



INTERNATIONAL  
COMMISSION  
OF JURISTS

SECTION SUISSE  
SCHWEIZER SEKTION  
SEZIONE SVIZZERA

SECRETARIAT  
SEKRETARIAT  
SECRETARIATO

C/O ANWALTSBÜRO HÄLG & KÄGI-DIENER  
ST. LEONHARD-STR. 20, PF 123, 9001 ST. GALLEN  
info@icj-ch.org

T +41 71 223 81 21  
F +41 71 223 81 28  
www.icj-ch.org

*per Post und per E-mail:*  
*adrian.scheidegger@bj.admin.ch*

Bundesamt für Justiz  
CH-3003 Bern

St. Gallen, den 01.10.2014

## **Stellungnahme der Schweiz. Sektion der Internationalen Juristenkommission (ICJ-CH) zur Genehmigung des Protokolls Nr. 15 zur Änderung der EMRK**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 13. August 2014 haben Sie die Schweizerische Sektion der Internationalen Juristenkommission (ICJ-CH) zur Vernehmlassung eingeladen betreffend das Protokoll Nr. 15 zur EMRK, mit welchem kleinere Änderungen an der Europäischen Menschenrechtskonvention vorgenommen werden. Die Änderungen stehen unter dem Vorbehalt der Annahme des Protokolls durch alle Staaten des Europarates, bzw. alle Vertragsstaaten der EMRK. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme, welche wir gerne wahrnehmen.

### **I. Grundsätzliches**

Die Änderungen der EMRK stehen im Zusammenhang mit einer Revision des Rechtsschutzverfahrens der EMRK-Organe und gehen u.a. auf eine Initiative der Schweiz zurück (Ministerkonferenz von Interlaken). Wir begrüssen deshalb ausdrücklich, dass der Bundesrat ohne Verzug zur Ratifizierung des Protokolls Nr. 15 schreitet. Es wäre unverständlich, wenn die Schweiz sich hier zurückhalten würde, nachdem sie aktiv auf Verbesserungen hingewirkt hat. Die unverzügliche Einleitung der Ratifikation rechtfertigt sich auch deshalb, weil es sich um zwar gezielte Änderungen, aber nicht um hoch umstrittene Fragen mit politischer Sprengkraft handelt.

### **II. Zu einzelnen Änderungen der EMRK**

#### **1. Allgemeines**

Das vorgelegte Protokoll Nr. 15 bewirkt fünf Änderungen der EMRK, mit welchen die Funktion des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) verbessert werden soll:

- Ein Bekenntnis zur Subsidiarität des Verfahrens vor dem EGMR (Präambel)
- Neuregelung der Alterslimiten für Richterinnen und Richter
- Abschaffung des Widerspruchsrechts für Parteien bei Überweisung einer Rechts-sache an die Grosse Kammer
- Verkürzung der Beschwerdefrist
- Erweiterung der Möglichkeit, eine Beschwerde für unzulässig zu erklären.

Wir möchten an dieser Stelle festhalten, dass wir die bedeutsamste Änderung in der Ergänzung der Präambel sehen, und dies, obwohl uns bewusst ist, dass die Präambel nicht eigentlich normative Kraft hat, sondern mehr appellatorische Wirkung. Gleichwohl ist sie für die Auslegung der EMRK durch die Vertragsorgane von Bedeutung. Auf näheres wird nachstehend eingegangen.

## **2. Bekenntnis zur Subsidiarität des Verfahrens vor dem EGMR in der Präambel (Art. 1 Prot. Nr. 15)**

Die Ergänzung ruft in Erinnerung, dass es primär Sache der Vertragsstaaten ist, die Menschen- und Grundrechte zu schützen. Mit der Genehmigung dieser Ergänzung der Präambel bekennen sich deshalb die Mitgliedstaaten dazu, dass sie einen effektiven Schutz gewährleisten. In der Tat wird nur ein funktionierendes nationales Schutzsystem, einschliesslich ausreichender Rechtsmittelverfahren, den EGMR auf die Dauer entlasten und seine Funktionsfähigkeit erhalten (wenn nicht wieder herstellen) können. Wenngleich die Ergänzung der Präambel vorab Appellfunktion hat, ist sie doch ein Zeichen dafür, dass die europäische Rechtsgemeinschaft sich auf das Verhältnis zwischen eigenen Rechtsschutzorganen und den regionaleuropäischen besonnen haben und im Wissen um dieses Verhältnis nach wie vor zum EGMR stehen. Gleichzeitig haben sie die Verantwortung bekräftigt, für die Menschenrechte in Europa einzustehen.

