

Erläuternder Bericht zum Protokoll Nr. 15

I. Einleitung

1. Die vom schweizerischen Vorsitz des Ministerkomitees organisierte hochrangige Konferenz zur Zukunft des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte fand am 18. und 19. Februar 2010 in Interlaken, Schweiz, statt. Auf der Konferenz ist ein Aktionsplan verabschiedet und das Ministerkomitee aufgefordert worden, die zuständigen Organe damit zu beauftragen, bis Juni des Jahres 2012 spezifische Vorschläge für Maßnahmen zu erarbeiten, die Änderungen der Konvention erforderlich machen. Am 26. und 27. April 2011 ist vom türkischen Vorsitz des Ministerkomitees eine zweite hochrangige Konferenz zur Zukunft des Gerichtshofs in Izmir, Türkei, ausgerichtet worden. Auf dieser Konferenz wurde ein Umsetzungsplan verabschiedet mit dem Ziel, den Reformprozess zu überprüfen und fortzuführen.

2. Im Zuge der Arbeiten zur Umsetzung der Vorgaben aus den beiden Konferenzen haben die Ministerbeauftragten dem Lenkungsausschuss für Menschenrechte (CDDH) und seinen untergeordneten Gremien einen weiteren Auftrag für den Zweijahreszeitraum 2012-2013 erteilt. Diese forderten den CDDH auf, mit Hilfe seines Expertenausschusses zur Reform des Gerichtshofs (DH-GDR) den Entwurf eines Berichts für das Ministerkomitee auszuarbeiten, der spezifische Vorschläge enthält, die Änderungen der Konvention erforderlich machen.

3. Parallel zu diesem Bericht hat der CDDH auf der hochrangigen Konferenz zur Zukunft des Gerichtshofs, die vom britischen Vorsitz des Ministerkomitees am 19. und 20. April 2012 in Brighton ausgerichtet wurde, einen Beitrag vorgelegt. Der Gerichtshof hat ebenfalls eine für die Brighton-Konferenz erstellte vorläufige Stellungnahme mit einer Reihe von speziellen Vorschlägen vorgelegt.

4. Um bestimmte Vorgaben aus der auf der Brighton-Konferenz verabschiedeten Erklärung umzusetzen, hat das Ministerkomitee anschließend den CDDH beauftragt, den Entwurf eines Protokolls zur Änderung der Konvention vorzubereiten.¹ Diese Arbeiten erfolgten zunächst in zwei Sitzungen einer Redaktionsgruppe mit beschränkter Teilnehmerzahl, bevor sie vom DH-GDR geprüft wurden; in der Folge ist der Entwurf vom CDDH eingehend geprüft

¹ In Bezug auf die Bestimmungen in den Ziffern 12 b), 15 a), 15 c), 25 d) und 25 f) der Erklärung. Siehe die Beschlüsse des Ministerkomitees auf seiner 122. Sitzung, 23. Mai 2012, Ziffer 2 – Sicherstellung der langfristigen Wirksamkeit des Überwachungssystems der Europäischen Menschenrechtskonvention.

und in seiner 76. Sitzung (27.-30. November 2012) zwecks Vorlage an das Ministerkomitee angenommen worden.

5. Die Parlamentarische Versammlung hat auf Ersuchen des Ministerkomitees am 26. April 2013 die Stellungnahme Nr. 283 (2013) zum Protokollentwurf angenommen.

6. In seiner 123. Sitzung hat das Ministerkomitee den Entwurf als Protokoll Nr. 15 zur Konvention geprüft und beschlossen, diesen anzunehmen. Gleichzeitig hat es diesen Erläuternden Bericht zum Protokoll Nr. 15 zur Kenntnis genommen.

II. Erläuterungen zu den Bestimmungen des Protokolls

Artikel 1 des Änderungsprotokolls

Präambel

7. 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. Mit diesem Vorschlag weist die Erklärung von Brighton zudem auf die Verpflichtung der Hohen Vertragsparteien hin, ihrer Pflicht, die in der Konvention bestimmten Rechte und Freiheiten zu gewährleisten, umfassend nachzukommen².

