

Die Entwicklung des interamerikanischen Systems zum Schutz der Menschenrechte

*Antônio Augusto Cançado Trindade**

I.	Einleitende Betrachtungen	629
II.	Vorgeschichte und Herausbildung des interamerikanischen Schutzsystems	633
III.	Die Praxis der Interamerikanischen Kommission für Menschenrechte	636
IV.	Vertragliche Institutionalisierung des interamerikanischen Schutzsystems	643
V.	Konsolidierung des interamerikanischen Schutzsystems	654
	1. Der Aufbau der Rechtsprechung des Interamerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte	655
	a) Rechtsprechung des Gerichtshofs in Ausübung der gutachterlichen Funktion	655
	b) Rechtsprechung des Gerichtshofs in Ausübung der streitentscheidenden Funktion	660
	c) Rechtsprechung des Gerichtshofs im Bereich vorläufiger Schutzmaßnahmen	671
	2. Die Erweiterung der normativen Grundlage des interamerikanischen Schutzsystems	673
VI.	Fortentwicklung und Stärkung des interamerikanischen Schutzsystems	678
VII.	Addendum (2004 – 2008): Erschwerte Zuständigkeit in “ <i>Massaker-Fällen</i> ”	695
	1. Besondere Verantwortlichkeit der Staaten	696
	2. Bestimmung der Opfer	698
	3. Zusammenfassung	699

I. Einleitende Betrachtungen

Die Untersuchung der regionalen Systeme des Menschenrechtsschutzes erfordert eine Reihe einleitender Präzisierungen. Es gibt zwar eine Vielzahl völkerrechtlicher Instrumente in diesem Bereich, sie verfolgen aber ein einheitliches Ziel, den Schutz der Menschen. Die auf globaler und regionaler Ebene existierenden völkerrechtlichen Instrumente des Menschenrechtsschutzes sind durch die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 als gemeinsamer Ursprung und Ausgangspunkt der Bemühungen zur Verwirklichung des Ideals der Universalität der Menschenrechte inspiriert. Bezeichnend ist, dass sich ausdrückliche Bezüge auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte nicht nur in den Präambeln der Menschenrechtskonventionen der Vereinten Nationen finden, sondern auch in der Europäi-

* PhD (Cambridge – Yorke Prize); o. Prof. für Internationales Recht, Bundesuniversität Brasília; Richter und ehemaliger Präsident des Interamerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte; Mitglied des Kuratoriums der Haager Akademie für Internationales Recht. [Übersetzung aus dem brasilianischen Portugiesisch: *Gabi Wucher*, Dipl. Übersetzerin.]

schen Menschenrechtskonvention (1950), der Amerikanischen Menschenrechtskonvention (1969) und der Afrikanischen Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker (1981).¹

Die begriffliche Einheit der Menschenrechte durchdrang im Prozess der Universalisierung des Menschenrechtsschutzes in zunehmendem Maße die unterschiedlichen Formulierungen der in den verschiedenen Instrumenten anerkannten Rechte. So überrascht es keineswegs, dass dem Einzelnen die Freiheit der Wahl des einzuschlagenden völkerrechtlichen Verfahrens zugestanden wird (auf globaler oder regionaler Ebene). Ebenso wenig überrascht es, dass gegenüber dem vermeintlichen Opfer einer Menschenrechtsverletzung das Prinzip der günstigsten Norm angewandt wird (entweder eine in einem universellen oder regionalen Vertrag anerkannte völkerrechtliche oder eine innerstaatliche Rechtsnorm). Eine solche Komplementarität menschenrechtlicher Instrumente auf globaler und regionaler Ebene zeugt von der Eigenständigkeit des Völkerrechts im Bereich der Menschenrechte, das im Wesentlichen als Schutzrecht² charakterisiert ist.

Es ist verständlich, dass die in komplementärer Form auf globaler und regionaler Ebene angewendeten völkerrechtlichen Instrumente des Menschenrechtsschutzes das zentrale Augenmerk auf die Frage der Abgrenzung von Zuständigkeiten für die Gewährleistung eines zunehmend wirksameren Menschenrechtsschutzes lenken.³ Dies war in einem Rechtsbereich, der durch das Vorherrschen gemeinsamer übergeordneter Interessen, ordre public-Erwägungen und den Begriff kollektiver Gewährleistung der geschützten Rechte geprägt ist, absehbar. Aus dieser Perspektive ergibt sich, dass Bestrebungen zu oder Unterstellungen von vermeintlichen Antagonismen zwischen Lösungen auf universeller oder regionaler Ebene nicht fundiert sind, da es allein der Zweck dieser universellen, regionalen, allgemeinen

¹ Vgl. A. A. Cançado Trindade, in: S. A. Fabris (Hrsg.), *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*, 1997, Bd. I, Kap. I.

² A. A. Cançado Trindade, *The International Law of Human Rights at the Dawn of the XXIst Century*, *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional* 3 (1999-2000), 145 ff.

³ A. A. Cançado Trindade, *Co-existence and Co-ordination of Mechanisms of International Protection of Human Rights (At Global and Regional Levels)*, *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye* 202 (1987), 408. – Zu einer der ersten Bemühungen, einen allgemeinen Überblick der internationalen Dimensionen der Menschenrechte auf globaler und regionaler Ebene zusammenzustellen, vgl. die von K. Vasak herausgegebene Aufsatzsammlung, K. Vasak, *Les dimensions internationales des droits de l'homme*, 1978, 1 ff.; zu einem allgemeinen Überblick zu Universalismus und Regionalismus im Völkerrecht allgemein (in verschiedenen Abschnitten und Bereichen desselben) vgl. z.B. die Aufsatzsammlung *Colloque de Bordeaux* (20.-22.5.1976), *Société Française pour le Droit International Régionalisme et Universalisme dans le droit international contemporain*, 1977, 3 ff.

oder speziellen Instrumenten des Menschenrechtsschutzes deren Erweiterung bezweckt und in der Folge auch erreicht hat.⁴

Dies wird z.B. dadurch deutlich, dass u.a. die Amerikanische Deklaration der Rechte und Pflichten des Menschen von 1948 bestätigte, dass der völkerrechtliche Menschenrechtsschutz "the principal guide of an evolving American law" sein muss, und gleichzeitig erklärte, dass die von den Amerikanischen Staaten wiederholt anerkannten grundlegenden Menschenrechte auf den "attributes [of the] human personality" beruhen. Zwei Jahrzehnte später war man umsichtig genug, in die Präambel der Amerikanischen Menschenrechtskonvention von 1969 ebenfalls einen Bezug zu den entsprechenden Prinzipien herzustellen, die in verschiedenen Instrumenten sowohl auf universeller als auch auf regionaler Ebene "reaffirmed and refined" wurden.

Universalität ist jedoch nicht gleichbedeutend mit gänzlicher Uniformität; im Gegenteil wird diese durch regionale Besonderheiten bereichert. Jedes regionale System durchläuft seine eigene historische Entwicklung. So wurde im Rahmen des afrikanischen Schutzsystems im Juni 1998 in Ouagadougou, Burkina Faso, das erste Protokoll zur Afrikanischen Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker angenommen, das über die Errichtung des Afrikanischen Menschenrechtsgerichtshofs verfügt,⁵ um die Arbeit der Afrikanischen Kommission der Menschenrechte und der Rechte der Völker zu ergänzen. Im Bereich des europäischen Schutzsystems wurde durch das Protokoll Nr. 11 zur Europäischen Menschenrechtskonvention, das am 1.11.1998 in Kraft trat, der neue Europäische Gerichtshof für Menschenrechte als einziges rechtsprechendes Organ des so reformierten Systems gegründet, das den Individualbeschwerdeführern direkten Zugang zu diesem Gerichtshof einräumte.⁶

Im Bereich des interamerikanischen Schutzsystems haben der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte und die Interamerikanische Kommission für Menschenrechte im Jahr 2000 ihre jeweiligen Verfahrensordnungen neu gefasst, um so die unter der Amerikanischen Menschenrechtskonvention vorgesehenen Verfahren (ohne Beeinträchtigung der Rechtssicherheit) effektiver zu gestalten, wobei den Schutzbedürfnissen der Opfer besonderes Augenmerk zuteil wurde. Jedes regionale System hat also seine eigene Dynamik entwickelt, im Kontext der menschenrechtlichen

⁴ A. A. *Cançado Trindade*, *Universalismo e Regionalismo nos Direitos Humanos: O Papel dos Organismos Internacionais na Consolidação e Aperfeiçoamento dos Mecanismos de Proteção Internacional*, *Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional* 13 (1997), 99 ff.

⁵ Vgl. A. A. *Cançado Trindade*, in: S. A. Fabris, *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*, 2002, Bd. III, Kap. XVII.

⁶ Vgl. A. A. *Cançado Trindade* (Anm. 5), Kap. XVI.

Realität des jeweiligen Kontinents seine historische Entwicklung durchlaufen und ist seinen eigenen Weg gegangen. Jede Prognose über die Zukunft der regionalen Menschenrechtsschutzsysteme muss insofern von den im Laufe der letzten Jahrzehnte in diesem Bereich gesammelten Erfahrungen ausgehen.

Bezüglich der Entwicklung speziell des interamerikanischen Schutzsystems lassen sich heute fünf grundlegende Phasen unterscheiden. Die erste Phase – die Vorgeschichte des Systems – war durch das Gefüge von Instrumenten mit unterschiedlichem Rechtsgehalt und unterschiedlichen Rechtswirkungen gekennzeichnet. Die zweite Phase – die Herausbildung des interamerikanischen Schutzsystems – war durch die Pionierleistung der Interamerikanischen Kommission für Menschenrechte und die graduelle Erweiterung ihrer Befugnisse geprägt. Die dritte Phase – die Institutionalisierung des Systems auf vertraglicher Grundlage – entwickelte sich ab dem Inkrafttreten (Mitte 1978) der Amerikanischen Menschenrechtskonvention. Die vierte Phase, die zu Anfang der achtziger Jahre einsetzte, entspricht der der Konsolidierung des Systems, die sich erstens durch die Entwicklung der Rechtsprechung des Gerichtshofes vollzog, und zweitens durch die Annahme neuer Schutzinstrumente, wie der beiden Zusatzprotokolle (Zusatzprotokoll zur Amerikanischen Menschenrechtskonvention über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte (1988) bzw. über die Abschaffung der Todesstrafe (1990)). Diesen Protokollen sind andere relevante Konventionen hinzuzufügen, so die Interamerikanische Konvention zur Verhütung und Bestrafung von Folter (1985), die Interamerikanische Konvention betreffend das gewaltsame Verschwindenlassen von Personen (1994), die Interamerikanische Konvention zur Verhinderung, Bestrafung und Eliminierung von Gewalt gegen Frauen (1994), und die Interamerikanische Konvention zur Verhinderung aller Formen der Diskriminierung von Menschen mit Behinderung (1999).

In den neunziger Jahren treten wir in eine fünfte Phase ein, die der gegenwärtig gebotenen Stärkung des interamerikanischen Schutzsystems entspricht.⁷ Mit der Betrachtung dieser letzten Phase, die wir gegenwärtig durchleben, werden wir unsere diesbezüglichen Überlegungen und Empfehlungen de lege ferenda hinsichtlich der Weiterbildung und Stärkung des interamerikanischen Schutzsystems, und insbesondere des Schutzmechanismus der Amerikanischen Menschenrechtskonvention zu Beginn dieses 21. Jahrhunderts darlegen.

⁷ Vgl. hierzu A. A. Cançado Trindade, *The Inter-American System of Protection of Human Rights (1948-1999): Evolution, Present State and Perspectives*, *Recueil des Cours – Textes et Sommaires – XXX Session d’Enseignement*, 1999, 1 ff.

Gehen wir also zur Untersuchung der Entwicklung, des gegenwärtigen Stands und der Perspektiven des interamerikanischen Systems zum Schutz der Menschenrechte über.

II. Vorgeschichte und Herausbildung des interamerikanischen Schutzsystems

Betrachten wir die Amerikanische Deklaration der Rechte und Pflichten des Menschen von 1948⁸ (gemeinsam mit der "Inter-American Charter of Social Guarantees" des gleichen Jahres⁹) als Ausgangspunkt des interamerikanischen Schutzsystems, so stellen wir fest, dass sich in ihrem Vorfeld bzw. Umfeld Instrumente mit unterschiedlichem Rechtsgehalt und unterschiedlichen Rechtswirkungen finden, die im Allgemeinen auf bestimmte Situationen oder Rechtskategorien gerichtet sind. Das ist der Fall bei der Convention Relative to the Rights of Aliens (1902), der Convention on the Statute of Naturalized Citizens (1906), sowie der Convention on the Statute of Aliens (1928),¹⁰ Konventionen im Zusammenhang mit Fragen des Asyls,¹¹ Konventionen über die Rechte der Frau,¹² im Rahmen interamerikanischer Konferenzen angenommenen Resolutionen zu unterschiedlichen Aspekten des Menschenrechtsschutzes,¹³ sowie von Erklärungen dieser Konferenzen, die Bezüge zur Thematik der Menschenrechte enthalten.¹⁴

⁸ Angenommen im April desselben Jahres, acht Monate vor der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (vom 10.12.1948).

⁹ Beide basieren auf Resolutionen, nicht auf Verträgen.

¹⁰ Convention Relative to the Rights of Aliens (1902), Convention on the Statute of Naturalized Citizens (1906), Convention on the Statute of Aliens (1928); vgl. Organisation Amerikanischer Staaten (OAS), *Inter-American Treaties and Conventions*, 1980, 10, 12 und 24.

¹¹ Convention on Asylum (Havana, 1928), Conventions on Diplomatic Asylum and Territorial Asylum (Caracas, 1954), (vgl. OAS (Anm. 10), 25 und 49-50). Über die Anwendung dieser und anderer Instrumente im Bereich Asyl in Lateinamerika vgl. International Commission of Jurists, *The Application in Latin America of International Declarations and Conventions Relating to Asylum*, 1975, 1 ff.

¹² Interamerikanische Konventionen über die Politischen und Bürgerlichen Rechte der Frau (Mai 1948); vgl. OAS (Anm. 10), 47 f.

¹³ Z.B. die Resolutionen XXVII (Informationsfreiheit), XXVIII (Rechte der Frau), XLI (Rassendiskriminierung), LV (Charta der Frau und des Kindes) und LVI (soziale Fragen) der Konferenz von Chapultepec (Mexiko, 1945); vgl. *P. P. Camargo*, *La Protección Jurídica de los Derechos Humanos y de la Democracia en América*, 1960, 162. Und später z.B. die Resolution XXVII (Stärkung des Menschenrechtsschutzsystems) der Konferenz von Caracas von 1954 (*P. P. Camargo*, 165 f.).

