wirtschaftlichen Gedeihens des Landes beruhen. Anfänglich sind innerhalb des Ausschusses zwei Standpunkte vertreten worden. Nach Ansicht einiger Sachverständiger dürften die Erfordernisse des wirtschaftlichen Gedeihens keine Einschränkungen, auch nicht beschränkt auf Absatz 1, rechtfertigen, es sei denn, daß sie sich aus der öffentlichen Ordnung (dem „ordre public“) ergeben.

Andere Sachverständige meinten, daß die im Artikel 2 Abs. 1 bezeichneten Rechte Einschränkungen unterworfen werden könnten, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse des wirtschaftlichen Gedeihens des Landes notwendig sind. Diese Sachverständigen räumten allerdings ein, daß das in Absatz 2 festgelegte Recht, ein Land zu verlassen, keinen derartigen Einschränkungen unterworfen werden könnte.

Zur Unterstützung der ersten Auffassung wurden folgende Argumente vorgetragen:

- a) Durch die Aufnahme einer einschränkenden Klausel bezüglich des wirtschaftlichen Gedeihens des Landes könnten die Staaten tatsächlich die Ausübung der in den Absätzen 1 und 2 aufgeführten Rechte mißbräuchlich einschränken.
- b) Um diese Möglichkeit des Mißbrauchs auszuschalten, sollte die Ausübung dieser Rechte aus Gründen des wirtschaftlichen Gedeihens nur dann eingeschränkt werden, wenn diese Einschränkungen gesetzlich vorgesehen und durch die Notwendigkeit des Schutzes der öffentlichen Ordnung (des „ordre public“) gerechtfertigt sind.
- c) Nach Artikel 2 Abs. 1 haben nur die Personen, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Staates aufhalten, das Recht, sich dort frei zu bewegen und ihren Wohnsitz frei zu wählen. Diese Bestimmung hindert den Staat nicht daran, die Einreise von Ausländern in sein Hoheitsgebiet unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Interessen des Landes zu regeln.
- d) Artikel 2 Abs. 1 sichert dem Ausländer, der sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Staates aufhält, in keiner Weise das Recht zu, eine Arbeitsgenehmigung zu erhalten oder seinen Arbeitsplatz frei zu wählen. Der Staat ist weiterhin berechtigt, die Ausgabe von Arbeitsgenehmigungen an Ausländer unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen und sozialen Lage zu regeln.
- e) Die Aufnahme einer Einschränkung bezüglich des wirtschaftlichen Gedeihens würde einen Rückschritt gegenüber den neuerdings allgemein anerkannten Grundsätzen über die Bewegungsfreiheit von Ausländern bedeuten.

Neuere internationale Übereinkommen über die Freizügigkeit von Personen enthalten keine Einschränkungen im Interesse des wirtschaftlichen Gedeihens (vgl. Artikel 1 des am 13. De-

zember 1955 in Paris unterzeichneten Europäischen Niederlassungsabkommens; Artikel 48 des am 25. März 1957 in Rom unterzeichneten Vertrages über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft; Artikel 12 Abs. 3 des Entwurfs der Internationalen Konvention der Vereinten Nationen).

- f) Würde die gegenteilige Ansicht angenommen, so könnten die Staaten aus wirtschaftlichen Gründen nicht nur die Freizügigkeit von Ausländern, sondern auch ihrer eigenen Staatsangehörigen einschränken; das würde hinsichtlich des Schutzes der persönlichen Rechte mehr einen Rückschritt als einen Fortschritt darstellen.
- g) Es wäre überdies unlogisch, Einschränkungen wirtschaftlicher Art für die Freizügigkeit und die Wohnsitzwahl vorzusehen und gleichzeitig derartige Einschränkungen für die Freiheit, sein Land zu verlassen, abzulehnen.
- h) Artikel 8 Abs. 2 der Konvention ist nicht als Präzedenzfall zu betrachten. Die Tatsache, daß die Konvention keine allgemeinen Einschränkungsklauseln hat, sondern daß jeder Artikel seine besonderen Einschränkungen enthält, läßt erkennen, daß die Art dieser Klauseln jeweils mit Bezug auf den Inhalt des einzelnen Artikels festgelegt werden muß.
- i) Ein Sachverständiger erklärte, daß nach der Verfassung seines Landes Einschränkungen der Freizügigkeit und der Wohnsitzwahl nicht auf rein wirtschaftliche Erwägungen gestützt werden könnten und daß er sich demzufolge der anderen Auffassung nicht anschließen könne.