8. Die Vertragsstaaten der Konvention sind verpflichtet, allen ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen die in der Konvention bestimmten Rechte und Pflichten zu gewährleisten und für jede Person, die in ihren Rechten und Freiheiten verletzt worden ist, eine wirksame Beschwerde bei einer innerstaatlichen Instanz vorzusehen. Der Gerichtshof legt die Konvention verbindlich aus. Er bietet auch den Personen Schutz, deren Rechte und Freiheiten nicht auf innerstaatlicher Ebene gewährleistet sind.

9. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs verdeutlicht, dass die Vertragsstaaten in Bezug auf die Art und Weise, in der sie die Konvention anwenden und umsetzen, über einen Ermessensspielraum verfügen, der von den Umständen der Rechtssache und den in Frage stehenden Rechten und Freiheiten abhängt. Dies spiegelt die Tatsache wider, dass das

² Siehe insbesondere die Ziffern 12 b), 3 und 11 der Erklärung von Brighton.

Konventionssystem subsidiär ist zum Schutz der Menschenrechte auf innerstaatlicher Ebene und dass die innerstaatlichen Behörden die Bedürfnisse und Bedingungen vor Ort grundsätzlich besser beurteilen können als ein internationaler Gerichtshof. Der Ermessensspielraum geht Hand in Hand mit der Kontrolle durch das Konventionssystem. In dieser Hinsicht hat der Gerichtshof die Rolle zu prüfen, ob die von den innerstaatlichen Behörden getroffenen Entscheidungen angesichts des den Staaten zustehenden Beurteilungsspielraums mit der Konvention vereinbar sind.

Inkrafttreten / Anwendung

10. Nach Artikel 8 Absatz 4 des Protokolls ist keine Übergangsbestimmung auf diese Änderung anwendbar, die nach Artikel 7 des Protokolls in Kraft tritt.

Artikel 2 des Änderungsprotokolls

Artikel 21- Voraussetzungen für das Amt

11. Es wird ein neuer Absatz 2 eingefügt und das Erfordernis verankert, dass die Kandidatinnen und Kandidaten zu dem Zeitpunkt, an dem die Liste mit drei Kandidatinnen oder Kandidaten von der Parlamentarischen Versammlung entsprechend ihrer Aufgabe nach Artikel 22 der Konvention, die Richterinnen und Richter zu wählen, angefordert wird, nicht älter als 65 Jahre sind.

12. Diese Änderung zielt darauf ab, es hochqualifizierten Richterinnen und Richtern zu ermöglichen, ihr Amt über die gesamte Amtszeit von neun Jahren auszuüben und somit die Konstanz bei der Zusammensetzung des Gerichtshofs zu stärken. Die nach Artikel 23 Absatz 2 in der Fassung vor dem Inkrafttreten dieses Protokolls geltende Altersgrenze führte dazu, dass einige erfahrene Richterinnen und Richter daran gehindert waren, ihre Amtszeit zu Ende zu führen. Es wurde der Standpunkt vertreten, dass es nicht mehr geboten sei, eine Altersgrenze vorzuschreiben, weil eine weitere Amtszeit von Richterinnen und Richtern nun nicht mehr möglich ist.

13. Das Verfahren, das zur Wahl einer Richterin oder eines Richters führt, vom innerstaatlichen Auswahlverfahren bis hin zur Wahl durch die Parlamentarische Versammlung, ist lang. Deshalb wurde es für unerlässlich erachtet, einen hinreichend genauen Zeitpunkt vorzusehen, an dem das Lebensalter von 65 Jahren zu bestimmen ist, um zu vermeiden, dass eine Kandidatin oder ein Kandidat daran gehindert wird, das Amt anzutreten, weil sie oder er im

Lauf des Verfahrens die Altersgrenze erreicht. Aufgrund dieser praktischen Erwägung weicht der Text des Protokolls vom genauen Wortlaut der Brighton-Erklärung ab, verfolgt aber denselben Zweck. Demnach wurde beschlossen, das Alter der Kandidatinnen und Kandidaten zu dem Zeitpunkt zu bestimmen, an dem die Liste der drei Kandidatinnen oder Kandidaten bei der Parlamentarischen Versammlung eingehen soll. In diesem Zusammenhang wäre es nützlich, wenn der Vertragsstaat beim Aufruf zur Abgabe von Bewerbungen auf das maßgebliche Datum hinweisen und die Parlamentarische Versammlung ein Mittel bereitstellen würde, mit dessen Hilfe dieses Datum öffentlich nachgeprüft werden kann, entweder durch die Veröffentlichung ihres Schreibens oder in anderer Form.