¹⁴ Z.B. die Erklärung von Mexiko (1945), die sich im Bereich der Menschenrechte auf Chancengleichheit bezieht; die "Erklärung der Sozialen Grundsätze von Amerika" (in der Resolution LVIII der Konferenz von Chapultepec von 1945); und später die Erklärung von

Im Wesentlichen war es jedoch die Amerikanische Deklaration der Rechte und Pflichten des Menschen von 1948, die in diesem Bereich die zentrale normative Grundlage für die Zeit vor der Annahme der Amerikanischen Menschenrechtskonvention im Jahre 1969 bildete, und sie ist weiterhin die wichtigste normative Grundlage für die Staaten, die der Amerikanischen Menschenrechtskonvention nicht beigetreten sind. Die Amerikanische Deklaration von 1948 proklamierte die in ihr niedergelegten Rechte als der menschlichen Person innewohnend, vertrat – anders als die Amerikanische Menschenrechtskonvention und in ähnlicher Form wie die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 – eine gesamtheitliche Perspektive der Menschenrechte (bürgerliche, politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte) und hob die Korrelation zwischen Rechten und Pflichten hervor.

Aus historischer Perspektive lassen sich die wichtigsten Beiträge der Amerikanischen Deklaration von 1948 zur Entwicklung des interamerikanischen Schutzsystems wie folgt zusammenfassen: a) die bereits erwähnte Konzeption der Menschenrechte als der menschlichen Person innewohnend; b) die Konzeption der Ganzheitlichkeit der Menschenrechte (die bürgerliche, politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte umfasst); c) die normative Grundlage im Verhältnis zu den Nichtvertragsstaaten der Amerikanischen Menschenrechtskonvention; d) die Korrelation zwischen Rechten und Pflichten. Im Laufe der letzten Jahre hat sich der Interamerikanische Menschenrechtsgerichtshof verschiedentlich auf die Amerikanische Deklaration von 1948 berufen, so z.B. in seinem ersten Gutachten (von 1982) hinsichtlich der Integration zwischen dem globalen und dem regionalen Schutzsystem; im sechsten Gutachten (1986) in Bezug auf den Begriff "Allgemeinwohl" (Art. 32 Abs. 2) der Amerikanischen Konvention; und im

Caracas (1954) über die Stärkung der Menschenrechte als Mittel zur Stärkung der demokratischen Institutionen in den amerikanischen Staaten; Vgl. *P. P. Camargo* (Anm. 13), 161 f. und 165. So finden wir in diesen anfänglichen Schritten ein Gefüge von Instrumenten, deren Verbindlichkeitsgrad zwischen Rechtsbindung bis hin zu reinem Empfehlungscharakter variiert, und die zu ihrem Großteil auf bestimmte Aspekte des Schutzes von Individualrechten auf dem amerikanischen Kontinent gerichtet sind. Interessant ist hier, dass es eine Resolution einer interamerikanischen Konferenz war (Lima 1938) – eine Resolution, die heute als eigentlicher "naher Vorläufer" der zehn Jahre später angenommenen Amerikanischen Erklärung der Rechte und Pflichten des Menschen angesehen wird –, die – obgleich sie keine rechtliche Bindungswirkung begründete – erstmalig in direkter Form das Thema der Menschenrechte im Rahmen einer panamerikanischen Konferenz behandelte, indem sie gemeinsame Maßnahmen zu deren Schutz empfahl; vgl. *D. Uribe Vargas*, *Los Derechos Humanos y el Sistema Interamericano*, 1972, 127 f.; *A. A. Cançado Trindade*, *Formación, Consolidación y Perfeccionamiento del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, *Curso de Derecho Internacional Organizado por el Comité Jurídico Interamericano* 17 (1991), 11 f.

ZaöRV 70 (2010)

zehnten Gutachten (1989) im Hinblick auf die zwischen der Auslegung der Deklaration, der Amerikanischen Konvention und den menschenrechtlichen Normen der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS)-Charta bestehenden Wechselwirkungen.¹⁵

Die Interamerikanische Kommission für Menschenrechte wurde nicht durch einen Vertrag, sondern durch eine Resolution begründet: die Resolution VIII des V. Konsultationstreffens der Außenminister (Santiago, 1959).¹⁶ Ihrem Statut von 1960 entsprechend war das Mandat der Kommission auf die Förderung der Menschenrechte beschränkt; im Rahmen des Regionalsystems genoss sie eine Stellung *sui generis*. Trotzdem nahm die Interamerikanische Kommission direkt nach ihrer Einrichtung eine ähnliche Haltung ein und bemühte sich frühzeitig um eine Erweiterung ihrer eigenen Befugnisse. So empfahl beispielsweise das VIII. Konsultationstreffen der Außenminister (Punta del Este, 1962) dem Rat der OAS in Form einer weiteren Resolution – der Resolution IX – die Änderung des Statuts der Interamerikanischen Kommission für Menschenrechte, um deren Zuständigkeiten und Befugnisse zu erweitern. Dies geschah dann anlässlich der Zweiten Interamerikanischen Sonderkonferenz (Rio de Janeiro, 1965), die durch die Resolution XXII die Befugnisse der Kommission auch um die Entgegennahme von Beschwerden oder Mitteilungen über Menschenrechtsverletzungen erweiterte.

So umfassten die Befugnisse der Kommission bald neben dem Berichtssystem (das verschiedene Berichtsarten wie Tätigkeitsberichte, Jahresberichte und Berichte über bestimmte Länder einschließt)¹⁷ die Prüfung von Mittei-

¹⁵ Zu einer Untersuchung der Amerikanischen Erklärung der Rechte und Pflichten des Menschen von 1948 vgl. *H. Gros Espiell*, *La Declaración Americana: Raíces Conceptuales y Políticas en la Historia – Filosofía y el Derecho Americano*, *Rev. IIDH, Sonderausgabe* (Mai 1989), 41 ff.; *Th. Buergenthal*, *La Relación Conceptual y Normativa entre la Declaración Americana y la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, *Rev. IIDH, Sonderausgabe* (Mai 1989), 111 ff.; *A. A. Cançado Trindade*, *Reflexiones sobre las Declaraciones Universal y Americana de Derechos Humanos de 1948 con Ocasión de Su Cuadragésimo Aniversario*, *Rev. IIDH, Sonderausgabe* (Mai 1989), 121 ff.

¹⁶ Festzustellen ist, dass das Konsultationstreffen, das ursprünglich als Beratungsorgan im Rahmen dringender, den Frieden und die Sicherheit des Kontinents gefährdender Probleme konzipiert war, mit der Schaffung der Interamerikanischen Kommission für Menschenrechte in gewisser Weise seine eigenen Befugnisse *ratione materiae* erweitert hat, indem es erstmalig seit der Annahme der Charta von Bogota eine „Institutionalisierung“-Gewalt ausübte, die in der ursprünglichen Charta der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) (Artikel 33) der Interamerikanischen Konferenz vorbehalten war; *K. Vasak*, *La Commission Interaméricaine des Droits de l'homme*, 1968, 38 f.

¹⁷ Zu einer Untersuchung vgl. *A. A. Cançado Trindade*, *Reporting in the Inter-American System of Human Rights Protection*, in: P. Alston/J. Crawford (Hrsg.), *The Future of U.N. Human Rights Treaty Monitoring*, 2000, 333 ff.

lungen, Länderbesuche (mit Zustimmung der betreffenden Staaten) und die Vorbereitung von Studien und Seminaren. Die anfänglich eingeschränkten Befugnisse der Kommission wurden im Rahmen eines freizügigen und extensiven Interpretationsprozesses erweitert; der Umstand, dass ihre Mitglieder in ihrer persönlichen Eigenschaft handelten – und nicht als Repräsentanten der jeweiligen Staaten – hat sicherlich die freizügige und weite Auslegung des Statuts und der Verfahrensordnung der Kommission begünstigt.¹⁸

III. Die Praxis der Interamerikanischen Kommission für Menschenrechte

Schon in den ersten Jahren ihres Bestehens ist die Kommission, als menschenrechtliches Schutzorgan weiter vorangeschritten: im Fall der Dominikanischen Republik (1965-1966) wurde die Kommission zu einem effektiven Aktionsorgan, indem sie über ein Jahr lang durchgehend in diesem Land im Einsatz war und damit bei weitem über ihre Befugnisse als beobachtendes und empfehlendes Organ hinausging; diese Präzedenzaktion erweiterte ihren Zuständigkeitsbereich;¹⁹ so wurde die Kommission mit ihren 1965 erweiterten Zuständigkeiten in einer Bürgerkriegssituation in der Dominikanischen Republik zum ersten Mal für einen langen und durchgängigen Zeitraum tätig. Vier Jahre später, während des bewaffneten Konflikts zwischen Honduras und El Salvador (1969), haben sich Mitglieder der Kommission für einen Zeitraum von ungefähr vier Monaten in diesen Ländern aufgehalten.²⁰ Es bestand damals bereits kein Zweifel mehr daran, dass sich die Kommission als Organ effektiver Aktion zum Schutz der Menschenrechte konsolidiert hatte.

Mit dem ersten Reformprotokoll zur OAS-Charta (Buenos Aires, 1967), das 1970 in Kraft trat, wurde die Kommission schließlich als ein Hauptorgan dieser regionalen Organisation errichtet.²¹ Somit wurde ihr rechtlicher Status beträchtlich gestärkt und mögliche Einwände hinsichtlich ihrer Zuständigkeit wurden ausgeräumt: die Kommission wurde so mit einer vertraglichen Grundlage ausgestattet, mit einem Mandat nicht nur der Förde-

¹⁸ A. S. Schreiber, *The Inter-American Commission on Human Rights*, 1970, 65 f., 87, 145 ff. und 155.

¹⁹ K. Vasak (Anm. 16), 168 f.; A. S. Schreiber (Anm. 18), 119 und 144 f.

²⁰ B. Wood, *Human Rights and the Inter-American System*, in: T. J. Farer (Hrsg.), *The Future of the Inter-American System*, 1979, 126.

²¹ Art. 51 (e) und 112 des ersten Reformprotokolls zur OAS-Charta (von 1967).

rung, sondern nunmehr auch der Kontrolle und Überwachung des Schutzes der Menschenrechte.²² Der Weg war bereitet für die "konstitutionelle" Stärkung der Ausübung ihrer Befugnisse und für die politische Bedeutung ihrer Entscheidungen.²³

Seitdem konnte die Kommission mit einem weiten Handlungsspielraum tätig werden, wie es z.B. der Fall Chile verdeutlicht, in dessen Rahmen sie Tatsachenerhebungen vornahm, Vorort-Untersuchungen durchführte, Empfehlungen ausarbeitete sowie, ab 1973, eine Reihe von Berichten erstellte.²⁴ Dies war nur einer von mehreren Fällen, in denen die Kommission in den siebziger Jahren aktiv tätig wurde.²⁵ Eine der vollständigsten Untersuchungen, die die Kommission jemals durchgeführt hat, findet sich in dem Bericht aus dem Jahr 1979 über verschwundene Personen in Argentinien.²⁶ Gegen Ende der siebziger Jahre hatte die Kommission insgesamt 11 Vorort-Untersuchungen durchgeführt; diese Zahl verdoppelte sich bis Ende der achtziger Jahre.²⁷ Solche Vorort-Untersuchungen hatten außerdem präventive Funktion. Die Interamerikanische Menschenrechtskommission gehört sicher zu den internationalen menschenrechtlichen Überwachungsorganen, die am häufigsten von Vorort-Untersuchungen Gebrauch gemacht haben.²⁸

²² H. Gros Espiell, *Institutions régionales de promotion et de protection des droits de l'homme: Organisation des États Américains*, in: K. Vasak (Hrsg.), *Manual UNESCO des Droits de l'Homme – Les dimensions internationales des droits de l'Homme*, 1976, 95 und 91; C. García Bauer, *La Observancia de los Derechos Humanos y la Estructuración del Sistema Internacional de Protección en el Ámbito Americano*, in: OEA (Hrsg.), *La Convención Americana sobre Derechos Humanos*, 1980, 25 ff.

²³ T. Buergenthal, *The Revised OAS Charter and the Protection of Human Rights*, *AJIL* 69 (1975), 833 ff.

²⁴ H. Gros Espiell, *Le fonctionnement des institutions régionales de protection des droits de l'homme illustré par l'affaire chilienne*, in: *Institut International des Droits de l'Homme – Résumés des Cours 1977, 1977, doc. F/HGE*, 4 ff.; zu den Debatten über den Fall Chile im Rahmen der Kommission und der Generalversammlung der OAS (von 1976 bis 1978), siehe B. Wood (Anm. 20), 145 ff.

²⁵ Siehe z.B., inter alia, daran anschließende Fälle von Vorort-Untersuchungen – die die Kommission in El Salvador, Haiti, Nicaragua, Argentinien und Kolumbien durchgeführt hat, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, 1978, 113 ff.; *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, 1979/1980, 17 ff.

²⁶ Siehe Kommentare hierzu in M. L. Bartolomei, *Gross and Massive Violations of Human Rights in Argentina 1976-1983*, 1994, 262 ff.

²⁷ Vgl. E. Vargas Carreño, *Las Observaciones In Loco Practicadas por La Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, in: OEA (Hrsg.), *Derechos Humanos en las Américas – Homenaje a la Memoria de C. A. Dunshee de Abranches*, 1984, 290 ff.; E. Márquez Rodríguez, *Visitas de Observación in Loco de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Sus Informes*, in: A. A. Cançado Trindade/G. Elizondo/J. Ordóñez (Hrsg.), *Estudios Básicos de Derechos Humanos*, 1995, Bd. III, 135 ff.

²⁸ Neben den bereits genannten Missionen in der Dominikanischen Republik (1965-1966), während des bewaffneten Konflikts zwischen Honduras und El Salvador (1969), im Fall Chile

In die Jahresberichte der Kommission wurde ein Abschnitt aufgenommen, der von Regierungen der OAS-Mitgliedstaaten übermittelte Informationen über den Fortschritt bei der Implementierung der in den grundlegenden Instrumenten des interamerikanischen Schutzsystems niedergelegten Ziele enthält.²⁹ Die Kommission forderte die OAS-Mitgliedstaaten beharrlich auf, bestimmte Rechtskategorien in die Texte ihrer Verfassungen aufzunehmen (oder die allgemein anerkannten völkerrechtlichen Normen in ihr internes Recht zu übernehmen) und ihre jeweilige innerstaatliche Gesetzgebung mit den in den Menschenrechtskonventionen enthaltenen Vorschriften in Einklang zu bringen.³⁰ Manche Staaten sind bis heute in dieser Form verfahren.