Die Verfechter des zweiten Standpunkts machten vor allem folgende Argumente geltend:

- a) Es ist schwierig, die Bedingungen zu bestimmen, unter denen der Begriff „wirtschaftliches Gedeihen“ durch den Begriff „öffentliche Ordnung“ erfaßt werden kann.
- b) Wenn schon auf die neuerdings geschlossenen internationalen Übereinkommen und vor allem auf das Europäische Niederlassungsabkommen Bezug genommen wird, dann sollte auch daran gedacht werden, daß jeder Vertragsstaat nach Artikel 2 dieses Abkommens sich nur in dem Umfange, „in dem seine wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse es gestatten“, verpflichtet, den Staatsangehörigen der anderen Vertragsstaaten einen längeren oder dauernden Aufenthalt in seinem Gebiet zu erleichtern.
- c) Es besteht um so weniger Grund, von den in Artikel 8 Abs. 2 der Konvention vorgesehenen Einschränkungen abzuweichen, als das in diesem Artikel anerkannte Recht auf Achtung der Wohnung dem Recht auf freie Wohnsitzwahl nach Artikel 2 des Entwurfs sehr nahekommt.
- d) Die Befugnisse des Europäischen Gerichtshofs und der Europäischen Kommission für Menschenrechte sowie des Ministerkomitees sind ein wirksamer Schutz gegen jeden möglichen Mißbrauch einer solchen Einschränkung.
- e) Ein Sachverständiger machte auch geltend, daß in seinem Land Gründe verfassungsmäßiger Art der Zustimmung zu einem Wortlaut entgegenstehen, der keine Klauseln enthielte, nach denen Einschränkungen möglich sind, die auf Erfordernissen des wirtschaftlichen Gedeihens beruhen.

Schließlich beschloß der Ausschuß, in Absatz 3 jede Bezugnahme auf Erwägungen des wirtschaftlichen Gedeihens zu streichen und einen neuen Absatz in bezug auf diese Frage anzufügen (vgl. Nr. 18 unten).

16. Die vierte Änderung betrifft die englische Übersetzung des Ausdrucks „ordre public“.

Der Ausschuß beschloß, in der englischen Fassung die Worte „law and order“ durch die französischen Worte „ordre public“, in Anführungszeichen gesetzt, zu ersetzen (vgl. Artikel 2 Abs. 3 des Entwurfs der Internationalen Konvention der Vereinten Nationen).

Der Ausschuß kam weiterhin überein, daß der Begriff „ordre public“ im Sinne dieses Artikels in der weitgehenden Bedeutung verstanden werden soll, die diesem Begriff im allgemeinen in den kontinentalen Ländern beigemessen wird.

17. Die fünfte Änderung betrifft die französische Fassung, in der der Ausdruck „prévention des infractions pénales“ (Verhütung von strafbaren Handlungen) dem Ausdruck „prévention du crime“ (Verbrechensverhütung) vorgezogen wurde (vgl. Artikel 5 Abs. 1 c, Artikel 6 Abs. 2, Artikel 7 und 8 der Konvention; anders Artikel 10 und 11 der Konvention).

In diesem Zusammenhang warf ein Sachverständiger die Frage auf, ob nicht auch eine Einschränkung für die Zwecke der Verfolgung von strafbaren Handlungen (und nicht nur für ihre Verhütung) vorgesehen werden sollte.

1202 der Beilagen

15

Der Ausschuß war der Auffassung, daß Erfordernisse, die sich aus der Verfolgung strafbarer Handlungen ergeben, durch den Begriff der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung gedeckt sind.

Absatz 4 des Entwurfs des Ausschusses

18. Die Mehrheit der Ausschußmitglieder war gegen die Aufnahme einer Bestimmung, derzufolge Einschränkungen auf Grund von Erfordernissen des wirtschaftlichen Gedeihens erlaubt sind. Der Ausschuß räumte jedoch ein, daß es in gewissen Gebieten aus berechtigten Gründen und ausschließlich im öffentlichen Interesse in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sein könnte, Einschränkungen vorzusehen, die möglicherweise nicht immer unter den Begriff des „ordre public“ fallen könnten. Der Ausschuß hat demzufolge beschlossen, einen weiteren Absatz hinzuzufügen, der vorsieht, daß die in Absatz 1 anerkannten Rechte in bestimmten Gebieten auch Einschränkungen unterworfen werden können, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft durch das öffentliche Interesse gerechtfertigt sind.

Der in diesem Artikel verwendete Begriff „Gebiet“ bezieht sich nicht auf eine bestimmte geographische oder verwaltungsmäßige Einheit. Der Sinn dieser Bestimmung besteht darin, daß die fraglichen Einschränkungen auf ein genau abgegrenztes Gebiet lokalisiert sein müssen.