14. Absatz 2 von Artikel 23 ist aufgehoben worden, da er durch die Änderungen in Artikel 21 ersetzt worden ist.

Inkrafttreten / Anwendung

15. Um der Dauer der innerstaatlichen Verfahren bei der Auswahl der Kandidaturen für das Richteramt am Gerichtshof Rechnung zu tragen, sieht Artikel 8 Absatz 1 des Protokolls vor, dass diese Änderungen nur für diejenigen Richterinnen und Richter gelten, die anhand von Kandidatenlisten gewählt werden, die der Parlamentarischen Versammlung von den Hohen Vertragsparteien gemäß Artikel 22 der Konvention nach dem Inkrafttreten des Protokolls vorgelegt werden. Die Kandidatinnen und Kandidaten, die auf den bereits vorgelegten Listen stehen, und im weiteren Sinn die im Amt befindlichen Richterinnen und Richter sowie solche, die bei Inkrafttreten des Protokolls gewählt waren, unterliegen weiterhin der vor dem Inkrafttreten dieses Protokolls anzuwendenden Vorschrift, d.h. ihre Amtszeit endet mit Vollendung des 70. Lebensjahres.

Artikel 3 des Änderungsprotokolls

Artikel 30 - Abgabe der Rechtssache an die Große Kammer

16. Artikel 30 der Konvention ist dahingehend geändert worden, dass die Parteien der Abgabe einer Rechtssache durch eine Kammer an die Große Kammer nicht mehr widersprechen können. Diese Maßnahme soll zur Kontinuität der Rechtsprechung des Gerichtshofs beitragen, der erkennen ließ, dass er seine Verfahrensordnung (Artikel 72) dahingehend ändern möchte, dass die Kammern verpflichtet sind, Sachen an die Große Kammer abzugeben, wenn sie beabsichtigen, von der gefestigten Rechtsprechung abzuweichen³. Der

³ Siehe Randnummer 16 der Vorläufigen Stellungnahme des Gerichtshofs, die für die Brighton-Konferenz erarbeitet wurde.

Wegfall des Rechts der Parteien, der Abgabe einer Sache zu widersprechen, wird diese Entwicklung festigen.

17. Der Wegfall dieses Rechts bezweckt auch, Verfahren vor dem Gerichtshof in Rechts-sachen zu beschleunigen, die eine schwerwiegende Frage der Auslegung der Konvention oder der Protokolle aufwerfen oder möglicherweise zu einer Abweichung von der bestehen- den Rechtsprechung führen.

18. In diesem Zusammenhang wird erwartet, dass die Kammer die Parteien zu ihren Ab- sichten konsultiert, und es wäre wünschenswert, dass die Kammer die Sache so weit wie möglich eingrenzt, auch indem sie einschlägige Teile der Sache vor deren Abgabe für unzu- lässig erklärt.

19. Diese Änderung erfolgt in der Erwartung, dass die Große Kammer den Parteien künftig präzisere Hinweise zu einer etwaigen Abweichung von der bestehenden Rechtsprechung oder zu der schwerwiegenden Frage der Auslegung der Konvention oder der Protokolle er- teilt.

Inkrafttreten / Anwendung

20. In Artikel 8 Absatz 2 des Protokolls ist eine Übergangsbestimmung vorgesehen. Aus Gründen der Rechtssicherheit und prozessualen Vorhersehbarkeit ist der Hinweis für not- wendig erachtet worden, dass der Wegfall des Rechts der Parteien auf Widerspruch gegen die Abgabe einer Rechtssache nicht für die anhängigen Sachen gilt, in denen eine der Par- teien bereits vor dem Inkrafttreten des Protokolls dem Vorschlag einer Kammer, die Rechts- sache an die Große Kammer abzugeben, widersprochen hatte.