In Bezug auf die Untersuchung der ihr zugegangenen Beschwerden oder Mitteilungen über vermeintliche Menschenrechtsverletzungen erlaubte die Art der ergriffenen Maßnahmen der Interamerikanischen Menschenrechtskommission, flexibel zu agieren und die umgehende Abweisung bestimmter Mitteilungen aufgrund der Zulässigkeitsvoraussetzungen zu vermeiden (wie etwa die Voraussetzung der vorherigen Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs). So ermöglichten eine Reihe von Verfahrensregeln³¹ sowie o.g. Grundvoraussetzung der Kommission, mit für die Beschwerdeführer güns-

(ab 1973) und im Fall der Verschwundenen in Argentinien (1979) kam u.a. auch den im Fall der Miskita-stämmigen Volksgruppe in Nicaragua (1984) und im Fall Haiti (1993-1994) durchgeführten Missionen Bedeutung zu. Die Kommission hat solche Vorort-Beobachtungen als Teil der Untersuchung der allgemeinen menschenrechtlichen Situation in bestimmten Staaten oder im Laufe der Untersuchung von Individualbeschwerden oder -mitteilungen (zur Sachverhaltsfeststellung) durchgeführt. Im Kontext des ersten Falls haben sich in jüngerer Zeit zwei Missionen zu Vorort-Beobachtungen nach Brasilien (Dezember 1996) und Mexiko (Januar 1997) ergeben.

²⁹ Im Allgemeinen in Bezug auf legislative Maßnahmen, gerichtliche Entscheidungen und andere Vorkehrungen (z.B. administrative Praktiken) auf nationaler Ebene. Vgl. z.B. u.a. OAS, Relatório Anual da C.I.D.H., 1977, 15 ff.; OAS, Relatório Anual da C.I.D.H., 1978, 13 ff.; OAS, Relatório Anual da C.I.D.H., 1979/1980, 77 ff.

³⁰ So hat die Interamerikanische Kommission beispielsweise aus konkretem Anlass die Mitgliedstaaten der OAS aufgerufen, bestimmte Rechtskategorien (so im arbeitsrechtlichen Bereich) in die Texte ihrer Verfassungen aufzunehmen und ihre jeweiligen Gesetze mit den in den Konventionen und Empfehlungen der Internationalen Arbeitsorganisation enthaltenen Vorschriften in Einklang zu bringen; vgl. OAS, Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights, 1971/1972, 33.

³¹ Vgl. A. A. Cançado Trindade, The Evolution of the OAS System of Human Rights Protection: An Appraisal, GYIL 25 (1982), 498 ff.; A. Aguilar, Procedimiento que Debe Aplicar la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el Examen de las Peticiones o Comunicaciones Individuales sobre Presuntas Violaciones de Derechos Humanos, in: OEA (Anm. 27), 199 ff.

tigeren Annahmen hinsichtlich der Zulassungsvoraussetzungen ihrer Beschwerden oder Mitteilungen zu arbeiten.³²

So hat die Kommission z. B. in Bezug auf das Zulässigkeitsersfordernis der vorherigen Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs eine Reihe unterschiedlicher Lösungen angewandt, die die Anforderung zusätzlicher Informationen und die Vertagung der Entscheidung (anstatt der einfachen Abweisung der Beschwerden) und die anschließende Wiedereröffnung der Fälle einschloss.³³ Eine im Rahmen der Zweiten Interamerikanischen Sonderkonferenz (Rio de Janeiro, 1965)³⁴ angenommene Auslegungsregel besagte, dass sich das Zulässigkeitsersfordernis der vorherigen Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs nicht auf die sogenannten "allgemeinen Fälle" erstrecke. Die Frage wurde im Dezember 1968 und Mai 1972³⁵ untersucht, und 1971-1972 wurde diese Auslegungsregel im Fall Nr. 1684 angewandt.³⁶ Kurz darauf hat die Kommission in einem weiteren Fall diese Auslegungsregel erneut angewandt, die die Aufhebung der Garantien eines fairen Verfahrens vor Gericht und andere Verfahrensverstöße, sowie die Unwirksamkeit der Rechtsmittel des Amparo-Verfahrens und des Habeas-corpus-Verfahrens betrafen; durch die Aufhebung der Zulässigkeitsvoraussetzung der Erschöpfung der innerstaatlichen Rechtsmittel konnte sich die Kommission unmittelbar der Untersuchung des Sachverhalts der Fälle zuwenden.³⁷

³² Siehe A. A. *Cançado Trindade*, *Evolución y Desarrollos Recientes en el Agotamiento de los Recursos Internos en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, in: *Los Derechos Humanos en América – Una Perspectiva de Cinco Siglos*, 1994, 321 ff.; vgl. allgemein hierzu M. *Pinto*, *La Denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, 1993, 22 ff.; B. *Santoscoy*, *La Commission interaméricaine des droits de l'homme et le développement de sa compétence par le système des pétitions individuelles*, 1995, 3 ff.

³³ A. A. *Cançado Trindade*, *Exhaustion of Local Remedies in the Inter-American System*, *Indian Journal of International Law* 18 (1978), 345 ff.

³⁴ OEA doc. OEA/Ser.C/I.13, 32 (Schlussakte der Konferenz).

³⁵ Vgl. A. A. *Cançado Trindade* (Anm. 33), 348.

³⁶ OEA doc. OEA/Ser.L/V/II.29-doc. 5, 1972, 3.

³⁷ Vgl. OEA doc. OEA/Ser.L/V/II.34-doc.21, 1974, 1 ff. (zu dem noch in 1974 angenommenen Bericht der Kommission über den Fall). – Parallelen dieser Entwicklung finden sich sowohl in der Praxis der Europäischen Menschenrechtskommission, in Fällen von mit der Europäischen Menschenrechtskonvention unvereinbaren "legislativen Maßnahmen und administrativen Praktiken" (A. A. *Cançado Trindade*, *Exhaustion of Local Remedies in Relation to Legislative Measures and Administrative Practices – the European Experience*, *Malaya Law Review* 18 (1976), 257 ff.) als auch in der Praxis des durch die Resolution 1503 des Wirtschafts- und Sozialrats vorgesehenen sogenannten "1503-Verfahrens", die durch die Resolution 1 (XXIV) von 1971 der (ehemaligen) Unterkommission zur Verhinderung der Diskriminierung und zum Schutz von Minderheiten der Vereinten Nationen ergänzt wurde (verfahrenskonform selektierte Beschwerden, die der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen zugeleitet werden und sich auf "particular situations which appear to reveal a consistent pattern of gross and reliably attested violations of human rights" beziehen; vgl. A. A. *Cançado Trindade*, *A Implementação Internacional dos Direitos Humanos ao Final da Déca-*

Diese Praxis der Interamerikanischen Menschenrechtskommission hat sogar noch vor Annahme und Inkrafttreten der Interamerikanischen Menschenrechtskonvention gezeigt, dass diese Zulässigkeitsvoraussetzung nicht sakrosankt ist, und dass sie – aufgrund des Kriteriums der Wirksamkeit der innerstaatlichen Rechtsmittel – im Kontext des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes wesentlich flexibler angewandt worden ist. Hier bilden die innerstaatlichen Rechtsmittel einen wesentlichen Bestandteil des Systems des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes selbst, wobei der Schwerpunkt auf dem Element der Wiedergutmachung (redress) und nicht auf dem Verfahren der Erschöpfung von Rechtsmitteln liegt. Diese Voraussetzung zeugt von der zwischen Völkerrecht und innerstaatlichem Recht bestehenden Wechselwirkung im Kontext des Menschenrechtsschutzes, der sich von Grund auf an den Opfern, den Rechten der Menschen und nicht etwa an denen der Staaten orientiert. Die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts – auf die sich die Formulierung des Erfordernisses der Rechtsmittlerschöpfung in den völkerrechtlichen Verträgen und Instrumenten des Menschenrechtsschutzes bezieht –, werden im unterschiedlichen Kontext nicht nur weiterentwickelt, sondern erfahren darüber hinaus bei ihrer Aufnahme in menschenrechtliche Verträge oder Instrumente auch notwendigerweise einen gewissen Grad an Ein- oder Anpassung, der durch die Eigenart von Gegenstand und Zweck derselben sowie die allgemein anerkannte Besonderheit des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes vorgegeben ist.³⁸ Klar veranschaulicht wird dieses Verständnis durch die Praxis der Interamerikanischen Kommission.

da de Setenta, *Revista da Faculdade de Direito da UFMG* 24 (1979), 354; *M. Schreiber*, The Development and Main Features of the Existing United Nations Procedures for Dealing with Communications Concerning Human Rights Containing Allegations of Violations of Human Rights and Fundamental Freedoms, *Revista de Derechos Humanos* 4 (1974), 110 ff.). So hat sich die Praxis der Interamerikanischen Menschenrechtskommission in diesem Kontext sogar noch vor Inkrafttreten der Amerikanischen Menschenrechtskonvention an die parallelen Erfahrungen der Europäischen Menschenrechtskommission (im Rahmen der Europäischen Menschenrechtskonvention) und der Menschenrechtskommission der UNO (im Rahmen des "1503-Verfahrens" des Wirtschafts- und Sozialrats) angeschlossen. Allen gemein war die Ausrichtung auf eine stufenweise Erleichterung des Zugangs der vermeintlichen Opfer zu den internationalen Instanzen und somit eine Stärkung ihrer Stellung im Völkerrecht – durch Verfahren auf der Grundlage sowohl von Konventionen als auch auf außer-konventioneller Basis, wobei jedoch alle Verfahren gleichermaßen Rechtswirkung in Bezug auf die Mitgliedstaaten erzeugen

³⁸ *A. A. Cançado Trindade*, The Application of the Rule of Exhaustion of Local Remedies in International Law, 1983, 1 ff.; *A. A. Cançado Trindade*, O Esgotamento de Recursos Internos no Direito Internacional, 2. Aufl. 1997, 19 ff.; *A. A. Cançado Trindade*, El Agotamiento de los Recursos Internos en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, in: San José de Costa Rica, IIDH, 1991, Série para ONGs, Bd. I, 11 ff.

ZaöRV 70 (2010)

Im Rahmen ihrer umfangreichen Praxis der Untersuchung von Individualbeschwerden oder –mitteilungen hat die Kommission Resolutionen mit von Fall zu Fall variierendem Inhalt angenommen: in solchen Resolutionen hat die Kommission erklärt, dass die im Fall berichteten Handlungen prima facie eine Menschenrechtsverletzung darstellten; oder sie empfahl eine umfassende Untersuchung einer vermeintlichen Menschenrechtsverletzung, oder entschied, die Überprüfung des Falls bis zum Bekanntwerden der Ergebnisse einer in Durchführung befindlichen Ermittlung auszusetzen; oder erklärte schließlich, dass die in der Beschwerde behauptete Menschenrechtsverletzung nicht stattgefunden habe.³⁹ In einigen Fällen gelang es der Kommission, einen freundschaftlichen Ausgleich mit den beklagten Staaten zu erzielen.⁴⁰

Zweifellos war die Tätigkeit der Interamerikanischen Menschenrechtskommission bereits lange vor Inkrafttreten der Amerikanischen Menschenrechtskonvention ein entscheidendes Element für die Entwicklung des interamerikanischen Systems zum Schutz der Menschenrechte. Die Kommission hatte beispielsweise bis 1975 bereits über 1.800 Mitteilungen über Menschenrechte untersucht, ein beträchtliches Werk für ein bis dahin – ohne dass die Konvention in Kraft getreten wäre – arbeitendes Organ. Ende 1978 (das Jahr des Inkrafttretens der Amerikanischen Menschenrechtskonvention) beliefen sich die von der Kommission untersuchten Fälle bereits auf 3.200 (mit über zehntausend Opfern aus 18 bis 19 Ländern). Das bedeutet, dass sich die Kommission mit 20 Prozent der Fälle in den ersten 15 Jahren ihrer Tätigkeit befasst hat, und mit ungefähr 80 Prozent der Fälle – bis zum Inkrafttreten der Amerikanischen Menschenrechtskonvention –, von 1973 bis 1978, also im Zeitraum von fünf Jahren.⁴¹ Später, von 1978 bis Mitte 1985 sind der Kommission weitere 6.666 Beschwerden oder Mitteilungen zugegangen, deren Gesamtzahl sich Anfang der neunziger Jahre auf über 10.000 Mitteilungen belief.⁴²

³⁹ A. A. Cançado Trindade (Anm. 33), 347 f.

⁴⁰ Vgl. hierzu die Studie von C. Sepúlveda, El Procedimiento de Solución Amistosa ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, in: OEA (Anm. 27), 242 ff.

⁴¹ E. Vargas Carreño, El Perfeccionamiento de los Mecanismos Interamericanos a la Luz de su Experiencia, in: W. Sanchez G. (Hrsg.), Estudios Internacionales: Derechos Humanos y Relaciones Internacionales, 1979, 227.

⁴² A. A. Cançado Trindade, El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (1948-1995): Evolución, Estado Actual y Perspectivas, in: D. Bardonnnet/A. A. Cançado Trindade (Hrsg.), Derecho Internacional y Derechos Humanos/Droit international et droits de l'homme, 1996, 56. Zu einer Systematisierung der Praxis der Interamerikanischen Kommission vgl. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Diez Años de Actividades – 1971-1981, 1982, 3 ff.; O. L. Fappiano/C. Loayza T., Repertorio de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1971-1995), 1998, 23 ff.

Den konkreten Ergebnissen in einer Vielzahl von Fällen ist die wichtige Präventivfunktion hinzuzurechnen, die der Kommission zukommt. Infolge ihrer allgemeinen Empfehlungen, die an bestimmte Staaten gerichtet oder in ihren Jahresberichten formuliert waren, wurden Gesetze, Dekrete und andere Bestimmungen aufgehoben oder abgeändert, die sich negativ auf die Geltung der Menschenrechte auswirkten, Schutzmechanismen in den nationalen Rechtsordnung geschaffen oder gestärkt und Rechtsmittel und Verfahren zum besseren Schutz der Menschenrechte eingerichtet.⁴³ Neben dem System der Beschwerden oder Mitteilungen hat sich auch das System der Ermittlungen (Vorort-Untersuchungen) als bedeutsam erwiesen, ebenso wie die Erstellung von Berichten über die allgemeine Situation in Ländern und die der Generalversammlung der OAS von der Kommission vorgelegten regelmäßigen Berichte.⁴⁴

Schließlich hat sich die Interamerikanische Menschenrechtskommission auch der Durchführung von Projekten und Studien gewidmet und im Laufe der letzten Jahre ebenfalls thematische Berichtersteller ernannt. Nach jahrelanger Vorbereitung konnte sie somit ihren Entwurf eines Interamerikanischen Instruments über Rechte der Indigenen Völker⁴⁵ praktisch zum Abschluss bringen; mit diesem ist seit kurzem das "Committee on Juridical and Political Affairs" der OAS befasst.⁴⁶ Die Unabhängigkeit und Integrität der Mitglieder der Judikative ist ein weiteres Thema, dem zunehmend Aufmerksamkeit zukommt und auf das die Interamerikanische Kommission ausdrücklich Bezug nimmt, z.B. in ihrem Jahresbericht von 1993. Dort treten die Mängel in der Justiz in verschiedenen Ländern des amerikanischen Kontinents zutage. Seit 1995 wurde die Interamerikanische Kommission dann durch die Tätigkeit eines besonderen Berichterstatters zum Thema Rechte der Frau unterstützt. Zweck dieser Initiative ist es, entsprechend

⁴³ Vgl. A. Aguilar, *La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Entrada en Vigencia de la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José*, 1979, 38.

