

## **nicht-amtliche deutsche Übersetzung**

Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte

Verteilung:  
ALLGEMEIN

CCPR/C/GC/33  
5. November 2008

Übersetzung ins  
DEUTSCHE  
Original: ENGLISCH

AUSSCHUSS FÜR MENSCHENRECHTE  
94. Tagung  
Genf, 13.-31. Oktober 2008

### **Allgemeiner Kommentar Nr. 33**

#### **Die Verpflichtungen der Vertragsstaaten gemäß dem Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte**

1. Das Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte wurde durch denselben Akt der Generalversammlung der Vereinten Nationen, Resolution 2200 A (XXI) vom 16. Dezember 1966, angenommen und zur Unterzeichnung, Ratifikation oder dem Beitritt aufgelegt wie der Pakt selbst. Sowohl der Pakt als auch das Fakultativprotokoll traten am 23. März 1976 in Kraft.
2. Obwohl das Fakultativprotokoll von Natur aus mit dem Pakt verbunden ist, gilt es nicht automatisch in allen Vertragsstaaten des Paktes. Artikel 8 des Fakultativprotokolls sieht vor, dass die Vertragsstaaten des Paktes nur durch eine separate Willenserklärung dem Fakultativprotokoll mit verbindlicher Wirkung beitreten können. Eine Mehrheit der Vertragsstaaten des Paktes trat auch dem Fakultativprotokoll bei.
3. Die Präambel des Fakultativprotokolls stellt fest, dass es „der weiteren Verwirklichung der Ziele“ des Paktes diene, indem es den nach Teil IV des Paktes eingerichteten Ausschuss für Menschenrechte ermächtigt, „nach Maßgabe dieses Protokolls Mitteilungen von Personen, die behaupten, Opfer einer Verletzung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu sein, entgegenzunehmen und zu prüfen.“ Das Fakultativprotokoll legt ein Verfahren fest und erlegt den Vertragsstaaten des Fakultativprotokolls – zusätzlich zu ihren Verpflichtungen aus dem Pakt – Pflichten auf, die sich aus diesem Verfahren ergeben.
4. Artikel 1 des Fakultativprotokolls sieht vor, dass ein Vertragsstaat des Fakultativprotokolls die Zuständigkeit des Ausschusses zur Entgegennahme und zur Prüfung von Mitteilungen seiner Jurisdiktion unterstehenden Personen anerkennt, die behaupten, Opfer einer Verletzung der in diesem Pakt anerkannten Rechte durch diesen Vertragsstaat zu sein. Daraus folgt, dass die Vertragsstaaten verpflichtet sind, den Zugang zum Ausschuss nicht zu behindern und

Vergeltungsmaßnahmen gegen Personen zu verhindern, die eine Mitteilung an den Ausschuss richteten.

5. Artikel 2 des Fakultativprotokolls fordert, dass Personen, die Mitteilungen beim Ausschuss einreichen, alle zur Verfügung stehenden innerstaatlichen Rechtsmittel erschöpft haben müssen. Der Vertragsstaat ist verpflichtet, in seiner Antwort auf eine Mitteilung, wenn er diese Bedingung als nicht erfüllt erachtet, die zur Verfügung stehenden wirksamen Rechtsmittel anzuführen, die der Beschwerdeführer nicht erschöpft hat.

6. Obwohl dieser Terminus nicht im Fakultativprotokoll oder im Pakt zu finden ist, verwendet der Ausschuss die Bezeichnung „Beschwerdeführer“ („author“) für eine Person, die dem Ausschuss eine Mitteilung gemäß dem Fakultativprotokoll unterbreitete. Der Ausschuss verwendet den in Artikel 1 des Fakultativprotokolls enthaltenen Terminus „Mitteilung“ („communication“) anstelle von Termini wie „Beschwerde“ („complaint“) oder „Antrag“ („petition“), obwohl letzterer Ausdruck in die gegenwärtige Verwaltungsstruktur des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte Eingang fand, wo Mitteilungen gemäß dem Fakultativprotokoll zuerst von einer Abteilung behandelt werden, die als „Petitions Team“ bezeichnet wird.