Artikel 4 des Änderungsprotokolls

Artikel 35 Absatz 1 - Zulässigkeitsvoraussetzung: Frist für die Einlegung der Beschwerde

21. Mit den Artikeln 4 und 5 des Protokolls wird Artikel 35 der Konvention geändert. Artikel 35 Absatz 1 ist geändert worden, um die Frist von sechs Monaten nach der endgültigen in- nerstaatlichen Entscheidung, innerhalb derer die Beschwerde beim Gerichtshof zu erheben ist, auf vier Monate zu verkürzen. Die Entwicklung von schnelleren Kommunikationstechno- logien und die Tatsache, dass in den Mitgliedstaaten zeitlich vergleichbare Beschwerdefris- ten gelten, sprechen für eine Kürzung dieser Frist.

Inkrafttreten / Anwendung

22. In Artikel 8 Absatz 3 des Protokolls ist eine Übergangsbestimmung enthalten. Es wurde die Auffassung vertreten, dass die Kürzung der Frist, um eine Beschwerde beim Gerichtshof zu erheben, erst nach einem Zeitraum von sechs Monaten nach Inkrafttreten des Protokolls anwendbar sein sollte, damit etwaige Beschwerdeführer die neue Frist umfassend zur Kenntnis nehmen können. Außerdem gilt diese neue Frist nicht rückwirkend, weil in Absatz 3⁴ letzter Satz verdeutlicht wird, dass dies nicht für Beschwerden gilt, bei denen die endgültige Entscheidung im Sinne des Artikels 35 Absatz 1 der Konvention vor dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Vorschrift ergangen ist.

Artikel 5 des Änderungsprotokolls*Artikel 35 Absatz 1 - Zulässigkeitsvoraussetzung: erheblicher Nachteil*

23. Artikel 35 Absatz 3 Buchstabe b der Konvention, in dem das Zulässigkeitskriterium des „erheblichen Nachteils“ verankert ist, wurde geändert, um die Voraussetzung zu streichen, dass die Rechtssache von einem innerstaatlichen Gericht gebührend geprüft worden ist. Das Erfordernis, die Begründetheit der Beschwerde zu prüfen, bleibt bestehen, wenn die Achtung der Menschenrechte dies gebietet. Diese Änderung dient dazu, der *Maxime de minimis non curat praetor*⁵ größere Wirkung zu verleihen.

Inkrafttreten / Anwendung

24. Für die in Bezug auf das Zulässigkeitskriterium des „erheblicher Nachteils“ eingeführte Änderung ist keine Übergangsbestimmung vorgesehen. Nach Artikel 8 Absatz 4 des Protokolls ist diese Änderung ab dem Inkrafttreten des Protokolls wirksam, um die Auswirkungen der erwarteten erhöhten Wirksamkeit des Systems nicht zu verzögern. Sie gilt demnach auch für Beschwerden, bei denen die Entscheidung über die Zulässigkeit bei Inkrafttreten des Protokolls noch anhängig ist.

Schluss- und Übergangsbestimmungen**Artikel 6 des Änderungsprotokolls**

⁴ Die Originalfassungen verweisen irrtümlich auf Abs. 4.

⁵ Mit anderen Worten, ein Gericht soll keine Rechtssachen von geringer Bedeutung behandeln.

25. Dieser Artikel ist eine der üblichen Schlussbestimmungen in Übereinkommen, die vom Europarat ausgearbeitet werden. Dieses Protokoll enthält keine Bestimmung über Vorbehalte. Aufgrund seiner Art schließt dieses Änderungsprotokoll das Anbringen von Vorbehalten aus.

Artikel 7 des Änderungsprotokolls

26. Dieser Artikel ist eine der üblichen Schlussbestimmungen in Übereinkommen, die vom Europarat ausgearbeitet werden.

Artikel 8 des Änderungsprotokolls

27. Die Absätze 1 bis 4 in Artikel 8 des Protokolls enthalten Übergangsbestimmungen zur Anwendung einiger materiell-rechtlicher Bestimmungen. Die Erläuterungen zu diesen Übergangsbestimmungen sind vorstehend in Zusammenhang mit den einschlägigen materiell-rechtlichen Bestimmungen aufgeführt.

28. Artikel 8 Absatz 4 führt aus, dass die anderen Bestimmungen des Protokolls bei Inkrafttreten des Protokolls nach Artikel 7 wirksam werden.

Artikel 9 des Änderungsprotokolls

29. Dieser Artikel ist eine der üblichen Schlussbestimmungen in Übereinkommen, die vom Europarat ausgearbeitet werden.