Die Präambel darf jedoch nicht als Kompetenzeinschränkung des Gerichts verstanden werden. Dieses soll seine bewährte Rechtsprechung zum Ermessensspielraum der Vertragsstaaten weiter führen und auch wirklich einhalten.

## **3. Neuordnung der Altersgrenzen für Richterinnen und Richter des EGMR (Art. 2 Prot. Nr. 15)**

Die Aufhebung der oberen Alterslimite und die Einführung eines Höchstalters für die Wahl für Richterinnen und Richter erscheint zweckmässig, zumal damit die Kontinuität im EGMR verbessert wird.

#### **4. Abschaffung des Widerspruchsrechts gemäss Art. 30 EMRK (Art. 3 Prot. Nr. 15)**

Auch diese Änderung ist sinnvoll. Sie steht im Sinne einer besseren Koordination und Kohärenz der Rechtsprechung des EGMR. Die Überweisung einer Rechtssache an die Grosse Kammer muss sich nach objektiven Kriterien beurteilen und kann nicht am Willen einer Partei scheitern.

#### **5. Verkürzung der Beschwerdefrist (Art. 4 Prot. Nr. 15, Art. 35 Abs. 1 EMRK)**

Die Beschwerdefrist soll neu von 6 Monaten auf 4 Monate verkürzt werden. Man mag für diese Verkürzung ein leises Bedauern haben. Andererseits wird damit eine gewisse Straffung des Verfahrens erzielt, das nicht übermässig in den Rechtsschutz eingreift und angesichts der heutigen Beschwerdelage verantwortet werden kann. Auch dieser Bestimmung kann deshalb die ICJ-CH Positives abgewinnen.

#### **6. Unzulässigkeit einer Rechtssache, auch wenn sie nicht von einem innerstaatlichen Gericht gebührend geprüft wurde (Art. 5 Prot. Nr. 15, Art. 35 Abs. 3 lit. b EMRK)**

Mit dem Protokoll Nr. 14 zur EMRK vom 13. Mai 2004 wurde (per 1. Juni 2010) eine neue Zulässigkeitsvoraussetzung für Individualbeschwerden an den EGMR eingeführt. Gemäss Art. 35 Abs. 3 lit. b EMRK erklärt der EGMR eine erhobene Individualbeschwerde für unzulässig, wenn der beschwerdeführenden Person kein erheblicher Nachteil entstanden ist, es sei denn, die Achtung der in der EMRK und den Protokollen dazu verankerten Menschenrechte 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. Mit Protokoll Nr. 15 wird nun die eine der sog. „safeguard clauses“ in Art. 35 Abs. 3 lit. b EMRK gestrichen. Die Streichung dieser Schutzklausel, die Gewähr dafür bieten sollte, dass der Unzulässigkeitsgrund nur auf Beschwerden Anwendung findet, die bereits von einer nationalen Gerichtsstanz in genügender Weise beurteilt wurden, bedauern wir. Allerdings kann die weiterhin bestehende erste Schutzklausel dahingehend interpretiert werden, dass sie auch diejenigen Fälle umfasst, die keine ausreichende Beurteilung durch eine nationale Gerichtsstanz erfahren haben und daher im Widerspruch zu Art. 6 EMRK stehen.

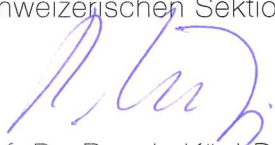
### **III. Zusammenfassende Schlussbemerkung**

Die ICJ-CH unterstützt die Ansätze für eine Neubesinnung auf das Verhältnis des nationalen und des internationalen Rechtsschutzes und eine Verbesserung des Verfahrens vor dem EGMR mit dem Ziel, dessen Funktionsfähigkeit zu verbessern und wieder herzustellen.

len. Wir begrüssen deshalb ausdrücklich die rasche Ratifizierung des Protokolls Nr. 15 zur EMRK.

Wir hoffen gleichzeitig, dass der Bund sich auch den weiteren Schritten anschliesst, welche im Zusammenhang mit dem Erhalt der Funktionsfähigkeit der Europäischen Rechtsschutzorgane stehen. Es scheint uns nach wie vor wichtig, dass die wichtige Rolle der Schweiz im Schosse des Europarats weiterhin wahrgenommen wird.

Im Namen der  
Schweizerischen Sektion der Internationalen Juristenkommission:



Prof. Dr. Regula Kägi-Diener  
Präsidentin