⁴⁴ In verschiedenen Jahresberichten der Kommission wurde die Frage des Menschenrechtsschutzes mit der Besorgnis um die politische Organisation der Mitgliedstaaten der OAS und mit der effektiven Ausübung der repräsentativen Demokratie als einem in der OAS-Charta garantierten Prinzip in Verbindung gebracht. Siehe z.B. OEA, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos – 1978*, 22; OEA, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos – 1979/1980*, 143.

⁴⁵ Ursprünglich beabsichtigt war dessen Annahme im Jahr 1992, was nicht möglich war; die travaux préparatoires für den Entwurf haben die Bemühungen um eine Kodifikation berücksichtigt, die im Kontext der Vereinten Nationen und der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) in diesem Bereich unternommen wurden.

⁴⁶ Zum gegenwärtigen Entwurf einer Amerikanischen Erklärung über die Rechte der Indigenen Völker vgl. OEA/Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *La Situación de los Derechos Humanos de los Indígenas en las Américas*, 2000, 1 ff.

dem interamerikanischen Regelwerk über die Menschenrechte der Frau innerstaatliche Rechtsordnung und Diskriminierungspraktiken in den Ländern der Region zu evaluieren. Schließlich hat die Kommission vor vier Jahren auch einen Berichtersteller zum Thema der Freiheit der Meinungsäußerung ernannt.

IV. Vertragliche Institutionalisierung des interamerikanischen Schutzsystems

Einen weiteren bedeutenden Meilenstein in der Entwicklung des interamerikanischen Schutzsystems bildet das Inkrafttreten der Amerikanischen Menschenrechtskonvention von 1969⁴⁷ im Jahr 1978 – dies entspricht der vertraglichen Institutionalisierung des interamerikanischen Schutzsystems, auf die man seit Annahme der Konvention 1969 fast ein Jahrzehnt warten musste. Bereits 1965 entschied die II. Interamerikanische Sonderkonferenz in Form der Resolution XXIV die Vorbereitung einer amerikanischen Menschenrechtskonvention, deren ursprünglicher Entwurf 1967 von der Interamerikanischen Kommission ausgearbeitet und im Jahr darauf von ihr angenommen wurde. Der Text wurde den OAS-Mitgliedstaaten zur Prüfung vorgelegt, und ein Jahr später hat die Interamerikanische Sonderkonferenz über Menschenrechte (die vom 7. bis zum 22.11.1969 in San José, Costa Rica, stattfand) schließlich die – auch als “Pakt von San José”⁴⁸ bekannte – Amerikanische Menschenrechtskonvention angenommen, die dann zum 18.7.1978 in Kraft trat.

⁴⁷ Zum Zeitraum zwischen Annahme und Inkrafttreten der Amerikanischen Konvention vgl. u.a. *J. Jiménez de Aréchaga*, La Convención Americana de Derechos Humanos y las Posibilidades de su Ratificación por los Estados Americanos, *Revista de Derechos Humanos* 4 (1974), 161 ff. Zur Schlussakte der Interamerikanischen Sonderkonferenz über Menschenrechte (San José de Costa Rica, 1969), vgl. OEA, *Anuario Interamericano de Derechos Humanos* (1969-1970), 1976, 520 ff.

⁴⁸ Vgl. OEA, *Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos – Actas y Documentos* (San José, 7-22.11.1969), doc. OEA/Ser.K/XVI/1.2, 1978, 480 ff. Zu den Arbeiten der Interamerikanischen Konferenz von San José, Costa Rica von 1969, vgl. *C. Tattenbach Yglesias*, *Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos de 1969*, in: Corte Interamericana de Derechos Humanos (Hrsg.), *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI – Memoria del Seminario* (November 1999), 2001, Bd. I, 499 ff.; *M. Blanco*, *Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos: Noviembre de 1969*, in: Corte Interamericana de Derechos Humanos (Hrsg.), *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI – Memoria del Seminario* (November 1999), 2001, Bd. I, 527 f.; vgl. allgemein *C. García Bauer*, *Los Derechos Humanos en América*, 1987, 205 ff.

Im Vorbereitungsprozess des sogenannten Pakts von San José war die Frage der Koexistenz und Koordination der neuen Regionalkonvention mit den Instrumenten des Menschenrechtsschutzes der Vereinten Nationen gegenwärtig.⁴⁹ Mit dem Inkrafttreten der Konvention, die die Einrichtung einer Interamerikanischen Menschenrechtskommission und eines Interamerikanischen Menschenrechtsgerichtshofs vorsah, stellten sich Fragen wie die des "Übergangs" zwischen dem bereits bestehenden System und dem der Konvention in Bezug auf die Arbeit der Kommission.⁵⁰ Es wurde klar, dass die Kommission nunmehr mit doppelten Funktionen ausgestattet war: so fuhr sie fort, die Normen, die bislang ihre Arbeit leiteten, auch in Bezug auf die Nichtvertragsstaaten der Amerikanischen Menschenrechtskonvention anzuwenden, und die entsprechenden Bestimmungen der Konvention gegenüber den Vertragsstaaten anzuwenden.⁵¹ Im Oktober 1979 hat die Generalversammlung der OAS dann schließlich das neue Statut der Kommission angenommen, einschließlich der Zuständigkeiten sowohl gegenüber allen OAS-Mitgliedstaaten (einschließlich der Staaten, die die Amerikanische

⁴⁹ Von Vorteil für die Verfasser der Amerikanischen Menschenrechtskonvention war es, dass bereits andere völkerrechtliche Menschenrechtsverträge sowohl auf globaler Ebene (wie die beiden Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen) als auch auf regionaler Ebene (wie die Europäische Menschenrechtskonvention) existierten; somit verfügten sie über eine Grundlage für die Behandlung der Frage der Koexistenz und Koordination v.a. der verschiedenen Beschwerdeverfahren. Im Rahmen der travaux préparatoires zur Amerikanischen Konvention entschieden die zu der Frage konsultierten Mitgliedstaaten der OAS zugunsten der Koexistenz und Harmonie zwischen der (künftigen) Regionalkonvention und den völkerrechtlichen Instrumenten der Vereinten Nationen. Die Interamerikanische Menschenrechtskommission vertrat im April 1968 die Auffassung, dass die Koexistenz zwischen den Pakten der Vereinten Nationen (und dem (ersten) Fakultativprotokoll zum Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte) und der zukünftigen Amerikanischen Konvention "perfekt möglich" sei. In ihrer Praxis war die Interamerikanische Kommission in der Tat darauf bedacht, die Koordination mit anderen Schutzsystemen zu gewährleisten und somit z.B. die Duplizität von Beschwerdeverfahren auf Grundlage der entsprechenden Bestimmungen der Amerikanischen Konvention (Art. 46 Abs. 1(c) und 47(d)) zu vermeiden. A. A. Cançado Trindade, Cuestiones Especiales de Operación del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, Verfassung und Recht in Übersee 24 (1991), 153 ff. (Wiederveröffentlicht in: Jornadas sobre los Sistemas Internacionales de Protección Jurídica de la Persona Humana, 1991, 49 ff.).

⁵⁰ Dieser Frage wurde nicht nur seitens der Konferenz von San José von 1969 selbst Aufmerksamkeit geschenkt (Resolution II), sondern auch seitens des Ständigen Rats der OAS (Resolution 253 von 1978). Vgl. OEA, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos – 1978, 9 f.

⁵¹ Zu einer Untersuchung der Betrachtung dieser Frage im damaligen Kontext vgl. E. Vargas Carreño, Algunos Problemas que Presentan la Aplicación y la Interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, in: OEA (Hrsg.), La Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1980, 163; A. Aguilar (Anm. 43), 33 ff.; T. Buergenthal, La Convención Americana sobre Derechos Humanos: Problemas Escogidos, Mundo Nuevo 2 (1979), 43 ff. und 51 f.

Menschenrechtskonvention nicht ratifiziert hatten – Art. 18 und 20) als auch gegenüber den Vertragsstaaten der Konvention (Art. 19).⁵²

Die zwischen völkerrechtlichen Instrumenten des Menschenrechtsschutzes mit verschiedenen rechtlichen Grundlagen bestehende Wechselwirkung wurde in der anschließenden Praxis der Kommission durch die Behandlung des die Vereinigten Staaten (Nichtvertragsstaat) betreffenden Falls Nr. 9247 veranschaulicht. Hier hat die Kommission bestätigt, dass infolge der in Art. 3 (j), Art. 16, Art. 51 (e), Art. 112 und Art. 150 der OAS-Charta enthaltenen Pflichten die in anderen Menschenrechtsinstrumenten der OAS enthaltenen Bestimmungen – ihr Statut, ihre Verfahrensordnung und die Amerikanische Deklaration von 1948 – “bindende Wirkung” erlangt hatten. Als “Menschenrechte” wurden sowohl die in der Amerikanischen Menschenrechtskonvention definierten Rechte als auch die in der Amerikanischen Deklaration von 1948 gewährleisteten Rechte verstanden. Darüber hinaus stellte die Kommission als “autonomes Organ” der OAS fest, dass die menschenrechtlichen Bestimmungen der Amerikanischen Deklaration ihren normativen Charakter oder ihre “bindende Wirkung” aus ihrer Wechselwirkung mit den einschlägigen Bestimmungen der OAS-Charta selbst herleiteten.⁵³

In Bezug auf den Schutzmechanismus unterscheidet sich die Amerikanische Menschenrechtskonvention deutlich von der ehemaligen Europäischen

⁵² OEA, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos – 1979/1980, 9 ff. Der OAS-Rat selbst hat in einer durch Konsens angenommenen Resolution bestätigt, dass die Kommission die Amerikanische Konvention gegenüber den Vertragsstaaten anwendet, und ihr Statut und ihre Verfahrensordnung (beide in ihrer damals geltenden Fassung) und die Amerikanische Erklärung der Rechte und Pflichten des Menschen (von 1948) gegenüber den Nichtvertragsstaaten der Konvention; *E. Vargas Carreño* (Anm. 41), 223.

⁵³ Selbst für die Staaten, die die Menschenrechtsverträge tatsächlich ratifiziert haben, haben die deklaratorischen Resolutionen – in Wechselwirkung mit den entsprechenden Bestimmungen der angeführten Gründungsverträge internationaler Organisationen – ihren Rechtswert beibehalten, soweit sie das eine oder andere Recht gewährleisten, das in diesen Verträgen nicht aufgeführt ist. Auf dem amerikanischen Kontinent beispielsweise schließt die Amerikanische Erklärung von 1948 in die Rechte, die sie aufführt, gemeinsam mit den klassischen bürgerlichen und politischen Rechten einige Rechte wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Inhalts ein (Art. XIII bis XVI und XXII), während in der Amerikanischen Konvention von 1969 bis 1988 eine historische Lücke im Hinblick auf diese Rechtskategorie bestand, zumal sich die Konvention darauf beschränkt, über deren “progressive development” zu verfügen (Art. 26), und hierzu auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Normen der (neu gefassten) OAS-Charta verweist. 1988 suchte man dann durch die Annahme des (ersten) Zusatzprotokolls zur Amerikanischen Konvention über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte diesen Mangel bzw. diese historische Unzulänglichkeit auszuräumen (infra). Vgl. *A. A. Cançado Trindade* (Anm. 42), 67 ff.; zu einer allgemeinen Untersuchung, vgl. Ders., *A Justiciabilidade dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais no Plano Internacional*, in: L. González Volio (Hrsg.), *Presente y Futuro de los Derechos Humanos – Ensayos en Honor a Fernando Volio Jiménez*, 1998, 171 ff.

Menschenrechtskonvention im wesentlichen darin, dass aufgrund der letzteren (vor dem Inkrafttreten des Protokolls Nr. XI am 1.11.1998) die Grundlage des Individualbeschwerderechts entsprechend der ursprünglichen Konzeption fakultativ und die der Staatenbeschwerde zwingend war (Art. 25 bzw. 24). Unter der Amerikanischen Menschenrechtskonvention verhielt es sich umgekehrt, das Recht auf Individualbeschwerde ist zwingend⁵⁴ und das der Staatenbeschwerde fakultativ gefasst (Art. 44 bzw. 45). Wahrscheinlich hätte eine Staatenbeschwerde weiter reichende und tiefer gehende Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen in der Region als viele der Individualbeschwerden (die nicht selten als unzulässig abgewiesen werden). Während im Rahmen des europäischen Systems selten von Staatenbeschwerden Gebrauch gemacht wurde⁵⁵ – trotz deren zwingender Konzeption –, sind sie im interamerikanischen System – das sie lediglich als fakultativen Mechanismus vorsah –, ungeachtet ihrer unbestreitbaren Bedeutung für die Ausübung der kollektiven Gewährleistung bis heute noch nie zur Anwendung gekommen.⁵⁶ Die Amerikanische Menschenrechtskonvention sah die Möglichkeit eines freundschaftlichen Ausgleichs auf der Grundlage der Achtung der in ihr gewährleisteten Menschenrechte vor (Art. 48 Abs. 1 (f)), der in der Praxis in verschiedenen Fällen erreicht worden ist.

Die Interamerikanische Menschenrechtskonvention hat festgelegt, dass die Interamerikanische Menschenrechtskommission – wie es auch zuvor der

⁵⁴ Zu einer Untersuchung der Frage vgl. C. Cerna, *The Inter-American Commission on Human Rights: Its Organisation and Examination of Petitions and Communications*, in: D. Harris/S. Livingstone (Hrsg.), *The Inter-American System of Human Rights*, 1998, 65 ff.; C. Grossman, *Examen de Comunicaciones: Experiencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, in: *Corte Interamericana de Derechos Humanos* (Anm. 48), 237 ff.