Artikel 3 des Entwurfs der Versammlung

Artikel 3 des Entwurfs des Sachverständigenausschusses

„Niemand darf aus dem Staat exiliert werden, dessen Staatsangehöriger er ist.“ „Niemand darf aus dem Hoheitsgebiet des Staates, dessen Staatsangehöriger er ist, durch eine Einzel- oder eine Kollektivmaßnahme ausgewiesen werden.“

Jedermann steht es frei, in den Staat einzureisen, Niemand darf das Recht entzogen werden, in das dessen Staatsangehöriger er ist.“ Niemand darf das Recht entzogen werden, in das Hoheitsgebiet des Staates einzureisen, dessen Staatsangehöriger er ist.“

Absatz 1 des Entwurfs des Ausschusses

19. Der Ausschuß hat den von der Versammlung vorgeschlagenen Wortlaut in drei Punkten geändert.

20. Die erste Änderung besteht in der Einfügung der Worte „durch eine Einzel- oder eine Kollektivmaßnahme“.

Der Ausschuß wollte damit betonen, daß die Kollektivausweisung von eigenen Staatsangehörigen genauso unzulässig ist wie die Kollektivausweisung von Ausländern nach Artikel 4 des Entwurfs. (Hinsichtlich der in der Vergangenheit getroffenen Maßnahmen der Kollektivausweisung vgl. Nr. 33 dieses Kommentars.)

21. Die zweite Änderung bezieht sich auf das Wort „exiliert“, das durch „ausgewiesen“ ersetzt worden ist.

Nach Ansicht des Ausschusses soll die Bestimmung verhindern, daß ein Verfassungs-, Gesetzgebungs-, Verwaltungs- oder Gerichtsorgan eigene Staatsangehörige aus ihrem Heimatstaat ausweisen kann.

Sehr häufig erfolgt die Ausweisung von eigenen Staatsangehörigen, ob es sich um Einzelpersonen oder Gruppen handelt, aus politischen Gründen.

Die meisten Sachverständigen zogen es vor, den Ausdruck „Exil“ nicht zu verwenden, da er zu verschiedenen Auslegungsschwierigkeiten führen könnte. Man kam überein, von „Ausweisung“ zu sprechen, obwohl man sich darüber klar war, daß dieser Ausdruck normalerweise nur für Ausländer verwendet wird.

Das Wort „Ausweisung“ ist hier im ursprünglichen Sinne des allgemeinen Sprachgebrauchs zu verstehen (aus einem Ort vertreiben).

Es bestand Einverständnis darüber, daß die Auslieferung außerhalb des Anwendungsbereichs dieses Absatzes liegt.

Ebenso bestand Einverständnis darüber, daß sich niemand auf diesen Absatz berufen kann, um sich bestimmten, der Konvention nicht entgegenstehenden Verpflichtungen, z. B. der Wehrpflicht, zu entziehen.

16

1202 der Beilagen

22. Die dritte Änderung ist nur redaktioneller Art. Der Ausdruck „aus dem Hoheitsgebiet des Staates ausgewiesen“ erschien angemessener als die Worte „aus dem Staat ausgewiesen“.
23. Der Ausschuß hat die Möglichkeit erwähnt, daß ein Staat einen seiner Staatsangehörigen ausweist, nachdem er ihm seine Staatsangehörigkeit aberkannt hat.
Es wurde vorgeschlagen, in Artikel 3 eine Bestimmung aufzunehmen, derzufolge „es dem Staat untersagt wäre, einem Staatsangehörigen seine Staatsangehörigkeit abzuerkennen, um ihn ausweisen zu können.“
Obwohl der Ausschuß dem Grundsatz, der zu diesem Vorschlag führte, beipflichtete, waren doch die meisten Mitglieder der Auffassung, daß es nicht angebracht wäre, in Artikel 3 des Entwurfs die heikle Frage der Rechtmäßigkeit von Ausbürgerungen anzusprechen. Er hat überdies festgestellt, daß es tatsächlich schwierig wäre zu beweisen, daß ein Staat, wenn er einem Staatsangehörigen die Staatsangehörigkeit aberkennt und ihn alsbald danach ausweist, sich bei der Ausbürgerung von der Absicht hätte leiten lassen, die betreffende Person auszuweisen.
24. Ein Vorschlag, in den Absätzen 1 und 2 die Worte „des Staates, dessen Staatsangehöriger er ist“ durch die Worte „seines eigenen Landes“ zu ersetzen, wurde abgelehnt.
Die meisten Sachverständigen waren nämlich der Auffassung, daß der erste Ausdruck eine präzisere rechtliche Bedeutung habe als der zweite.

