

AMNESTY INTERNATIONAL ÖSTERREICH

Moeringgasse 10 1150 Wien

T: +43 1 78008 F: +43 1 78008-44 office@amnesty.at www.amnesty.at

SPENDENKONTO 316326 BLZ 20111 Erste Bank

IBAN: AT142011100000316326 BIC: GIBAATWWXXX

DVR: 460028 ZVR: 407408993

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



STELLUNGNAHME

zur Genehmigung des Abschlusses des Protokolls Nr. 15 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten

26. April 2017

Amnesty International bezieht zu Gesetzesentwürfen nur im Rahmen ihres Mandats, sohin nur insoweit Stellung, als menschenrechtliche Implikationen gegeben sind.

STELLUNGNAHME ZUM VORLIEGENDEN ENTWURF

GRUNDSÄTZLICHES

Amnesty International hat bereits im Zuge des Aufliegens des Protokolls Nr. 15 zur Änderung der Europäischen Menschenrechtskonvention zur Unterzeichnung durch die Mitgliedsstaaten des Europarates in einem Joint NGO Statement vom 24.06.2013 Stellung zu den in Aussicht genommenen Anpassungen der Europäischen Menschenrechtskonvention genommen.

Diese Stellungnahme ist von unveränderter Aktualität und bringt die Positionen von Amnesty International zu den beabsichtigten Änderungen zum Ausdruck. Amnesty International verweist daher auch im Rahmen des gegenständlichen innerstaatlichen Begutachtungsverfahrens auf diese – unten angeführte – Stellungnahme.

Gemeinsame NGO-Stellungnahme

Protokoll Nr. 15 zur Europäischen Menschenrechtskonvention darf den Schutz der Menschenrechte nicht aufweichen

Anlässlich der Tatsache, dass Protokoll Nr. 15 zur Änderung der Europäischen Menschenrechtskonvention zur Unterzeichnung durch die Mitgliedsstaaten des Europarats aufliegt, betonen Amnesty International, das AIRE Centre, das European Human Rights Advocacy Centre, die Helsinki Foundation for Human Rights, Human Rights Watch, Interights, die Internationale Juristenkommission, JUSTICE, die Open Society Justice Initiative und REDRESS, dass die durch das Protokoll vorgesehenen Änderungen keinesfalls zu einer Schwächung des Konventionssystems und des Schutzes der Menschenrechte in Europa führen dürfen. Die Organisationen erinnern an das Prinzip, dass die Konvention in Einklang mit ihrem Gegenstand und Zweck zu interpretieren ist, wobei auch die Eigenschaft der Konvention als Vertrag für den wirksamen Schutz der Menschenrechte einbezogen werden muss.¹ Es kann auf die Travaux préparatoires zurückgegriffen werden, um Mehrdeutigkeiten bei der gewöhnlichen Bedeutung der Vertragsbestimmungen zu bestätigen oder zu klären.²

A.- Änderung der Präambel der Konvention: Der Gerichtshof allein definiert ob und zu welchem Ausmaß Staaten ein Ermessensspielraum zugestanden wird

Während der Verhandlungen von Brighton stellten sich die Organisationen entschieden gegen Vorschläge, die eine Änderung der Konvention dahingehend vorsahen, dass sie juristisch entwickelte Prinzipien der richterlichen Auslegung, wie den Grundsatz des Ermessensspielraums („doctrine of the margin of appreciation“) enthalte. Wir begrüßten den Konsens, der schließlich im Zuge der Konferenz in Brighton verabschiedet wurde; dass jede Änderung der grundlegenden Bestimmungen der Konvention, die auf solche Prinzipien verweist, abzulehnen sei. Wir äußerten jedoch unsere

1 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge, Artikel 31(1); Hirsi Jamaa und andere gegen Italien, Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Antrag Nr. 27765/09, Urteil (Große Kammer) vom 23. Februar 2012, Abs. 171; Witold Litwa gegen Polen, Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Antrag Nr. 26629/95, Urteil vom 4. April 2000, Abs. 58-59.

2 Hirsi Jamaa und andere gegen Italien, op. cit., Abs. 171, Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge, Art. 32.

Bedenken zur im Rahmen der Konferenz getroffenen Entscheidung, diese Prinzipien in die Präambel der Konvention aufzunehmen, sowie den Grundsatz des Ermessensspielraums und das Subsidiaritätsprinzip zu betonen, ohne auf andere, ähnlich wichtige Interpretationsprinzipien hinzuweisen, die vom Gerichtshof entwickelt und angewandt werden.³

Während wir der Ansicht sind, dass Artikel 1 von Protokoll Nr. 15, der die Einführung eines neuen Absatzes in der Präambel der Konvention vorsieht, von einer detailreicheren Ausgestaltung profitiert hätte,⁴ begrüßen wir die Tatsache, dass diese Bestimmung an die Kontrollfunktion des Gerichtshofs erinnert und daher anerkennt, dass der Gerichtshof die einzige Institution ist, der es obliegt, Instrumente zur richterlichen Auslegung zu definieren, entwickeln und anzuwenden, wie etwa den Grundsatz des Ermessensspielraums.⁵