7. Ähnlich spiegelt die Terminologie die Natur der Rolle des Ausschusses für Menschenrechte bei der Entgegennahme und der Prüfung einer Mitteilung wider. Vorausgesetzt, dass die Mitteilung für zulässig befunden wurde, und nach Prüfung der Mitteilung im Lichte aller ihm vom einzelnen Beschwerdeführer und vom Vertragsstaat zur Verfügung gestellten schriftlichen Informationen hat der Ausschuss „seine Auffassungen dem betroffenen Vertragsstaat und der Person“ mitzuteilen.<sup>1</sup>

8. Die erste Pflicht des Vertragsstaates, gegen den von einer Person gemäß Fakultativprotokoll Vorwürfe erhoben wurden, besteht darin, innerhalb der in Artikel 4 Absatz 2 festgelegten Frist von sechs Monaten zu antworten. Innerhalb dieser Frist hat der betroffene Staat „in Bezug auf die Sache eine schriftliche Erklärung oder Stellungnahme zu übermitteln und die gegebenenfalls von ihm getroffenen Abhilfemaßnahmen mitzuteilen.“ Die Verfahrensordnung des Ausschusses für Menschenrechte ergänzt diese Bestimmungen und sieht unter anderem in Ausnahmefällen die Möglichkeit vor, Fragen der Zulässigkeit und der Begründetheit der Mitteilung getrennt zu behandeln.<sup>2</sup>

9. Bei Beantwortung einer Mitteilung, die sich auf eine Angelegenheit zu beziehen scheint, die auf einen Zeitpunkt vor Inkrafttreten des Fakultativprotokolls für den Vertragsstaat zurückgeht („ratione temporis“-Regel) sollte der Vertragsstaat diesen Umstand ausdrücklich geltend machen und dabei zur möglichen „anhaltenden Wirkung“ einer früheren Verletzung Stellung nehmen.

10. Nach der Erfahrung des Ausschusses kommen Staaten nicht immer ihrer Verpflichtung nach. Durch das Versäumnis, eine Mitteilung zu beantworten, oder durch eine unvollständige Antwort setzt sich der Staat, gegen den sich eine Mitteilung richtet, selbst in den Nachteil, da der Ausschuss dann gezwungen ist, die Mitteilung anhand der unvollständigen Informationen zu prüfen. Unter solchen Umständen kann der Ausschuss zum Schluss kommen, dass die in der Mitteilung enthaltenen Behauptungen wahr sind, sofern sie unter Bedachtnahme aller Umstände als begründet erscheinen.

---

<sup>1</sup> Fakultativprotokoll, Art. 5(4)

<sup>2</sup> Verfahrensordnung des Menschenrechtsausschusses, Artikel 97(2). UN Doc. CCPR/C/3/Rev.8 (22. September 2005)

11. Obwohl die Funktion des Ausschusses für Menschenrechte bei der Prüfung einzelner Mitteilungen per se nicht die eines richterlichen Organs ist, weisen die vom Ausschuss gemäß dem Fakultativprotokoll erstellten Auffassungen („views“) einige wichtige Charakteristika einer richterlichen Entscheidung auf. Sie werden in einem gerichtlichen Sinn entwickelt („They are arrived in a judicial spirit“); dies schließt die Unparteilichkeit und Unabhängigkeit der Ausschussmitglieder, die wohlwogene Auslegung des Wortlauts des Paktes sowie den [verfahrens]abschließenden („determinative“) Charakter der Entscheidungen ein.

12. Der in Artikel 5 Absatz 4 des Fakultativprotokolls verwendete Terminus zur Bezeichnung von Entscheidungen des Ausschusses ist „Auffassungen“ („views“).<sup>3</sup> In diesen Entscheidungen werden die Ergebnisse des Ausschusses über die vom Beschwerdeführer behaupteten Verletzungen und – sofern eine Verletzung festgestellt wurde – ein Rechtsmittel gegen eine solche Verletzung angeführt.