Absatz 2 des Entwurfs des Ausschusses

25. Der Ausschuß hat den von der Versammlung vorgeschlagenen Text an zwei Stellen geändert.
26. Die erste Änderung betrifft die Worte „Jedermann steht es frei“, die durch die Worte „Niemand darf das Recht entzogen werden“ ersetzt worden sind.
Dieser Ausdruck lehnt sich an die Fassung des Artikels 12 Abs. 4 des vom dritten Ausschuß der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommenen Entwurfs der Internationalen Konvention an.
Diese Formulierung schien für ein zweifaches Anliegen des Ausschusses die bessere Lösung zu sein:
- a) Einerseits sollte Absatz 2 Personen, die in das Hoheitsgebiet des Staates, dessen Staatsangehörige sie sind, einreisen wollen, nicht von der Verpflichtung befreien, ihre Staatsangehörigkeit auf Verlangen nachzuweisen. (Ein Staat ist nur dann verpflichtet, die Einreise einer Person, die behauptet, seine Staatsangehörigkeit zu besitzen, zuzulassen, wenn sie diese Eigenschaft nachweisen kann.)
 - b) Andererseits sollten vorübergehende Maßnahmen, wie die Quarantäne, nicht als Einreiseverweigerung ausgelegt werden.
27. Die zweite Änderung ist rein redaktioneller Art. Der Ausschuß zog den Ausdruck „in das Hoheitsgebiet des Staates einzureisen“ dem Ausdruck „in den Staat einzureisen“ vor.
28. Der Ausschuß war der Auffassung, daß der Ausdruck „willkürlich“, der in Artikel 12 Abs. 4 des Entwurfs der Vereinten Nationen erscheint, nicht in diesem Absatz enthalten sein sollte. Andererseits bestand Einverständnis darüber, daß das Recht einer Person, in das Hoheitsgebiet des Staates einzureisen, dessen Staatsangehöriger sie ist, nicht dahin ausgelegt werden darf, als würde ihr damit ein absolutes Recht zuerkannt, in diesem Hoheitsgebiet zu bleiben. Zum Beispiel würde ein Straffälliger, der nach seiner Auslieferung durch den Staat seiner Staatsangehörigkeit aus einem Gefängnis des ersuchenden Staates entwichen ist, keinen unbedingten Anspruch darauf haben, Zuflucht im eigenen Land zu finden.
In gleicher Weise würde auch ein Angehöriger der Streitkräfte, der seinen Dienst im Hoheitsgebiet eines Staates versieht, dessen Staatsangehöriger er nicht ist, kein Recht auf Repatriierung haben, um in seinem eigenen Land bleiben zu können.
29. Der Ausschuß war darüber einig, daß die Bestimmung des Absatzes 2 nur in bezug auf den Staat in Anspruch genommen werden kann, dessen Staatsangehöriger das Opfer einer Verletzung dieser Bestimmung ist.
30. Die Sachverständigen der Bundesrepublik Deutschland erklärten, daß der Ausdruck „Hoheitsgebiet des Staates, dessen Staatsangehöriger er ist“ nicht so ausgelegt werden könne, daß Fragen präjudiziert würden, die sich aus der besonderen Lage Deutschlands hinsichtlich seiner inneren Verhältnisse ergeben.

1202 der Beilagen

17

Artikel 4: Entwurf der Versammlung**Artikel 4: Entwurf des Sachverständigenausschusses**

- „1. Ein Ausländer, der seinen rechtmäßigen Aufenthalt im Hoheitsgebiet einer Hohen Vertragspartei hat, darf nur ausgewiesen werden, wenn er die Sicherheit des Staates gefährdet oder gegen die öffentliche Ordnung oder die Sittlichkeit verstößt.
2. Sofern nicht zwingende Gründe der Sicherheit des Staates es erfordern, darf ein Ausländer, der seit mehr als zwei Jahren seinen rechtmäßigen Aufenthalt im Hoheitsgebiet einer Vertragspartei hat, nur ausgewiesen werden, wenn ihm zuvor Gelegenheit gegeben worden ist, Gegengründe geltend zu machen und einen wirksamen Rechtsbehelf bei einer nationalen Instanz im Sinne des Artikels 13 der Konvention einzulegen.
3. Ein Ausländer, der seit mehr als zehn Jahren seinem rechtmäßigen Aufenthalt im Hoheitsgebiet einer Vertragspartei hat, darf nur aus Gründen der Sicherheit des Staates oder dann ausgewiesen werden, wenn die übrigen im Absatz 1 dieses Artikels aufgeführten Gründe „Kollektivausweisungen von Ausländern sind besonders schwerwiegend sind.““
31. Der Ausschuß hat Artikel 4 dem Verbot der Kollektivausweisungen von Ausländern gewidmet, einem Verbot, das im Entwurf der Versammlung nicht vorgesehen ist.
Der Ausschuß hielt es für wünschenswert, in diesen Artikel eine Bestimmung aufzunehmen, nach der Kollektivausweisungen von Ausländern in der Art, die bereits angewendet worden ist, ausdrücklich verboten sind.
32. Diese Bestimmung bezieht sich auf Kollektivausweisungen von Ausländern einschließlich Staatenloser. Kollektivausweisungen von eigenen Staatsangehörigen sind gemäß Artikel 3 Abs. 1 verboten.
33. Es bestand Einverständnis darüber, daß die Annahme dieses Artikels und des Artikels 3 Abs. 1 in keiner Hinsicht im Sinne einer Rechtfertigung der in der Vergangenheit getroffenen Kollektivausweisungsmaßnahmen ausgelegt werden kann.
34. Der Ausschuß beschloß, keine Bestimmung über die Einzelausweisung von Ausländern in das Protokoll aufzunehmen.
- a) Artikel 3 des Europäischen Niederlassungsabkommens regelt bereits diese Frage.
Es erschien dem Ausschuß schwierig, in dieses Protokoll den Artikel 4 des Entwurfs der Versammlung aufzunehmen, der eine fast wörtliche Wiedergabe des Artikels 3 des Niederlassungsabkommens ist. Bei etwaiger Annahme des einen oder des anderen Textes wären gewisse wesentliche Änderungen notwendig gewesen. Die ernste Gefahr einer Normenkollision zwischen dem Protokoll und dem Europäischen Niederlassungsabkommen wäre das Ergebnis gewesen.
- b) Der Ausschuß hätte keiner Bestimmung zustimmen können, die die Gründe für eine Ausweisung beschränkt hätte.
Er hätte eine Formulierung billigen können, derzufolge „die Ausweisungsverfügung in Übereinstimmung mit dem Gesetz ergangen sein muß“, d. h. aus den im innerstaatlichen Recht vorgesehenen Gründen und entsprechend dem im innerstaatlichen Recht vorgesehenen Verfahren.
- Die Mehrheit des Ausschusses vertrat jedoch die Auffassung, daß bei der Anwendung einer derartigen Bestimmung der betroffene Staat allein für die Beurteilung der Gründe zuständig sein müsse, die nach seinen innerstaatlichen Rechtsvorschriften eine Ausweisung rechtfertigen können, und daß derartige Entscheidungen einer Kontrolle der in der Konvention vorgesehenen Organe nicht unterliegen dürften.