⁵⁵ Vgl. A. A. Cançado Trindade (Anm. 5), Kap. XVI.

⁵⁶ Vielleicht eingedenk des Prinzips des Interventionsverbots eines Staates in die inneren Angelegenheiten eines anderen (*Th. Buergenthal*, *Las Convenciones Europea y Americana: Algunas Similitudes y Diferencias*, in: OEA (Hrsg.), *La Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Washington, 1980, 182), das seit seiner definitiven Anerkennung durch die Konferenz von Montevideo von 1933 in lateinamerikanischer Tradition und Praxis verwurzelt ist (*J. J. Caicedo Castilla*, *El Arbitraje en las Conferencias Panamericanas hasta el Pacto de Bogotá de 1948 sobre Soluciones Pacíficas*, *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional* 4 (1948), 33; *Ch. G. Fenwick*, *El Sistema Regional Interamericano: Cincuenta Años de Progreso*, *Anu. Jur. Interam.* (1955-1957), 47), – obgleich es im vorliegenden Kontext einem kollektiven Sicherungsmechanismus gleichkäme, der restriktiv nur aufgrund eines entsprechend ratifizierten völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzvertrags einsetzbar wäre und sich somit grundlegend von der Intervention als Ermessensfrage im zwischenstaatlichen diplomatischen Streitfall unterscheiden würde (es sei ferner daran erinnert, dass in einem anderen Kontext die Interamerikanische Juristenkommission selbst im September 1965 ein Gutachten über die Unterschiede zwischen Intervention und kollektiver Aktion erstattet hat; vgl. *Comité Jurídico Interamericano, Recomendaciones e Informes – Documentos Oficiales* 9 (1965-1966), 111 ff.).

Fall war – aus sieben Mitgliedern “of high moral character and recognized competence in the field of human rights” (Art. 34) besteht, die von den Mitgliedstaaten der OAS der Generalversammlung gewählt werden (Art. 36); sie werden für eine Amtszeit von vier Jahren gewählt und können einmal wiedergewählt werden (Art. 37). Neben der Kommission setzte die Amerikanische Menschenrechtskonvention als ihr autonomes gerichtliches Organ den Interamerikanischen Menschenrechtsgerichtshof ein, der mit der Auslegung und Anwendung der Konvention beauftragt wurde und vor allem über Fälle vermeintlicher Verletzungen der in der Konvention gewährleisteten Menschenrechte urteilen sollte.

Der Interamerikanische Menschenrechtsgerichtshof hielt seine erste Tagung am 29. und 30.6.1979 am Sitz der OAS in Washington ab und bezog seinen ständigen Sitz in São José, Costa Rica, zum 3.9.1979. Im gleichen Jahr wurde sein Statut von der Generalversammlung der OAS, die in La Paz stattfand, verabschiedet, und seine erste Verfahrensordnung 1980 angenommen. Im Jahr darauf schlossen der Gerichtshof und die Regierung des Gastlandes, Costa Rica, ein Sitzstaatsabkommen (das die Privilegien und Immunitäten des Gerichtshofs und seines Personals regelt). Der Gerichtshof besteht aus sieben Richtern, die Staatsangehörige der Mitgliedstaaten der OAS sind und in der Generalversammlung der OAS durch die absolute Mehrheit der Vertragsstaaten der Konvention “elected in an individual capacity from among jurists of the highest moral authority and of recognized competence in the field of human rights” (Art. 52 Abs.1 und Art. 53 Abs. 1) für eine Amtszeit von sechs Jahren gewählt werden und einmal wieder gewählt werden können (Art. 54 Abs. 1). Auch können entsprechend Art. 55 der Konvention ad hoc Richter zugelassen werden. Dem Gerichtshof dürfen nicht zwei Richter mit derselben Staatsangehörigkeit angehören (Art. 52 Abs. 2). Für die Führung seiner Geschäfte ist der Gerichtshof mit fünf Richtern beschlussfähig (Art. 56).⁵⁷

Die dem Gerichtshof von der Amerikanische Menschenrechtskonvention verliehenen Funktionen umfassen sowohl die gutachterliche Funktion als auch die zur Lösung von Streitfällen. Die letzte beinhaltet die Funktion des Gerichtshofs, alle Fälle angezeigter Konventionsverletzungen zu entscheiden (die ihm von der Interamerikanischen Kommission für Menschenrechte oder einem Vertragsstaat der Konvention unterbreitet werden), soweit die

⁵⁷ Zu einer Untersuchung der institutionellen Aspekte des Gerichtshofs vgl. z.B. *H. Faundez Ledesma*, *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos – Aspectos Institucionales y Procesales*, 2. Aufl. 1999, 25 ff.; *C. M. Cerna*, *The Structure and Functioning of the Inter-American Court of Human Rights (1979-1992)*, *British Year Book of International Law* 63 (1992), 135 ff.

Vertragsstaaten der Konvention seine Zuständigkeit durch eine besondere Erklärung gemäß Art. 62 Abs. 1 und 2 der Konvention oder eine besondere Vereinbarung (Art. 62 Abs. 3) anerkannt haben. Die dem Generalsekretär der OAS vorgelegte Erklärung der Anerkennung der Zuständigkeit des Gerichtshofs kann vorbehaltlos oder unter dem Vorbehalt der Gegenseitigkeit, unter Beschränkung auf einen bestimmten Zeitraum oder auf bestimmte Fälle abgegeben werden (Art. 62 Abs. 2).

Von den 35 Mitgliedstaaten der OAS sind heute 25 Vertragsstaaten der Amerikanischen Menschenrechtskonvention,⁵⁸ von denen wiederum 22 die Zuständigkeit des Gerichtshofs für das streitige Verfahren anerkannt haben.⁵⁹ Die Grundlage für die verbindliche Zuständigkeit des Gerichtshofs bietet eine zusätzliche Veranschaulichung des bedauerlichen Mangels an Zwangsläufigkeit in der internationalen Gerichtsbarkeit.⁶⁰ Das interamerikanische System zum Schutz der Menschenrechte wird erheblich voranschreiten, sobald alle Mitgliedstaaten der OAS ohne Vorbehalte zu Vertragsstaaten der Konvention (und deren beiden Protokolle) werden, und sobald alle Vertragsstaaten der Konvention die Zuständigkeit des Gerichtshofs bedingungslos anerkannt haben, – wodurch diese in der Zukunft automatisch für alle Vertragsstaaten (ohne Einschränkungen) bindend wird.⁶¹

Die Entscheidungen des Gerichtshofs in Ausübung der streitbaren Funktion sind verbindlich für alle Vertragsstaaten, die sich seiner Zuständigkeit in Streitsachen unterworfen haben. Die Urteile müssen begründet werden, wobei abweichende oder Sondervoten der Richter möglich sind. Jede Partei kann eine Urteilsauslegung beantragen. Die Entscheidungen über Wiedergutmachungen können im betreffenden Land entsprechend dem geltenden

⁵⁸ Dies sind Argentinien, Barbados, Bolivien, Brasilien, Chile, Kolumbien, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaika, Mexiko, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Dominikanische Republik, Surinam, Trinidad und Tobago, Uruguay und Venezuela.

⁵⁹ Dies sind Argentinien, Barbados, Bolivien, Brasilien, Chile, Kolumbien, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Mexiko, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Dominikanische Republik, Surinam, Trinidad und Tobago, Uruguay und Venezuela.

⁶⁰ Zu den Argumenten zugunsten der Ratifizierung der Amerikanischen Konvention bzw. des Beitritts zur selben aller Mitgliedstaaten der OAS, sowie der bedingungslosen Anerkennung seitens aller Vertragsstaaten der Amerikanischen Konvention (einschließlich Brasilien) der verbindlichen Zuständigkeit des Gerichtshofs in Streitsachen, vgl. A. A. Cançado Trindade, *A Proteção Internacional dos Direitos Humanos – Fundamentos Jurídicos e Instrumentos Básicos*, 1991, 586 ff., vgl. auch 590 ff., 617 ff. und 636 ff.; A. A. Cançado Trindade, *Entrevista, Justiça e Democracia – Revista da Associação Juizes para a Democracia* 1 (1996), 7 ff.

⁶¹ Vgl. in diesem Sinn A. A. Cançado Trindade, *El Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el Siglo XXI*, Santiago, 2001, 406 und 408; A. A. Cançado Trindade, *El Acceso Directo del Individuo a los Tribunales Internacionales de Derechos Humanos*, 2001, Kap. IV, 61 ff.

innerstaatlichen Vollstreckungsverfahren von Urteilen gegen den Staat durchgesetzt werden. In der Ausübung dieser Funktion hat der Gerichtshof bis zum Ende des 20. Jahrhunderts über 35 Streitfälle entschieden, von denen einige noch anhängig sind.⁶²

Hinsichtlich dieser Fälle hat der Gerichtshof bis gegenwärtig (Mai 2002) 94 Urteile in Bezug auf prozesshindernde Einreden, Zuständigkeit, Hauptsache, Wiedergutmachungen und Auslegung von Urteilen ausgesprochen. Die Fälle vor dem Gerichtshof haben sich allgemein gemäß den relevanten Bestimmungen der Amerikanischen Menschenrechtskonvention sowie dem Statut und der Verfahrensordnung des Gerichtshofs in den verschiedenen Phasen der prozesshindernden Einreden, Zuständigkeit, Hauptsache, Wiedergutmachungen, Überwachung der Erfüllung sowie Auslegung der Urteile entwickelt. Von der Eröffnung eines Falls bis zur Entscheidung in der Hauptsache betrug die durchschnittliche Dauer des Verfahrens bis Mitte der neunziger Jahre durchschnittlich 28 Monate,⁶³ seitdem hat sich mit dem beträchtlichen Anstieg der Fälle ohne gleichzeitige Anpassung der benötigten personellen und materiellen Mittel⁶⁴ die durchschnittliche Dauer auf 34 Monate erhöht. Hier ist zu berücksichtigen, dass der Gerichtshof bis Ende 1996 drei Tagungen im Jahr abhielt und seitdem viermal jährlich tagt.

⁶² So wurden neben der Frage *Viviana Gallardo* (Costa Rica) u.a. die Fälle *Velásquez Rodríguez* (Honduras), *Godínez Cruz* (Honduras), *Fairen Garbi und Solís Corrales* (Honduras), *Cayara* (Peru), *Aloboetoe* (Surinam), *Gangaram Panday* (Surinam), *Maqueda* (Argentinien), *El Amparo* (Venezuela), *Neira Alegría* (Peru), *Caballero Delgado und Santana* (Kolumbien), *Garrido und Baigorria* (Argentinien), *Genie Lacayo* (Nicaragua), *Castillo Páez* (Peru), *Loayza Tamayo* (Peru), *Paniagua Morales* (Guatemala), *Blake* (Guatemala), *Suárez Rosero* (Ecuador), *Benavides Cevallos* (Ecuador), *Cantoral Benavides* (Peru), *Durand und Ugarte* (Peru), *Bámaca Velásquez* (Guatemala); *Ivcher Bronstein* (Peru); *Verfassungsgericht* (Peru); *Bairros Altos* (Peru); "Die Letzte Versuchung Christi" (*Olmedo Bustos et. al.*, Chile); "Straßenkinder" (*Villagrán Morales et. al.*, Guatemala); *Baena Ricardo* (Panama); *Trujillo Oroza* (Bolivien); *Las Palmeras* (Kolumbien); *Mayagna Awas Tingni Gemeinschaft* (Nicaragua); *Hilaire, Benjamin und Constantine* (Trinidad und Tobago) neben anderen vom Gerichtshof bis Mai 2002 entschieden.

⁶³ Zu einer Bilanz bis Ende 1996 vgl. OAS, *The Inter-American Court and the Inter-American System of Human Rights: Projections and Goals* (by Court's Secretariat), OAS doc. OEA/Ser.G-CP/CAJP-1130, vom 26.11.1996, 7 und 10.

⁶⁴ Durch Unterlassen der zuständigen Stellen der OAS; vgl. "Entrevista con el Presidente de la Corte Interamericana: Corte Clama por Más", in: *La Nación* vom 5.6.2001, 5A; "[Interview:] Presidente de la CIDH: Clamor por Sistema Interamericano", in: *La Nación* vom 1.10.2001, 14A. Vgl. zu dieser Frage auch *M. E. Ventura Robles*, *El Compromiso de la Comunidad Internacional con la Protección Internacional Efectiva de los Derechos Humanos y las Implicaciones Financieras del Fortalecimiento del Sistema Interamericano: El Caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, in: *Corte Interamericana de Derechos Humanos* (Anm. 48) 265 ff.

In seinen Urteilen hat der Gerichtshof bislang zu grundlegenden, in der Amerikanischen Menschenrechtskonvention verbrieften Menschenrechten entschieden, wie über das Recht auf Leben, das Recht auf persönliche Integrität, das Recht auf persönliche Freiheit, das Recht auf ein faires Verfahren (Rechtsschutzgarantien), das Recht auf gerichtlichen Schutz, das Recht auf Gleichheit vor dem Gesetz, das Recht auf freie Meinungsäußerung und das Recht auf Eigentum.⁶⁵ Der Gerichtshof hat in seinen Entscheidungen⁶⁶ diese geschützten Rechte mit der allgemeinen Verpflichtung der Vertragsstaaten gemäß der Amerikanischen Konvention verbunden, die Achtung dieser Rechte zu gewährleisten; dieser hinzugefügt werden kann die weitere allgemeine Verpflichtung gemäß der Konvention, legislative und andere Maßnahmen zu ergreifen, die notwendig werden, um diesen Rechten Geltung zu verschaffen.⁶⁷

Die Kombination der ersten dieser beiden allgemeinen Konventionsverpflichtungen mit den speziellen Pflichten, die gegenüber jedem einzelnen, durch die Konvention geschützten Recht bestehen, hat sich bis heute als einer der wichtigsten Beiträge der Rechtsprechung des Gerichtshofs in Streitfällen erwiesen. Im Hinblick auf die Pflichten des Schutzes der durch die Konvention garantierten Rechte kann – und muss – der Gerichtshof seine Rechtsprechung über die allgemeine Verpflichtung, innerstaatliche Rechtsmaßnahmen zu ergreifen, noch erheblich weiterentwickeln.⁶⁸ Der Gerichtshof hat in seiner Rechtsprechung die Pflicht der Staaten hervorgehoben, Verletzungen der geschützten Rechte vorzubeugen, zu ermitteln und zu bestrafen, den Schaden wieder gutzumachen und für die Verletzungen zu entschädigen.