13. Die Auffassungen des Ausschusses gemäß dem Fakultativprotokoll stellen eine maßgebliche Entscheidung des auf den Pakt gegründeten und mit der Auslegung dieses Rechtsinstruments betrauten Organs dar. Die Natur der Auffassungen und die ihnen beigemessene Bedeutung beruhen auf der integrierenden („integral“) Rolle, die dem Ausschuss sowohl gemäß dem Pakt als auch dem Fakultativprotokoll zukommt.

14. Gemäß Artikel 2 Absatz 3 des Paktes verpflichtet sich jeder Vertragsstaat „dafür Sorge zu tragen, dass jeder, der in seinen durch diesen Pakt anerkannten Rechten oder Freiheiten verletzt worden ist, das Recht hat, eine wirksame Beschwerde einzulegen, selbst wenn die Verletzung von Personen begangen worden ist, die in amtlicher Eigenschaft gehandelt haben“. Dies stellt die Grundlage für die Formulierung dar, die in den Auffassungen des Ausschusses dann durchwegs Verwendung findet, wenn eine Verletzung festgestellt wurde:

„Gemäß Artikel 2 Absatz 3(a) des Paktes ist der Vertragsstaat verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass der Beschwerdeführer eine wirksame Beschwerde einlegen kann. Durch Beitritt zum Fakultativprotokoll hat der Vertragsstaat die Zuständigkeit des Ausschusses anerkannt festzustellen, ob eine Verletzung des Paktes eingetreten ist oder nicht, und dass er sich gemäß Artikel 2 des Paktes verpflichtete, allen sich in seinem Gebiet befindlichen und seiner Jurisdiktion unterstehenden Personen die im Pakt anerkannten Rechte zu gewährleisten sowie eine wirksame und durchsetzbare Beschwerde zur Verfügung zu stellen, falls eine Verletzung festgestellt wurde. Insofern wünscht der Ausschuss vom Vertragsstaat innerhalb von 180 Tagen Informationen über die Maßnahmen zu erhalten, die getroffen wurden, um den Auffassungen des Ausschusses Wirkung zu verleihen.“

15. Die Natur der Auffassungen des Ausschusses wird weiters durch die Verpflichtung der Vertragsstaaten mitbestimmt, nach Treu und Glauben zu handeln – sowohl bei ihrer Teilnahme an Verfahren gemäß dem Fakultativprotokoll als auch in Bezug auf den Pakt selbst. Die Pflicht, mit dem Ausschuss zusammenzuarbeiten, erwächst aus der Anwendung des Grundsatzes, alle Vertragspflichten nach Treu und Glauben zu erfüllen.<sup>4</sup>

16. Der Ausschuss beschloss 1997 gemäß seiner Verfahrensordnung, ein Mitglied des Ausschusses zum Sonderberichterstatteur zur Kontrolle der Umsetzung der Auffassungen zu

<sup>3</sup> Im Französischen „constatations“ und im Spanischen „observaciones“.

<sup>4</sup> Übereinkommen über das Recht der Verträge (Wiener Vertragsrechtskonvention), 1969, Artikel 26.

bestellen.<sup>5</sup> Dieses Mitglied fordert in schriftlichen Erklärungen und oft auch durch persönliche Unterredungen mit diplomatischen Vertretern des betroffenen Vertragsstaates zur Beachtung der Auffassungen des Ausschusses auf und erörtert Umstände, die der Umsetzung im Wege stehen können. In einer Reihe von Fällen führte diese Vorgangsweise zur Akzeptanz und Umsetzung der Auffassungen des Ausschusses, während zuvor die Übermittlung der Auffassungen ohne Reaktion geblieben war.

17. Versäumt es ein Vertragsstaat, die Auffassungen des Ausschusses in einem bestimmten Fall umzusetzen, so wird dies durch Veröffentlichung der Entscheidungen des Ausschusses – unter anderem in Jahresberichten an die Generalversammlung der Vereinten Nationen – öffentlich dokumentiert.