Betreffend die Bezugnahme auf den Grundsatz des Ermessensspielraums in dieser Bestimmung, verdeutlicht der Erläuternde Bericht zu Protokoll Nr. 15, dass es die Absicht der Verfasser ist, „die Kohärenz mit dem Grundsatz des Ermessensspielraums, wie sie in der Rechtsprechung des Gerichtshofs entwickelt wurde, bei[zu]behalten“,⁶ was bestätigt, dass der Zweck und die Bedeutung des neuen Absatzes, der der Präambel hinzugefügt werden soll, einzig und allein darin liegt, den Grundsatz des Ermessensspielraums so zu erwähnen, wie er in der Rechtsprechung des Gerichtshofs auch entwickelt wurde und nicht um dieses Instrument der richterlichen Auslegung auf irgendeine Weise zu verändern. Ein ähnliches Verständnis kann aus den Stellungnahmen des Gerichtshofs und der Parlamentarischen Versammlung des Europarates zu Protokoll Nr. 15 abgeleitet werden.⁷ Bezüglich des Letzteren sei ferner angemerkt, dass die Präambel zu Protokoll Nr. 15 explizit auf die Stellungnahme der Parlamentarischen Versammlung des Europarates Bezug nimmt.

Diese Bestandteile der Travaux préparatoires zu Protokoll Nr. 15 bestätigen unmissverständlich, dass die neue Präambel der Konvention in Zusammenhang mit der langjährigen Praxis des Gerichtshofs verstanden werden muss, den Grundsatz des Ermessensspielraums anzuwenden. Diesbezüglich soll nicht außer Acht gelassen werden, dass Vertragsstaaten zwar ein bestimmter, wenn auch variabler Ermessensspielraum zukommt, was die Anwendung einiger in der Konvention erwähnter Rechte betrifft, die selbe Rechtsprechung jedoch zweifelsfrei bestätigt, dass der Grundsatz des Ermessensspielraums jedoch auf bestimmte Rechte oder Aspekte von Rechten in der Konvention absolut nicht anzuwenden sind. Bei der Definition des Umfangs des Ermessensspielraums eines Vertragsstaates in der Anwendung bestimmter in der Konvention erwähnten Rechte oder Aspekte von

3 Wie etwa das Prinzip der Proportionalität, der Grundsatz der Konvention als lebendiges Instrument und das Prinzip der dynamischen und ausbaufähigen Interpretation; das Prinzip, dass Rechte praktikabel und wirksam anstelle von theoretisch und illusorisch sein sollen; sowie das Prinzip, dass ein Recht in seinem tatsächlichen Kern nie beeinträchtigt werden darf.

4 Siehe Amnesty International, das AIRE Centre, das European Human Rights Advocacy Centre, die Helsinki Foundation for Human Rights, Human Rights Watch, Interights, die Internationale Juristenkommission, JUSTICE, die Open Society Justice Initiative und REDRESS, Draft Protocol 15 to the European Convention on Human Rights: a reference to the doctrine of the margin of appreciation in the Preamble to the Convention. Open letter to all member states of the Council of Europe, 15. April 2013, abrufbar unter <http://www.amnesty.org/en/library/info/IOR61/006/2013/en>.

5 Dies steht ferner im Einklang mit jenem, was in Brighton vereinbart wurde; siehe High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights – Brighton Declaration, Absatz 12(b), http://www.echr.coe.int/Documents/2012_Brighton_FinalDeclaration_ENG.pdf, worin bestätigt wird, dass das Subsidiaritätsprinzip und den Grundsatz des Ermessensspielraums innerhalb der von der Rechtsprechung des Gerichtshofs definierten Grenzen zu verstehen ist.

6 „Am Ende der Präambel der Konvention ist ein neuer Beweggrund angefügt worden, der auf das Subsidiaritätsprinzip und den Grundsatz des Ermessensspielraums verweist. Damit sollen die Transparenz und Zugänglichkeit dieser charakteristischen Merkmale des Konventionssystems gestärkt und die Kohärenz mit dem Grundsatz des Ermessensspielraums, wie sie in der Rechtsprechung des Gerichtshofs entwickelt wurde, beibehalten werden.“ Protokoll Nr. 15 zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten –Erläuternder Bericht.

7 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Opinion of the Court on Draft Protocol No.15 to the European Convention on Human Rights, verabschiedet am 6. Februar 2013, abrufbar unter <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/The+Court/Reform+of+the+Court/Reports/>, Absatz 4; Parlamentarische Versammlung des Europarates (PACE), Draft Protocol 15 amending the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Gutachten Nr. 283(2013), verabschiedet am 26. April 2013, abrufbar unter http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefATListing_E.asp, Abs. 2.1.