In den letzten Jahren hat der Gerichtshof in einer zunehmenden Anzahl von Fällen vorläufige Schutzmaßnahmen angeordnet, und zwar sowohl in anhängigen Verfahren als auch in ihm noch nicht unterbreiteten, aber vor

⁶⁵ Amerikanische Konvention, jeweils Artikel 4, 5, 7, 8, 25, 24, 13 und 21.

⁶⁶ Zu einer Untersuchung vgl. A. A. Cançado Trindade, *The Inter-American Court of Human Rights at a Crossroads: Current Challenges and Its Emerging Case-Law on the Eve of the New Century*, in: S. Mahoney/F. Matscher/H. Petzold/L. Wildhaber (Hrsg.), *Protection des droits de l'homme: la perspective européenne – Mélanges à la mémoire de Rolv Ryssdal*, 2000, 167 ff.; A. A. Cançado Trindade, *Judicial Protection and Guarantees in the Recent Case-Law of the Inter-American Court of Human Rights*, in: *Liber Amicorum in Memoriam of Judge José María Ruda*, 2000, 527 ff.

⁶⁷ Vgl. Art. 1 Abs. 1 bzw. Art. 2 der Amerikanischen Konvention.

⁶⁸ Vgl. in diesem Sinne aus jüngerer Zeit: Interamerikanischer Gerichtshof für Menschenrechte, Fall *El Amparo* (Wiedergutmachungen, Venezuela), Urteil vom 14.9.1996, abweichendes Votum von Richter A. A. Cançado Trindade; und der Fall *Caballero Delgado und Santana* (Wiedergutmachungen, Kolumbien), Urteil vom 29.1.1997, abweichendes Votum von Richter A. A. Cançado Trindade.

der Kommission anhängig gemachten Fällen auf deren Ersuchen hin (Art. 63 Abs. 2 der Konvention). Diese Maßnahmen sind selbstverständlich unbeschadet der nachfolgenden Entscheidungen des Gerichtshofs in der Hauptsache der Fälle ergriffen worden. Die vorläufigen Schutzmaßnahmen sind in Fällen äußerster Schwere oder Dringlichkeit⁶⁹ angeordnet worden, um einen irreparablen Schaden zu verhindern (Bedrohungen vor allem des Lebens oder der persönlichen Integrität, ohne Ausschluss anderer geschützter Rechte).

Solche Maßnahmen hat der Gerichtshof in seiner Praxis mehr aufgrund einer Anscheinsvermutung (*prima facie*) als aufgrund eines vollständigen oder substantiellen Beweises, dass die behaupteten Tatsachen der Wahrheit entsprechen, angeordnet. In allen Fällen prüft der Gerichtshof bei der Anordnung dieser Maßnahmen vorab, ob die betreffenden Staaten gemäß Art. 62 Abs. 2 der Konvention seine Zuständigkeit für Streitsachen bereits verbindlich anerkannt haben. Insofern zeigen die vorläufigen Schutzmaßnahmen die wichtige präventive Dimension des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes auf.

Ergänzend zu seiner Funktion in Streitsachen übt der Gerichtshof auch die gutachterliche Funktion aus.⁷⁰ Aufgrund von Art. 64 Abs. 1 der Konvention können die OAS-Mitgliedstaaten – ob sie die Konvention ratifiziert haben oder nicht – den Gerichtshof um die Auslegung der Konvention selbst oder anderer völkerrechtlicher Verträge, die den Schutz der Menschenrechte in den Amerikanischen Staaten betreffen, ersuchen. In gleicher Weise können die in Kapitel X der OAS-Charta aufgeführten Organe im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeit ebenfalls den Gerichtshof konsultieren.⁷¹ Ferner gestattet die Konvention dem Gerichtshof (Art. 64 Abs. 2), auf Ersuchen eines Mitgliedsstaats der OAS – auch wenn dieser kein Vertragsstaat der Konvention ist – Gutachten über die Vereinbarkeit oder Unvereinbarkeit eines seiner innerstaatlichen Gesetze mit der Konvention oder anderen völkerrechtlichen Verträgen, die den Schutz der Menschenrechte in den Amerikanischen Staaten betreffen, zu erstellen. Insofern verfügt der

⁶⁹ Die vom Interamerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte angeordneten vorläufigen Schutzmaßnahmen sind in dessen neuen "Serie E" offiziellen Publikationen unter dem Titel "Medidas Provisionales – Compendio" veröffentlicht worden, die alle von 1987 bis Juni 2001 vom Gerichtshof ergriffenen Maßnahmen umfassen (gegenwärtig Bände I bis III).

⁷⁰ Zu einer Untersuchung dieser Frage vgl. z.B. *M. Pacheco Gómez*, La Competencia Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, in: Corte Interamericana de Derechos Humanos (Anm. 48), 71 ff.; *S. Nikken*, "La Función Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos", in: Corte Interamericana de Derechos Humanos (Anm. 48), 161 ff.

⁷¹ Das einzige Organ, das dies bislang getan hat, ist die Interamerikanische Kommission für Menschenrechte, die zu fünf Anlässen Gutachten des Gerichtshofs beantragt hatte.

Interamerikanische Menschenrechtsgerichtshof über eine besonders weitreichende gutachterliche Zuständigkeit.⁷² In den 20 Jahren seiner Existenz hat der Gerichtshof in Ausübung seiner gutachterlichen Zuständigkeit bis gegenwärtig 16 Gutachten erstattet.⁷³

Hinsichtlich der Verfahrensweise des Gerichts ist anzumerken, dass seine Verfahrensordnung eine interessante Entwicklung durchlaufen hat.⁷⁴ Seit seiner Einrichtung Mitte des Jahres 1979 bis Mai 2002 hat der Gerichtshof 54 ordentliche Sitzungen und 24 Sonder- oder außerordentliche Sitzungen abgehalten. In diesem Zeitraum hatte der Gerichtshof vier Verfahrensordnungen. Die erste wurde 1980 angenommen, als der Gerichtshof noch keine Erfahrung in der Behandlung von Streitfällen hatte; sie lehnte sich insofern an das Modell der geltenden entsprechenden Verfahrensordnung des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs an, die wiederum an der Verfahrensordnung des Internationalen Gerichtshofs in Den Haag ausgerichtet war, zu dem in Streitfällen nur die Staaten Zugang haben. Das angewandte Verfahren (unterteilt in streng formalisierte schriftliche und mündliche Verfahrensabschnitte zu prozesshindernden Einreden, Hauptsache und Wiedergutmachungen) erwies sich als nicht immer geeignet für die Lösung von Fällen mit Menschenrechtlichem Bezug, die in ihrer Mehrheit von klageführenden Einzelnen gegen beklagte Staaten (nicht selten deren Heimatstaaten) eingebracht wurden.

So sah sich der Interamerikanische Menschenrechtsgerichtshof veranlasst, seine Verfahrensordnung schrittweise der Art der Fälle anzupassen, mit denen er befasst wurde. Die zweite Verfahrensordnung des Gerichtshofs wurde 1991 angenommen und wurde durch Resolutionen des Gerichtshofs weiterentwickelt. Zur Vereinfachung und Rationalisierung des Verfahrens vor

⁷² Interamerikanischer Menschenrechtsgerichtshof, Gutachten OC-1/82, vom 24.9.1982, 29, Abs. 14.

⁷³ Denen sich zwei neue, noch anhängige (Mai 2002) Gutachtensuche anschließen (der siebzehnte und der achtzehnte).

⁷⁴ Zur Schilderung dieser Entwicklung, die wir dem "Committee on Juridical and Political Affairs (CJPA)" des Ständigen Rats der OAS vorgelegt haben, vgl. OEA, Informe del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Juez Antônio A. Cançado Trindade, a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos en el Marco del Diálogo sobre el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (16.3.2000), OEA documento OEA/Ser.G/CP/CAJP-1627/00, vom 17.3.2000, 17 ff. (auch in portugiesischer, englischer und französischer Fassung verfügbar); OEA, Informe del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Juez Antônio A. Cançado Trindade, a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos en el Marco del Diálogo sobre el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (5.4.2001), OEA documento OEA/Ser.G/CP/CAJP-1781/01, vom 10.4.2001, 6 ff. (auch verfügbar in portugiesischer, englischer und französischer Fassung).

dem Gerichtshof, sowie zu dessen besserer Ausgestaltung im Einklang mit der den menschenrechtlichen Fällen eigenen Systematik nahm der Gerichtshof im September 1996 seine dritte Verfahrensordnung an⁷⁵ (deren Bericht-ersteller der Autor war), die seit dem 1.1.1997 in Kraft ist. Unter den eingeführten Neuerungen – in Bezug auf die Tatsachenfeststellung und Beweiswürdigung⁷⁶ – ist die desn locus standi des Einzelnen vor dem Gerichtshof (Art. 23) im Verfahrensabschnitt der Wiedergutmachungen zu nennen, in Fällen, die dem Gerichtshof bereits von der Interamerikanischen Kommission zugeleitet worden sind.

In Bezug auf die von den Delegierten der Kommission unterbreiteten Argumente und Beweise ist signifikant, dass entsprechend der dritten Verfahrensordnung des Gerichtshofs in dem die Wiedergutmachungen betreffenden Stadium des Verfahrens “the representatives of the victims or of their next of kin may independently submit their own arguments and evidence” (Art. 23). Diese Bestimmung war wegberaubend für den bedeutenden qualitativen Sprung, der mit der vierten und aktuellen, unter unserer Präsidentschaft im November 2000 angenommenen (und am 1.6. in Kraft getretenen) Verfahrensordnung des Gerichtshofs erzielt wurde, nämlich die Anerkennung des locus standi in iudicio des Individualbeschwerdeführers in allen Stadien des Verfahrens vor dem Gerichtshof. Dieser historische Fortschritt erkennt den Beschwerdeführer als Kläger und als mit voller Rechts- und Prozessfähigkeit ausgestattetes Subjekt des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes an.⁷⁷

⁷⁵ Durch Benennung durch den Gerichtshof wurde uns die Verantwortung zuteil, Bericht-ersteller des Vorentwurfs derselben zu sein.

⁷⁶ Zu einer Untersuchung dieser Frage vgl. *H. Fix-Zamudio*, Orden y Valoración de las Pruebas en la Función Contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, in: Corte Interamericana de Derechos Humanos (Anm. 48), 197 ff.; *A. Abreu Burelli*, La Prueba en los Procesos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, in: Corte Interamericana de Derechos Humanos (Anm. 48), 113 ff.

⁷⁷ Zu einer eingehenden Untersuchung der Entwicklung der Verfahrensordnung des Gerichtshofs und den historischen Änderungen, die die geltende Verfahrensordnung des Gerichtshofs eingeführt hat, vgl. *A. A. Cançado Trindade*, El Nuevo Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2000): La Emancipación del Ser Humano como Sujeto del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos* 30/31 (2001), 45 ff.; *A. A. Cançado Trindade*, Informe: Bases para un Proyecto de Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, para Fortalecer Su Mecanismo de Protección, in: Corte Interamericana de Derechos Humanos (Anm. 48), 19 ff.

V. Konsolidierung des interamerikanischen Schutzsystems

Bis zu Beginn der achtziger Jahre erfolgte die Anwendung der Konvention ausschließlich anhand der Praxis der Interamerikanischen Kommission. Im Laufe von über 15 Jahren (seit Mitte der siebziger Jahre) entwickelte die Kommission eine umfangreiche Rechtsprechung, so z. B. zur Frage der Zulässigkeit von Beschwerden, womit sie auch heute noch fortfährt. Allgemein hat die Kommission im Rahmen ihrer umfangreichen Praxis sowohl in Entscheidungen über die Begründetheit von Individualbeschwerden als auch bei Vorort-Untersuchungen oder in Berichten über die Situationen von Menschenrechten Gelegenheit gehabt, Stellung zu verschiedenen Fragen zu beziehen. Diese umfassten die Durchsetzung der Rechtsschutzgarantien, das Recht auf ein faires Verfahren, das Recht auf Mindeststandards in Gefängnissen, die Voraussetzungen und die Überwachung von Aussetzungen von Grundrechten im Falle eines Notstandes, das Recht auf persönliche Freiheit und politische Teilhabe, die Unschuldsvermutung, das Folterverbot u.a.⁷⁸

Eine neue Phase, die der Konsolidierung des interamerikanischen Schutzsystems, setzt zu Beginn der achtziger Jahre ein: präziser gesagt, markiert das Jahr 1982 den Ausgangspunkt für zwei neue und bedeutende Entwicklungen: die Anfänge des Aufbaus der Rechtsprechung des Interamerikanischen Menschenrechtsgerichtshofs (in Ausübung sowohl seiner gutachterlichen als auch seiner streitentscheidenden Zuständigkeit) sowie der travaux préparatoires für das Zusatzprotokoll zur Amerikanischen Menschenrechtskonvention über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte. Hinzu kommt die Annahme des zweiten Protokolls zur Interamerikanischen Menschenrechtskonvention über die Abschaffung der Todesstrafe (1990) sowie die Annahme der Interamerikanischen Konventionen zur Verhütung und Bestrafung von Folter (1985), die Interamerikanische Konvention betreffend das gewaltsame Verschwindenlassen von Personen (1994), die Interamerikanische Konvention zur Verhinderung, Bestrafung und Eliminierung

⁷⁸ A. A. Cançado Trindade, *The Inter-American System of Protection of Human Rights (1948-1998): The First Fifty Years*, Recueil des Cours – Textes et Sommaires – XXIX Session d'Enseignement (1998), 377 ff.; OEA, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Diez Años de Actividades – 1971-1981*, 313 ff. – Aufgrund der allgemeinen Empfehlungen, die die Interamerikanische Kommission an die beklagten Staaten richtete oder in ihren Berichten formulierte, wurden Gesetze und andere Bestimmungen, die Menschenrechte verletzen, geändert oder aufgehoben, innerstaatliche Rechtsnormen mit den Vorschriften der Amerikanischen Menschenrechtskonvention in Einklang gebracht und Rechtsmittel und Verfahren zur ganzheitlichen Durchsetzung der in den betreffenden Staaten geschützten Rechte eingeführt oder weiterentwickelt.

von Gewalt gegen Frauen (1994) und für die Interamerikanische Konvention zur Verhinderung aller Formen der Diskriminierung gegen Behinderten (1999). Befassen wir uns im Folgenden mit der Untersuchung dieser einzelnen Entwicklungen in der Phase der Konsolidierung des interamerikanischen Schutzsystems.