Der Ausschuß hielt es nicht für angebracht, einen Artikel mit einer derartigen ausdrücklichen Bestimmung in das Protokoll aufzunehmen, weil eine solche Begrenzung der Befugnisse dieser Organe mit der allgemeinen Organisation des von der Konvention eingeführten Systems des internationalen Schutzes schwer zu vereinbaren ist.

- c) Der Ausschuß hat sodann die Möglichkeit erwogen, eine Bestimmung in das Protokoll aufzunehmen, derzu folge einem Ausländer, der ausgewiesen werden soll, lediglich bestimmte Verfahrensrechte zugebilligt werden; vor allem wurde an eine Bestimmung mit folgendem Wortlaut gedacht:

„Sofern der Staat nicht der Auffassung ist, daß zwingende Gründe seiner Sicherheit entgegenstehen, darf die Ausweisung eines Ausländer nur vollzogen werden, wenn er die Gelegenheit gehabt hat, Gegengründe gegen seine Ausweisung geltend zu machen, seinen Fall von einer zuständigen Behörde oder von einer Person oder mehreren Personen, die von dieser Behörde bestimmt sind, untersuchen zu lassen und sich, falls er dies wünscht, vor diesen Instanzen bei der Untersuchung seines Falles vertreten zu lassen.“

Der Ausschuß kam zu dem Ergebnis, eine Bestimmung derartigen Inhalts nicht in das Protokoll aufzunehmen. Er war der Auffassung, es sei besser, überhaupt keine Bestimmung als eine Bestimmung aufzunehmen, die, auf Garantien verfahrensrechtlicher Art begrenzt, unzureichend gewesen wäre. Erstens wären die vorgesehenen Verfahrensregeln nicht angewendet worden, wenn der Staat „der Auffassung“ wäre, daß zwingende Gründe seiner Sicherheit dem entgegenstehen. Entsprechend diesem System würde es allein Sache des betroffenen Staates sein zu beurteilen, ob derart zwingende Gründe der nationalen Sicherheit vorlägen. Eine solche Situation würde die Ausübung der Befugnisse beeinträchtigen, die die Konvention den von ihr eingesetzten Organen übertragen hat, um sicherzustellen, daß die Vertragsstaaten ihren Verpflichtungen nachkommen.

Ferner könnte die „zuständige Behörde“, vor der der Ausländer seinen Fall hätte untersuchen lassen können, mit der Behörde identisch sein, die befugt ist, die Ausweisungsverfügung zu erlassen; in diesem Falle hätte der Ausländer keine Gewähr für die Unparteilichkeit der Behörde gehabt.

Artikel 5: Entwurf der Versammlung

Jede natürliche Person hat allerorts Anspruch auf Anerkennung ihrer Rechtspersönlichkeit.

Entwurf des Sachverständigenausschusses

entfällt

35. Der Ausschuß hat aus folgenden Gründen beschlossen, keine derartige Bestimmung in das zweite Protokoll aufzunehmen:

- sie ist unnötig, da sie anderen Artikeln der Konvention entnommen werden kann (insbesondere Artikel 4, 6 und 14);
- ihre mehrdeutige Fassung könnte zu gefährlichen rechtlichen Konstruktionen führen;
- auf jeden Fall müßte eine solche Klausel, wenn sie angenommen würde, in der Präambel oder in den ersten Artikeln der Konvention, aber nicht in einem Protokoll, ihren Platz haben.

Der Ausschuß hat auch einen Vorschlag abgelehnt, demzufolge die Grundsätze der Anerkennung der Rechtspersönlichkeit und der Gleichheit vor dem Gesetz in einer Bestimmung verbunden werden sollten.