Rechten wird der Gerichtshof den Spielraum in manchen Fällen größer einschätzen, als in anderen. Hinsichtlich seines Bestehens akzeptierte der Gerichtshof stets, dass der Grundsatz des Ermessensspielraums keinesfalls in Bezug auf einige bestimmte Rechte oder Rechtsaspekte anzuwenden ist, wie der Schutz vor Folter und anderen Misshandlungen. Der neue Absatz der Präambel der Konvention ist also im Sinne dieser ständigen Rechtsprechung zu verstehen.

B.- Änderung der Beschwerdefrist: Der wirksame Zugang des Beschwerdeführers zu Rechtsmitteln darf nicht untergraben werden

Wir bedauern es, dass sich die Staaten zu einer Verkürzung der sechsmonatigen Beschwerdefrist entschlossen haben; der Vorschlag wurde angenommen, ohne lange genug über seine potentiellen Auswirkungen auf die Beschwerdeführer, auf die inhaltliche Qualität der Beschwerde und die Wirksamkeit des Gerichtshofs zu reflektieren.

Die Beschwerdefrist ist in vielerlei Rechtsprechung von größter Wichtigkeit, besonders, wenn Beschwerdeführer durch einen Fehler nicht oder zu spät über endgültige Entscheidungen informiert werden. Eine Verkürzung dieser Frist kann in diesen Fällen besonders nachteilige Auswirkungen haben. Überdies muss potentiellen Beschwerdeführern ausreichend Zeit für die Vorbereitung der Beschwerde, sowie für die Bestellung eines geeigneten Rechtsbeistands, eingeräumt werden. Mit der Verkürzung der Beschwerdefrist für die Opfer von sechs auf vier Monate riskiert man den Ausschluss von Personen, die in abgelegenen Regionen leben, die keinen Zugang zu Kommunikationstechnologie wie etwa dem Internet haben, deren Fälle besonders kompliziert gelagert sind oder die von Anwälten vertreten werden, die in der Geltendmachung von Ansprüchen gegenüber dem Gerichtshof unerfahren sind, oder die keinen Zugang zu ausreichend qualifizierten Anwälten haben.

Jegliche nachteilige Auswirkung dieser Friständerung auf die Fähigkeit des Klägers, sich an den Gerichtshof zu wenden, sollte so gering wie möglich gehalten werden; dies gilt gleichermaßen für die Anwendung des richterlichen Ermessens in Fällen, aus denen Ungerechtigkeit erwachsen könnte, oder in Fällen, wo das Recht auf Individualbeschwerde unverhältnismäßig eingeschränkt und untergraben werden würde.

C.- Änderung der Zulässigkeitsvoraussetzung über den „erheblichen Nachteil“: Es darf *nie* zu einer Rechtsverweigerung kommen

Wir bedauern die Entscheidung, eine in der Konvention enthaltene Zulässigkeitsvoraussetzung abzuändern und den damit einhergehenden Wegfall der darin enthaltenen zweiten Schutzvorkehrung.⁸ Der hauptsächliche Zweck dieser Schutzklausel war es, einer Rechtsverweigerung vorzubeugen, die ein grundlegendes Merkmal der Rechtsstaatlichkeit darstellt. Sie sollte sicherstellen, dass jeder Fall von mindestens einem Rechtsprechungsorgan ordnungsgemäß untersucht werden würde. Wie nebensächlich ein Fall aber auch immer erachtet werden mag, so bleibt die Vorbeugung einer Rechtsverweigerung von größter Wichtigkeit. Die verbleibende Schutzvorkehrung in der Zulässigkeitsvoraussetzung über den sogenannten „erheblichen Nachteil“ wird sich in diesem Zusammenhang als ein sinnvolles Instrument erweisen.

⁸ Artikel 35(3)(b) der EMRK lautet: „Der Gerichtshof erklärt eine nach Artikel 34 erhobene Individualbeschwerde für unzulässig, [...] (b) wenn er der Ansicht ist, dass dem Beschwerdeführer kein erheblicher Nachteil entstanden ist, es sei denn, die Achtung der Menschenrechte, wie sie in dieser Konvention und den Protokollen dazu anerkannt sind, erfordert eine Prüfung der Begründetheit der Beschwerde, *und vorausgesetzt, es wird aus diesem Grund nicht eine Rechtssache zurückgewiesen, die noch von keinem innerstaatlichen Gericht gebührend geprüft worden ist.* Protokoll Nr. 15 sieht die Streichung der kursiv gesetzten Schutzvorkehrung vor.

D.- Änderung der Vorgehensweise bei der Abgabe von Rechtssachen an die Große Kammer: Ein wirksames Instrument zur Stärkung des Konventionssystems

Wir begrüßen die in Artikel 3 von Protokoll Nr. 15 vorgesehene Änderung der Konvention, die die Fähigkeit einer der Parteien zu widersprechen, wenn eine Kammer eine Rechtssache an die Große Kammer übergeben möchte, streicht. Diese Änderung wird der Großen Kammer eine gute Gelegenheit bieten, sicherzustellen, dass die Konvention in der Region des Europarats auf konsistente Art und Weise ausgelegt und angewandt wird, womit der Schutz der Menschenrechte in Europa gestärkt wird.