1. Der Aufbau der Rechtsprechung des Interamerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte

a) Rechtsprechung des Gerichtshofs in Ausübung der gutachterlichen Funktion

In seinen bis heute (Mai 2002) in zwei Jahrzehnten erstellten sechzehn Gutachten hat der Gerichtshof zunächst die Spezifik der völkerrechtlichen Instrumente des Menschenrechtsschutzes und den weiten Umfang seiner gutachterlichen Zuständigkeit unterstrichen (erstes Gutachten 1982). Darüber hinaus verneinte er die Möglichkeit eines vermeintlichen Interesses von Staaten, die Vorbehalte formulieren, das Inkrafttreten der Interamerikanischen Menschenrechtskonvention für sie selbst aufzuschieben (zweites Gutachten 1982).⁷⁹ Auch betonte er die durch die Interamerikanische Konvention verfügbaren Beschränkungen hinsichtlich der Todesstrafe, die auf deren endgültige Abschaffung ausgerichtet sind (drittes Gutachten 1983).⁸⁰

Indem der Gerichtshof dem weiten Umfang seiner gutachterlichen Zuständigkeit Nachdruck verlieh, legte er dar, dass, wenn nur Gutachten über geltende Gesetze eingeholt werden könnten (und damit Gesetzesentwürfe ausgeschlossen wären), seine Zuständigkeit zur Erstattung von Gutachten ungebührlich eingeschränkt wäre (viertes Gutachten 1984). Dann sprach sich der Gerichtshof zur Gedankenfreiheit und Freiheit der Meinungsäuße-

⁷⁹ Der Gerichtshof hat entschieden, dass eine Ratifizierungs- oder Beitrittsurkunde, die einen mit Gegenstand und Zweck der Konvention vereinbaren Vorbehalt enthält, nicht der Annahme durch die anderen Vertragsstaaten bedürfe, und dass somit die im Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge von 1969 enthaltene Einschränkung nicht anzuwenden sei.

⁸⁰ Der Gerichtshof hat entschieden, dass sich der betreffende Vorbehalt nicht auf die Sondergerichte und den Vollzug von Todesstrafen in Guatemala erstreckt, und nicht im Sinne einer Einbeziehung derselben interpretiert werden könne. Mit dem anschließenden Regierungswechsel wurde eine neue Verfassung angenommen (1985), die die Bestimmung über die Beschränkungen der Todesstrafe erfüllte (gemäß Art. 4 Abs. 2 bis 6 der Amerikanischen Konvention und dem Gutachten des Gerichtshofs); wenige Monate später nahm die Regierung von Guatemala den betreffenden Vorbehalt zurück.

zung im Kontext der Zwangsmemberschaft in einem Journalistenverband aus (fünftes Gutachten 1985).⁸¹ Des Weiteren verband der Gerichtshof die Grundsätze der Legalität und Legitimität mit der Definition des Ausdrucks "Gesetze" in Art. 30 der Amerikanischen Konvention (sechstes Gutachten 1986). Der Gerichtshof bejahte die direkte und unmittelbare Anwendbarkeit der Vorschriften der Interamerikanischen Menschenrechtskonvention im innerstaatlichen Recht der Vertragsstaaten, selbst wenn diese Vorschriften einen Bezug auf nationales Recht enthalten (wie in Art. 14 der Konvention) (siebtes Gutachten 1986).

In der Folge unterstrich der Gerichtshof die Unantastbarkeit der Rechtsschutzgarantien – des Amparo-Verfahrens und des Habeas-Corpus-Verfahrens – selbst in Notstandssituationen, da diese Garantien grundlegend seien für den Schutz der unaufhebbaren Rechte (nach der Interamerikanischen Konvention) und die Nichtaufhebung dieser Garantien unmittelbar mit dem Erhalt der demokratischen Regierungsform und der Rechtsstaatlichkeit verbunden sei (achtes und neuntes Gutachten 1987). Der vom Gerichtshof im achten und neunten Gutachten entwickelten Folgerung lag eine realistische Perspektive zugrunde, die die Realität des amerikanischen Kontinents berücksichtigt und Nachdruck auf die Unantastbarkeit der Rechtsschutzgarantien⁸² und die Wirksamkeit dieser Rechtsmittel in der Praxis legt. Diese Rechtsmittel müssen nach Auffassung des Gerichtshofs im Rahmen und im Lichte der Grundsätze des in Art. 8 der Konvention garantierten fairen Verfahrens angewendet werden.

Im zehnten Gutachten (1989) bestätigte der Gerichtshof die Wechselwirkung, die zwischen der Auslegung der Amerikanischen Deklaration von 1948, der Auslegung der menschenrechtlichen Bestimmungen der OAS-Charta und der Auslegung der Interamerikanischen Menschenrechtskonvention sowie der anderen völkerrechtlichen Verträge, die den Schutz der Menschenrechte in den amerikanischen Staaten betreffen, besteht.⁸³ Im elften Gutachten (1990) stellte der Gerichtshof fest, dass die Regel der Er-

⁸¹ Der Gerichtshof wies darauf hin, dass ein solcher Zwang durch die Behinderung des Zugangs jeder Person zur vollen Nutzung der öffentlichen Kommunikationsmedien als Mittel, sich zu äußern oder Informationen zu übermitteln, mit der Amerikanischen Konvention (Art. 13) unvereinbar sei.

⁸² Parallel hierzu verläuft weiterhin die doktrinaire Diskussion um die wünschenswerte Erweiterung de lege ferenda des Kerns der nicht aufhebbaren Rechte, und die ebenfalls wünschenswerte genaue rechtliche Regelung und Überwachung der Notstandssituationen.

⁸³ Weil – so der Gerichtshof – die Amerikanische Erklärung die Menschenrechte enthält und definiert, auf die sich die OAS-Charta bezieht, und man somit diese Charta im menschenrechtlichen Bereich nicht auslegen und anwenden kann, ohne die betreffenden Normen derselben durch die entsprechenden Bestimmungen der Erklärung zu ergänzen, wie auch aus der Praxis der OAS-Organen hervorgeht.

schöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges als Voraussetzung für die Zulässigkeit von Beschwerden nach der Interamerikanischen Konvention nicht anzuwenden sei, wenn sich ein Beschwerdeführer unter bestimmten Bedingungen vor der Kommission außerstande sah, die zum Schutz eines Konventionsrechts notwendigen innerstaatlichen Rechtsmittel auszuschöpfen oder zu nutzen. Damit präzisiert der Gerichtshof den Umfang der Ausnahmen zur genannten Regel in einem in Lateinamerika insofern relevanten Gutachten, als es im Kontext der allgemein bekannten Schwierigkeiten im Hinblick auf den Zugang zu Gerichten und die Erlangung des notwendigen Rechtsbeistands, insbesondere in Situationen der Unterdrückung oder Einschüchterung, erstellt wurde.

Im dreizehnten Gutachten (1993)⁸⁴ befand der Gerichtshof, dass die Interamerikanische Kommission (gemäß Art. 41-42 der Konvention) befugt war, eine innerstaatliche Rechtsnorm eines Vertragsstaats als diejenigen Verpflichtungen verletzend zu qualifizieren, die dieser durch die Ratifizierung der Konvention oder den Beitritt zu derselben übernommen hatte, aber nicht zur Feststellung, ob eine solche Norm der internen Rechtsordnung eines solchen Staates entgegensteht oder nicht. Im vierzehnten Gutachten (1994) vertrat der Gerichtshof die Auffassung, dass der Erlass eines Gesetzes, das den Verpflichtungen eines Vertragsstaates nach der Konvention offenkundig entgegensteht, eine Verletzung derselben darstellt und, soweit eine solche Verletzung die in der Konvention garantierten Rechte im Hinblick auf bestimmte Individuen beeinträchtigt, die völkerrechtliche Verantwortlichkeit des betreffenden Staates erzeugt; weiter fügte der Gerichtshof hinzu, dass, soweit eine Handlung infolge der Anwendung eines solchen Gesetzes per se ein völkerrechtliches Verbrechen darstellt, die völkerrechtliche Verantwortlichkeit nicht nur des Staates, sondern auch der Funktionäre oder Beamten, die es verübt haben, bildet.⁸⁵

Im fünfzehnten Gutachten (1997) über die Auslegung von Art. 51 der Konvention entschied der Gerichtshof, dass die Kommission keine den betreffenden Staaten zugesandten Stellungnahmen, Schlussanträge und Empfehlungen ändern darf, außer unter außergewöhnlichen Umständen, und dass unter keinen Umständen ein dritter Bericht von der Kommission erstellt werden darf (da die Interamerikanische Konvention die Berichte nur

⁸⁴ Lediglich in Bezug auf den zwölften Gutachtenantrag (1991) entschied der Gerichtshof, die formulierte Anfrage nicht zu beantworten, da die streitige Gerichtsbarkeit geschwächt und die Menschenrechte derer, die Beschwerden vor die Kommission gebracht hatten, hätten beeinträchtigt werden können.

⁸⁵ Als weiterer Schritt für die Zukunft bleibt die Feststellung dieser völkerrechtlichen Verantwortlichkeit des Einzelnen, neben der des Staates in Fällen der Verletzung absoluter Rechte (z.B. des Rechts auf Leben).

in ihren jeweiligen Art. 50 und 51 behandelt).⁸⁶ Die Tatsache, dass im Verlauf des betreffenden gutachterlichen Verfahrens der ersuchende Staat den Antrag auf Erstellung eines Gutachtens zurückgezogen hat, entzog dem Gerichtshof nach dessen Auffassung nicht die Zuständigkeit, das Gutachten zu erstellen, da ja das Ersuchen bereits allen OAS-Mitgliedstaaten und allen in Kapitel X der OAS-Charta aufgeführten Organen notifiziert worden und damit ordre public-Interesse geworden war. Der Gerichtshof hat das betreffende Gutachten zu Recht erstellt.⁸⁷

In dem sechzehnten Gutachten von 1999 – einem der wichtigsten, wenn nicht dem wichtigsten der Geschichte des Gerichtshofs – hat der Gerichtshof schließlich bestätigt, dass Art. 36 des Wiener Übereinkommens über Konsularische Beziehungen von 1963 dem inhaftierten Ausländer Individualrechte zuerkennt, so u.a. das Recht auf Information über konsularischen Beistand, dem Pflichten des Empfangsstaates gegenüberstehen (unabhängig von dessen föderalistischer oder unitaristischer Struktur).⁸⁸ Der Gerichtshof hob hervor, dass die sich entwickelnde Auslegung und Anwendung des *corpus juris* des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes “a positive impact on international law” gehabt hatten, “in affirming and building up the latter’s faculty for regulating relations between States and the human beings within their respective jurisdictions”; der Gerichtshof machte sich so den “proper approach” zu eigen, um die ihm unterbreitete Rechtsfrage im Kontext der “evolution of the fundamental rights of the human person in contemporary international law” zu prüfen.⁸⁹

In seinem sechzehnten Gutachten hat der Gerichtshof das Recht auf Information über den konsularischen Beistand mit den sich entwickelnden Garantien des fairen Verfahrens verbunden und hinzugefügt, dass seine Nichtbefolgung in Fällen von Verhängung und Vollstreckung der Todesstrafe einen willkürlichen Entzug des Rechts auf Leben selbst begründet (gemäß Art. 4 der Amerikanischen Menschenrechtskonvention und Art. 6 des Pakts über Bürgerliche und Politische Rechte der Vereinten Nationen), mit allen rechtlichen Folgen, die eine derartige Verletzung nach sich zieht.⁹⁰

⁸⁶ Vor dem Hintergrund der Begleitumstände des betreffenden Verfahrens zur Erstattung von Gutachten vertraten wir in einem langen zustimmenden Votum die weite jurisdiktionelle Grundlage der gutachterlichen Funktion des Interamerikanischen Gerichtshofs.

⁸⁷ Zugunsten der Zuständigkeit des Gerichtshofes zur Erstellung des Gutachtens vgl. das zustimmende Votum von Richter A. A. Cançado Trindade (in Begründung der herrschenden Auffassung), und, contrario sensu, das abweichende Votum von Richter M. Pacheco Gómez.

⁸⁸ Abs. 84 und 140 des betreffenden Gutachtens.

⁸⁹ Abs. 114 f. des Gutachtens.

⁹⁰ Folgen im Hinblick auf die völkerrechtliche Verantwortlichkeit des Staates und die Pflicht zur Wiedergutmachung. In einem langen zustimmenden Votum vertraten wir die sich entwickelnde Auslegung des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes, in dessen Kontext

Das sechzehnte Gutachten des Interamerikanischen Gerichtshofs hat als eigentlicher Wegbereiter auch die entstehende völkerrechtliche Rechtsprechung im statu nascendi in der Sache inspiriert⁹¹ und sich deutlich auf die diesbezügliche Praxis der Staaten der Region ausgewirkt.

Dieses sechzehnte Gutachten hat die größte Mobilisierung in der gesamten Geschichte des Gerichtshofs erzielt (mit acht beteiligten Staaten sowie der Interamerikanischen Kommission, verschiedenen Nichtregierungsorganisationen und Einzelpersonen).⁹² Es ist ersichtlich, dass die Gutachten des

und dank dessen Einflusses sich das subjektive Individualrecht auf konsularischen Beistand herauskristallisiert hat, das unwiderruflich mit dem die Garantien des fairen Gerichtsverfahrens betreffenden Regelwerk des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes verbunden ist; vgl. das zustimmende Votum von Richter A. A. Cançado Trindade. Und vgl. auch, in demselben Gutachten, das zustimmende Votum von Richter S. García Ramírez, und das teilweise abweichende Votum von Richter O. Jackman.