Artikel 6: Entwurf der Versammlung (Alternative A)

„Jedermann ist vor dem Gesetz gleich.

Das Gesetz sichert jedermann einen gleichen und wirksamen Schutz zu.“

Entwurf des Sachverständigenausschusses

entfällt

(Alternative B)

„Jedermann ist vor dem Gesetz gleich. Niemand darf vom Staat diskriminierend behandelt werden, insbesondere nicht auf Grund des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, Sprache, Religion, politischer oder sonstiger Anschauungen, nationaler oder sozialer Herkunft, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt oder eines sonstigen Status.“

36. Der Ausschuß war der Ansicht, in seinen Entwurf keine Bestimmung über die Gleichheit vor dem Gesetz aufnehmen zu sollen.

Der Ausschuß stellte fest, daß der Begriff der Gleichheit vor dem Gesetz sehr unterschiedlichen rechtlichen Auslegungen ausgesetzt sein könnte. Er war deshalb der Auffassung, daß ein derartiger Begriff nicht geeignet sei, in eine mit bindender Wirkung ausgestattete multilaterale Konvention aufgenommen zu werden.

37. Der Ausschuß hat geprüft, ob es möglich wäre, die in Aussicht genommene Garantie auf das Recht auf gleichen Schutz oder auf gleiche Anwendung des Gesetzes zu beschränken.

Die Mehrheit der Sachverständigen war der Ansicht, daß die Bestimmung selbst mit dieser Einschränkung aus ähnlichen Gründen, aus denen sie bereits Artikel 5 des Entwurfs der Versammlung abgelehnt hatte, nicht annehmbar sei.

- a) Ein Artikel, mit dem das Recht auf gleichen Schutz oder auf gleiche Anwendung des Gesetzes anerkannt wird, ist von zweifelhaftem Wert, weil dieses Recht bereits weitgehend durch die Konvention, insbesondere durch Artikel 6 und 14, gewährleistet ist.
- b) Außerdem könnte eine so vage und allgemein gehaltene Bestimmung zu gefährlichen juristischen Auslegungen führen.
- c) Schließlich könnten die in der Konvention vorgesehenen Organe im Falle der Annahme einer solchen Bestimmung in die Gefahr kommen, zu höheren Instanzen zu werden, die über angebliche Tatsachen- oder Rechtsirrtümer innerstaatlicher Rechtsprechungsorgane zu entscheiden hätten. Die Kommission würde dann mit zahlreichen Beschwerden gegen Urteile der innerstaatlichen Gerichte befaßt werden, die angeblich keine Gleichheit bei der Anwendung des Gesetzes auf die betroffene Person hätte walten lassen. In der Praxis würde sich das dahin auswirken, daß die Kommission verpflichtet wäre, eine große Menge von Tatsachen zu prüfen, um beurteilen zu können, ob das innerstaatliche Gericht das Gesetz vom Standpunkt der Gleichheit der Behandlung korrekt angewendet habe.

Artikel 7: Entwurf der Versammlung

„(1) Jede Hohe Vertragspartei kann im Zeitpunkt der Unterzeichnung oder Ratifikation dieses Protokolls oder zu jedem späteren Zeitpunkt an den Generalsekretär des Europarats eine Erklärung darüber richten, in welchem Umfang sie sich zur Anwendung der Bestimmungen dieses Protokolls auf die in der Erklärung angegebenen Hoheitsgebiete, für deren internationale Beziehungen sie verantwortlich ist, verpflichtet.

(2) Jede Hohe Vertragspartei, die eine Erklärung gemäß Absatz 1 abgegeben hat, kann jederzeit eine weitere Erklärung abgeben, die den Inhalt einer früheren Erklärung ändert oder die Anwendung der Bestimmungen dieses Protokolls auf irgendein Hoheitsgebiet beendet.

(3) Eine gemäß diesem Artikel abgegebene Erklärung gilt als eine Erklärung im Sinne des Artikels 63 Absatz 1 der Konvention.“

Artikel 5: Entwurf des Sachverständigenausschusses

„(1) Jede Hohe Vertragspartei kann im Zeitpunkt der Unterzeichnung oder Ratifikation dieses Protokolls oder zu jedem späteren Zeitpunkt an den Generalsekretär des Europarats eine Erklärung darüber richten, in welchem Umfang sie sich zur Anwendung der Bestimmungen dieses Protokolls auf die in der Erklärung angegebenen Hoheitsgebiete, für deren internationale Beziehungen sie verantwortlich ist, verpflichtet.

(2) Jede Hohe Vertragspartei, die eine Erklärung gemäß Absatz 1 abgegeben hat, kann jederzeit eine weitere Erklärung abgeben, die den Inhalt einer früheren Erklärung ändert oder die Anwendung der Bestimmungen dieses Protokolls auf irgendein Hoheitsgebiet beendet.

(3) Eine gemäß diesem Artikel abgegebene Erklärung gilt als eine Erklärung im Sinne des Artikels 63 Absatz 1 der Konvention.