18. Einige Vertragsstaaten, an die Auffassungen des Ausschusses über sie betreffende Mitteilungen übermittelt wurden, akzeptierten die Auffassungen des Ausschusses entweder zur Gänze oder teilweise nicht oder versuchten eine Wiederaufnahme des Verfahrens. Solche Reaktionen erfolgten bei einer Reihe von Fällen, bei denen der Vertragsstaat nicht am Verfahren teilgenommen hatte und seiner Verpflichtung, auf Mitteilungen gemäß Artikel 4 Absatz 2 des Fakultativprotokolls zu antworten, nicht nachgekommen war. In anderen Fällen erfolgte die Ablehnung der Auffassungen des Ausschusses zur Gänze oder teilweise nach der Teilnahme des Vertragsstaates am Verfahren und nach vollständiger Berücksichtigung seiner Argumente durch den Ausschuss. In all diesen Fällen betrachtet der Ausschuss den Dialog zwischen dem Ausschuss und dem Vertragsstaat als fortlaufenden, der Umsetzung dienlichen Prozess. Der Sonderberichterstatte zur Kontrolle der Umsetzung der Auffassungen pflegt diesen Dialog und erstattet dem Ausschuss regelmäßig Bericht über den Fortschritt.

19. Maßnahmen können von einem Beschwerdeführer dann gefordert oder von sich aus vom Ausschuss beschlossen werden, wenn eine vom Vertragsstaat getroffene oder angedrohte Handlung dem Beschwerdeführer oder dem Opfer wahrscheinlich einen nicht wieder gutzumachenden Schaden zufügte, wenn sie nicht bis zur vollständigen Prüfung der Mitteilung durch den Ausschuss zurückgezogen oder ausgesetzt wird. Beispiele sind die Verhängung der Todesstrafe und die Verletzung des Refoulement-Verbots. Um diese Erfordernisse gemäß dem Fakultativprotokoll erfüllen zu können, führte der Ausschuss gemäß seiner Verfahrensordnung ein Verfahren zur Beantragung vorläufiger oder provisorischer Schutzmaßnahmen in entsprechenden Fällen ein.<sup>6</sup> Die Nichtbeachtung solcher vorläufigen oder provisorischen Maßnahmen ist mit der Verpflichtung unvereinbar, das im Fakultativprotokoll vorgesehene Individualbeschwerde-Verfahren nach Treu und Glauben einzuhalten.

20. Die meisten Staaten verfügen nicht über spezielle Gesetze, die die Auffassungen des Ausschusses in ihre innerstaatliche Rechtsordnung übernehmen. Die Rechtsordnung einiger Vertragsstaaten sieht jedoch die Zahlung einer Entschädigung an die Opfer von Menschenrechtsverletzungen vor, die von internationalen Organen festgestellt wurden. In jedem Fall müssen die Vertragsstaaten mit allen ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln den Auffassungen des Ausschusses Wirkung verleihen.

---

<sup>5</sup> Verfahrensordnung des Ausschusses für Menschenrechte, Artikel 101.

<sup>6</sup> Verfahrensordnung des Ausschusses für Menschenrechte, UN Doc. CCPR/C/3/Rev.8, 22. September 2005, Artikel 92 (zuvor Artikel 86): „Bevor der Ausschuss dem betroffenen Vertragsstaat seine Auffassungen zu der Mitteilung übermittelt, kann er dem Staat mitteilen, ob seiner Ansicht nach vorläufige Maßnahmen wünschenswert sind, um nicht wiedergutzumachenden Schaden für das Opfer der behaupteten Verletzung zu verhindern. Der Ausschuss setzt dabei den betroffenen Vertragsstaat davon in Kenntnis, dass die Äußerung seiner Ansichten zu vorläufigen Maßnahmen keine Entscheidung in der Hauptsache der Mitteilung bedeutet.“