(4) Das Hoheitsgebiet eines Staates, auf das dieses Protokoll auf Grund der Ratifizierung oder Annahme durch diesen Staat Anwendung findet, und jedes Hoheitsgebiet, auf das das Protokoll auf Grund einer von diesem Staat nach diesem Artikel abgegebenen Erklärung Anwendung findet, werden als getrennte Hoheitsgebiete betrachtet, soweit die Artikel 2 und 3 auf das Hoheitsgebiet eines Staates Bezug nehmen.“

38. Der Ausschuß beschloß, dem Artikel 5 einen Absatz 4 hinzuzufügen, um einem Problem Rechnung zu tragen, das für die Staaten auftauchen könnte, die für die internationalen Beziehungen überseeischer Gebiete verantwortlich sind.

So besteht z. B., soweit es sich um die Staatsangehörigkeit handelt, kein Unterschied zwischen dem Vereinigten Königreich und den meisten Gebieten, für deren internationale Beziehungen das Vereinigte Königreich verantwortlich ist; hinsichtlich dieser Gebiete und des Vereinigten Königreichs besteht eine gemeinsame Staatsangehörigkeit, und zwar die „Staatsangehörigkeit des Vereinigten Königreichs und der Kolonien“.

Die Personen, die diese gemeinsame Staatsangehörigkeit aus ihrer Verbindung mit einem dieser Gebiete herleiten, haben allerdings weder das Recht, in einem anderen dieser Gebiete zugelassen zu werden, noch sind sie von einer Ausweisung aus einem anderen dieser Gebiete ausgenommen. Jedes Gebiet hat seine eigenen Rechtsvorschriften für die Zulassung und die Ausweisung in bezug auf seinen Bereich. Auf Grund dieser Rechtsvorschriften kann Personen die Einreise verweigert werden, die zwar die gemeinsame Staatsangehörigkeit besitzen, sie aber nicht aus der Verbindung mit dem fraglichen Gebiet herleiten; unter bestimmten Umständen können diese Personen auch aus dem Gebiet ausgewiesen werden. Ebenso kann Personen, die die gemeinsame Staatsangehörigkeit aus einer Verbindung mit einem abhängigen Gebiet herleiten, die Einreise in das Vereinigte Königreich unter bestimmten Umständen verweigert oder können solche Personen nach ihrer Zulassung wieder aus dem Vereinigten Königreich ausgewiesen werden. Diese Ausführungen beziehen sich auf Artikel 3 dieses Protokolls; jedoch kann eine ähnliche Situation bei der Auslegung des Begriffs „Gebiet“ für die Zwecke des Artikels 2 entstehen.

Demgemäß ist es wünschenswert, daß sich die in Artikel 2 und 3 enthaltenen Hinweise auf das Hoheitsgebiet eines Staates jeweils gesondert auf das Mutterland und auf jedes außerhalb des Mutterlandes liegende Gebiet und nicht auf eine einzige, das Mutterland und die anderen Gebiete umfassende geographische Einheit beziehen.

Diese Auslegung gilt nur für Artikel 2 Abs. 1 und Artikel 3 dieses Protokolls.

39. Ein Sachverständiger vertrat die Ansicht, daß ein Mitgliedstaat, der für die internationalen Beziehungen eines Gebietes verantwortlich ist, die Wiedereinreise von Staatsangehörigen dieses Gebietes zulassen müßte.

Der Ausschuß war der Ansicht, daß die Lösung eines solchen Problems nicht Sache der Menschenrechtskonvention oder ihres zweiten Protokolls sein kann.

Es bestand Einverständnis darüber, daß die Bestimmungen des Artikels 5 Abs. 4 die Rechte der anderen Vertragsparteien bezüglich der Zulassung von Personen in ihr Hoheitsgebiet nicht berühren dürften und könnten.

40. In der Fassung des Absatzes 4, die ein Sachverständiger ursprünglich dem Ausschuß vorgeschlagen hatte, befanden sich am Schluß folgende Worte: „Die Bezugnahme in Artikel 3 auf den Staat, dessen Staatsangehöriger jemand ist, ist im gleichen Sinne zu verstehen“. Der Ausschuß kam überein, diesen Satz nicht in den Absatz aufzunehmen, da er sich hinreichend aus dem vorhergehenden Satz ergibt.

41. Ein Sachverständiger hat vorgeschlagen, in Absatz 4 die Worte „s'applique“ (Anwendung findet) durch die Worte „peut s'appliquer“ (Anwendung finden kann) zu ersetzen.

Mit dieser Änderung sollte vermieden werden, daß der Absatz so ausgelegt wird, als ob die Personen, deren Staatsangehörigkeit sich aus einer Verbindung mit einem überseischen Gebiet herleitet, auf das das Protokoll keine Anwendung findet, nach der Fassung des Artikels 3 Abs. 2 das Recht hätten, in das Hoheitsgebiet des Mutterlandes einzureisen. Diese Änderung wurde in der Erwagung abgelehnt, daß der Absatz keinesfalls so ausgelegt werden könnte.

42. Ein Sachverständiger erklärte, daß er dem Kommentar der Sachverständigen zu Artikel 5 nicht zustimme.

Artikel 8: Entwurf der Versammlung

„(1) Die Hohen Vertragsparteien betrachten die Artikel 1 bis 9 dieses Protokolls als Zusatzartikel zur Konvention; alle Bestimmungen der Konvention sind dementsprechend anzuwenden.“

Artikel 6: Entwurf des Sachverständigenausschusses

„(1) Die Hohen Vertragsparteien betrachten die Artikel 1 bis 5 dieses Protokolls als Zusatzartikel zur Konvention; alle Bestimmungen der Konvention sind dementsprechend anzuwenden.“

1202 der Beilagen

21

(2) Alternative A

Die Erklärungen, die die Hohen Vertragsparteien dieses Protokolls gemäß Artikel 25 oder gemäß Artikel 46 bereits abgegeben haben oder noch abgeben werden, werden in bezug auf die Bestimmungen dieses Protokolls wirksam.

Alternative B

Jedoch wirkt das durch eine Erklärung gemäß Artikel 25 der Konvention anerkannte Recht, eine Individualbeschwerde zu erheben, oder die Anerkennung der obligatorischen Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs durch eine Erklärung gemäß Artikel 46 der Konvention hinsichtlich der in diesem Protokoll aufgeführten Rechte nur, wenn die betreffende Hohe Vertragspartei dies erklärt hat.“

(2) Jedoch wird das durch eine Erklärung gemäß Artikel 25 der Konvention anerkannte Recht, eine Individualbeschwerde zu erheben, oder die Anerkennung der obligatorischen Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs durch eine Erklärung gemäß Artikel 46 der Konvention hinsichtlich der Bestimmungen dieses Protokolls nur insoweit wirksam, als die betreffende Hohe Vertragspartei erklärt hat, daß sie dieses Recht oder diese Gerichtsbarkeit für die Artikel 1 bis 4 des Protokolls oder für einzelne dieser Artikel anerkennt.“

43. Die Mehrheit der Sachverständigen entschied sich für die Annahme der Alternative B des von der Versammlung vorgeschlagenen Textes.

Nach Ansicht des Ausschusses wäre es nicht angebracht, wenn die von den Regierungen gemäß den Artikeln 25 und 46 der Konvention abgegebenen Erklärungen automatisch auf die in diesem Protokoll vorgesehenen Rechte und Freiheiten Anwendung fänden, da die fraglichen Regierungen bei Abgabe dieser Erklärungen diese Rechte und Freiheiten nicht im Auge gehabt hatten.

Die Mehrheit der Sachverständigen war außerdem der Ansicht, daß die Annahme der Alternative A zu einer Verzögerung der Unterzeichnung oder Ratifizierung dieses Protokolls führen könnte.

44. Der Ausschuß beschloß jedoch, die Alternative B des von der Versammlung vorgeschlagenen Textes in einem Punkt zu ändern.

Nach der geänderten Fassung können die Staaten, die Erklärungen über das Recht zur Individualbeschwerde und über die obligatorische Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs abgeben, die Anwendung dieser Erklärungen auf einen oder mehrere Artikel des Zweiten Protokolls beschränken. Zugemebenermaßen unterscheidet sich ein solches System von dem der Konvention und dem des Ersten Protokolls. Wenn jedoch Alternative B des Entwurfs der Versammlung in ihrer ursprünglichen Form angenommen worden wäre, hätte es geschehen können, daß gewisse Staaten sich weigerten, die Zuständigkeit der Kommission für Individualbeschwerden sowie die obligatorische Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs für das zweite Protokoll in seiner Gesamtzeit anzuerkennen, obgleich sie bereit sein würden, diese Zuständigkeit oder diese Gerichtsbarkeit hinsichtlich bestimmter Artikel des zweiten Protokolls anzuerkennen.

Artikel 9: Entwurf der Versammlung**Artikel 7: Entwurf des Sachverständigenausschusses**

Gleicher Wortlaut

„1. Dieses Protokoll liegt für die Mitglieder des Europarats, die Unterzeichnerstaaten der Konvention sind, zur Unterzeichnung auf; es wird gleichzeitig mit der Konvention oder zu einem späteren Zeitpunkt ratifiziert. Es tritt nach Hinterlegung von fünf Ratifikationsurkunden in Kraft. Für jeden Unterzeichner, der das Protokoll später ratifiziert, tritt es mit der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde in Kraft.“

2. Die Ratifikationsurkunden werden beim Generalsekretär des Europarats hinterlegt, der allen Mitgliedern die Namen derjenigen Staaten, die das Protokoll ratifiziert haben, notifiziert.“

45. Dieser Text ist mit dem von der Versammlung vorgeschlagenen Text identisch und bedarf keines Kommentars.