⁹¹ Wie es auch umgehend durch die Fachliteratur verzeichnet wurde, so z.B. durch Bezugnahme auf die jüngste Entscheidung (vom 27.6.2001) des Internationalen Gerichtshofs (IGH) im Fall *LaGrand* (Deutschland gegen die Vereinigten Staaten), die “à la lumière notamment de l’avis de la Cour Interaméricaine des Droits de l’Homme du 1er octobre 1999” verkündet wurde; G. Cohen-Jonathan, *Cour Européenne des Droits de l’Homme et droit international général*, 46 (2000) *Annuaire français de Droit international*, 642. Hervorgehoben hinsichtlich des sechzehnten Gutachtens des Interamerikanischen Gerichtshofs wurde auch “le soin mis par la Cour à démontrer que son approche est conforme au droit international”. Ferner, dass “pour la juridiction régionale il n’est donc pas question de reconnaître à la Cour de la Haye une prééminence fondée sur la nécessité de maintenir l’unité du droit au sein du système international. Autonome, la juridiction est également unique. (...) La Cour Interaméricaine des Droits de l’Homme rejette fermement toute idée d’autolimitation de sa compétence en faveur de la Cour mondiale fondamentalement parce que cette dernière ne serait pas en mesure de remplir la fonction qui est la sienne”. Ph. Weckel/M. S. E. Helali/M. Sastre, *Chronique de jurisprudence internationale, Revue générale de Droit international public* 104 (2000), 794 und 791. Auch wurde festgestellt, dass das betreffende Gutachten des Interamerikanischen Gerichtshofs von 1999 in Widerspruch zu “der von dem Haager Gerichtshof eingenommenen restriktiven Haltung” in dessen Entscheidung vom 27.6.2001 im Fall *LaGrand* steht: – “La juridiction régionale avait exprimé son opinion dans l’exercice de sa compétence consultative. Or, statuant sur un différend entre États, la juridiction universelle ne disposait pas de la même liberté, parce qu’elle devait faire prévaloir les restrictions imposées à sa juridiction para le défendeur”. Ph. Weckel, *Chronique de jurisprudence internationale, Revue générale de Droit international public* 105 (2001), 764 f. Und darüber hinaus: “La Cour Interaméricaine avait examiné dans quelle mesure la violation du droit d’être informé de l’assistance consulaire pouvait être considérée comme une violation de la règle fondamentale du procès équitable et si, par voie de conséquence, une telle irrégularité de procédure dans le cas d’une condamnation à mort constituait aussi une atteinte illicite à la vie humaine protégée par l’article 6 du Pacte relatif aux droits civils et politiques. (...) La CIJ ne s’est pas prononcée sur ces questions qui ont trait à l’application de deux principes du droit international (la règle du procès équitable et le droit à la vie)”. Ph. Weckel (Anm. 91), 770.

⁹² Die vorherigen Verfahren zur Erstattung von Gutachten, an denen Nichtregierungsorganisationen und Einzelne mitwirkten – wenn auch nicht in solch expressiver Form – waren die das vierte, fünfte, dreizehnte, vierzehnte und fünfzehnte Gutachten betreffenden Verfahren.

Interamerikanischen Gerichtshofs zur Klärung zentraler Fragen bezüglich der Durchsetzung der Rechte in unserer Region beigetragen haben, der für die Anwendung des interamerikanischen Systems zum Schutz der Menschenrechte höchste Bedeutung zukommt.

b) Rechtsprechung des Gerichtshofs in Ausübung der streitentscheidenden Funktion

In Ausübung seiner streitentscheidenden Funktion hat der Gerichtshof bislang (Mai 2002) 94 Urteile erlassen; eine Erörterung jedes einzelnen dieser Urteile würde über das Anliegen der vorliegenden Untersuchung hinausgehen. Zu einer diesbezüglich weiterreichenden Untersuchung erlauben wir uns, auf die vier letzten Kurse zu verweisen, die wir am Institut International des Droits de l' Homme, Strassburg, gehalten haben und die in den entsprechenden Bänden in dessen *Recueil des Cours* (von 1998 bis 2001)⁹³ veröffentlicht worden sind. Hier werden wir insofern eine kurze Bilanz dieser Schutzrechtsprechung ziehen. In seinen Sachurteilen in den Streitfällen hat sich der Gerichtshof bislang über grundlegende, in der Interamerikanischen Konvention verbrieft Menschenrechte wie das Recht auf Leben, das Recht auf persönliche Integrität, das Recht auf persönliche Freiheit, das Recht auf ein faires Verfahren (Rechtsschutzgarantien), das Recht auf gerichtlichen Schutz und das Recht auf Gleichheit vor dem Gesetz ausgesprochen.

Wie bereits angemerkt, hat der Gerichtshof in seinen Urteilen diese geschützten Rechte mit der allgemeinen Verpflichtung der Vertragsstaaten gemäß der Konvention, die Achtung dieser Rechte sicherzustellen, verbunden; dieser hinzugefügt werden kann die weitere allgemeine Verpflichtung gemäß der Konvention, legislative und andere Maßnahmen zu ergreifen, die notwendig werden, um diesen Rechten Wirksamkeit zu verschaffen. Die Kombination der ersten dieser beiden allgemeinen Konventionsverpflich-

⁹³ A. A. Cançado Trindade, *The Inter-American System of Protection of Human Rights (1948-1998): The First Fifty Years*, *Recueil des Cours – Textes et Sommaires – XXIX Session d'Enseignement* (1998), 377 ff.; A. A. Cançado Trindade, *The Inter-American System of Protection of Human Rights (1948-1999): Evolution, Present State and Perspectives*, *Recueil des Cours – Textes et Sommaires – XXX Session d'Enseignement* (1999), 1 ff.; A. A. Cançado Trindade, *The Inter-American System of Protection of Human Rights (1948-2000): Evolution, Present State and Perspectives at the Dawn of the XXIst Century*, *Dossier Documentaire/Documentary File – XXXI Session d'Enseignement* (2000), 113 ff.; A. A. Cançado Trindade, *The Inter-American System of Protection of Human Rights in the XXIst Century: Evolution, Present State and Perspectives*, *Dossier Documentaire/Documentary File – XXXII Session d'Enseignement* (2001), 59 ff.

tungen mit den speziellen Pflichten, die gegenüber jedem einzelnen, durch die Konvention geschützten Recht bestehen (Fälle *Velásquez Rodríguez und Godínez Cruz*, betreffend Honduras, 1988-1989), hat sich bislang als ein wichtiger Beitrag der Rechtsprechung des Gerichtshofs in Streitfällen erwiesen.⁹⁴ In seiner Rechtsprechung hat der Gerichtshof systematisch die dreifache Verpflichtung der Staaten unterstrichen, Verletzungen der geschützten Rechte vorzubeugen, zu ermitteln und zu bestrafen, sowie Schäden wiedergutzumachen und für die Verletzungen zu entschädigen.

Der Beitrag einiger Urteile des Gerichtshofs in den letzten Jahren muss betont werden. So hat der Gerichtshof in seinem Urteil vom 19.11.1999 in der Hauptsache des Falls der sogenannten "Straßenkinder" (*Villagrán Morales et. al. gegen Guatemala*) mit der Feststellung einer Verletzung des Rechts auf Leben nach Art. 4 der Konvention zum Schaden der fünf ermordeten Jugendlichen in signifikanter Weise dargelegt, dass "owing to the fundamental nature of the right to life, restrictive approaches to it are inadmissible. In essence, the fundamental right to life includes, not only the right of every human being not to be deprived of his life arbitrarily, but also the right that he will not be prevented from having access to the conditions that guarantee a dignified existence".⁹⁵ Zwei der Richter des Gerichtshofs entschieden, in einem gemeinsamen zustimmenden Votum in diesem Fall der "Straßenkinder" ferner darzulegen, dass die Pflicht des Staates, positive Maßnahmen zu ergreifen, gerade im Hinblick auf den Schutz des Lebens gefährdeter und wehrloser, sich in Risikosituation befindender Personen wie die Straßenkinder, besonders deutlich hervortritt;⁹⁶ und dass somit die Schutzbedürfnisse der Schwächsten – wie der Straßenkinder – letztendlich eine Auslegung des Rechts auf Leben erforderten, die die Mindestvoraussetzungen für ein Leben in Würde einbezieht.⁹⁷

In dem Urteil zu Wiedergutmachungen im Fall *Aloeboetoe gegen Surinam* (1993) bestand der Beitrag des Gerichtshofs darin, die Wiedergutmachungen für die Angehörigen der Opfer der Verletzungen der geschützten

⁹⁴ Im Hinblick auf die Pflichten zum Schutz der durch die Amerikanische Konvention garantierten Rechte jedoch kann – und muss – der Gerichtshof seine Rechtsprechung über die allgemeine Verpflichtung, Maßnahmen des innerstaatlichen Rechts zu ergreifen, noch erheblich weiterentwickeln – diese Auffassung findet sich in unseren abweichenden Voten in den Kolumbien betreffenden Fällen *Caballero Delgado und Santana* (Wiedergutmachungen, 1997), in dem Venezuela betreffenden Fall *El Amparo* (Wiedergutmachungen, 1996, und Urteilsauslegung, 1997) und dem Nicaragua betreffenden Fall *Genie Lacayo* (Urteilsrevision, 1997).

⁹⁵ Abs. 144 des angeführten Urteils.

⁹⁶ Vgl. das gemeinsame zustimmende Votum der Richter A. A. *Cançado Trindade* und A. *Abreu Burelli*, Abs. 4.

⁹⁷ (Anm. 96), Abs. 7.

Rechte in den sozialen Kontext zu stellen, in dem diese Rechte Anwendung finden, und somit den kulturellen Praktiken der Gemeinschaft der Saramacas (maroons) in Surinam mit Feingefühl Rechnung zu tragen. In letzter Zeit hat der Gerichtshof in einem zweifellos historischen Urteil im Fall der *Mayagna-Awas-Tingni Gemeinschaft gegen Nicaragua* (Hauptsache, 2001) mit der Feststellung des Vorliegens einer Verletzung des Rechts dieser indigenen Gemeinschaft auf (gemeinschaftliches) Eigentum an ihren Gebieten (nach Art. 21 der Amerikanischen Konvention) erneut dem *modus vivendi* und den kulturellen Praktiken der Gemeinschaft der Mayagnas Rechnung getragen.⁹⁸

Im Urteil in der Hauptsache im Fall *Loayza Tamayo gegen Peru* (1997) hat der Gerichtshof erklärt, dass die peruanischen Gesetzesdekrete, die terroristische Straftaten und "Verrat am Vaterland" normieren, unvereinbar mit Art. 8 Abs. 4 der Konvention waren, da sie den dort niedergelegten Grundsatz *non bis in idem* verletzen; dies war das erste Mal, dass der Gerichtshof in einem Streitfall die Auffassung vertrat, dass die Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts mit der Konvention unvereinbar waren.⁹⁹ Reale Bedeutung kommt diesem Fall nicht nur insofern zu, als er zur Freilassung der Gefangenen María Elena Loayza Tamayo geführt hat, sondern auch, weil er das Ende der "Richter ohne Gesicht" in Peru bewirkt hat.¹⁰⁰

In einem ebenfalls Peru betreffenden Urteil in der Hauptsache im Fall *Castillo Páez* (1987), hat sich der Gerichtshof im Unterschied zu seinen vorherigen Entscheidungen zu Art. 25 (in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 der Konvention) zum ersten Mal über die Reichweite des Rechts auf ein effektives Rechtsmittel gemäß Art. 25 der Konvention ausgesprochen. Die Bestimmung von Art. 25, in der Formulierung des Gerichtshofs, "on the right to effective recourse to a competent national court or tribunal is one of the fundamental pillars not only of the American Convention, but of the very rule of law in a democratic society in the terms of the Convention" (Abs. 82). Ferner verband der Gerichtshof Art. 25 mit der allgemeinen Verpflichtung aus Art. 1 Abs. 1 der Interamerikanischen Konvention. Diese Auslegung von Art. 25 der Konvention ist seitdem systematisch durch den Ge-

⁹⁸ Vgl. hierzu A. A. Cançado Trindade (Anm. 5), Kap. XIX.

⁹⁹ Bezeichnenderweise vollzog die peruanische Regierung einige Tage nach dem Urteil des Gerichtshofs dessen Anordnung, die Gefangene, María Elena Loayza Tamayo, freizulassen; ferner verkündete sie ihre Entscheidung, den sogenannten Gerichten der "Richter ohne Gesicht" im Land ein Ende zu setzen.

¹⁰⁰ Die Entscheidung, den sogenannten Gerichten der "Richter ohne Gesicht" ein Ende zu setzen, wurde von der peruanischen Regierung im Oktober 1997 bekanntgegeben, wenige Tage nach der Freilassung der Gefangenen am 16.10.1997, die dem Gerichtshof am 20.10. desselben Jahres mitgeteilt wurde.

richtshof vertreten worden und bildet heute seine diesbezügliche ständige Rechtsprechung.

Im Fall *Suárez Rosero gegen Ecuador* (Hauptsache, 1997) ging der Gerichtshof noch einen bedeutenden Schritt weiter: er erklärte, dass Art. 114bis des ecuadorianischen Strafgesetzbuchs, der allen aufgrund des Anti-Drogen-Gesetzes festgenommenen Personen bestimmte Rechtsschutzgarantien für die Dauer der Festnahme vorenthielt, Art. 2 i.V.m. Art. 7 Abs. 5 der Interamerikanischen Konvention verletzte, unabhängig davon, ob die Norm des Strafgesetzbuchs im vorliegenden Fall angewendet wurde oder nicht. Das war das erste Mal, dass der Gerichtshof eine Verletzung von Art. 2 der Konvention durch die bloße Existenz einer innerstaatlichen Rechtsbestimmung feststellte, da der beklagte Staat nach Auffassung des Gerichtshofs nicht die geeigneten Maßnahmen des innerstaatlichen Rechts ergriffen hatte, um dem in Art. 7 Abs. 5 der Konvention gewährten Recht Wirksamkeit zu verschaffen.¹⁰¹ Dies ist ein weiteres Urteil von außergewöhnlicher Bedeutung in der Geschichte des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes auf dem amerikanischen Kontinent.¹⁰²

Im Verfahren im Fall *Castillo Petruzzi gegen Peru* (prozesshindernde Einreden 1998), vertrat der Gerichtshof die Statthaftigkeit des durch den beklagten Staat angefochtenen Rechts auf Individualbeschwerde. Mit entschiedenem Rückhalt der Auffassung des Gerichtshofs haben wir in einem langen zustimmenden Votum die Grundlagen von dessen streitigen Gerichtsbarkeit dargelegt.¹⁰³ Später hat der Gerichtshof in zwei Urteilen vom 24.9.1999 in zwei Peru betreffenden Fällen des *Verfassungsgerichts* und *Ivcher Bronstein* mit der Bejahung seiner Zuständigkeit den Anspruch des pe-

¹⁰¹ Bezeichnenderweise hat der Oberste Gerichtshof Ecuadors kurz nach diesem Urteil des Interamerikanischen Gerichtshofs die Verfassungswidrigkeit dieser Bestimmung des ecuadorianischen Strafgesetzbuches erklärt.

¹⁰² Zu einer Untersuchung der Rechtsprechung des Interamerikanischen Gerichtshofs in den das faire Gerichtsverfahren betreffenden neueren Fällen (insbesondere in den Fällen *Loyza Tamayo*, *Castillo Páez* und *Suárez Rosero*), vgl. A. A. *Cançado Trindade*, Thoughts on Recent Developments in the Case-Law of the Inter-American Court of Human Rights: Selected Aspects, in: ASIL, Proceedings of the 92nd Annual Meeting of the American Society of International Law – The Challenge of Non-State Actors, 1998, 192 ff.; A. A. *Cançado Trindade*, The Inter-American Court of Human Rights at a Crossroads: Current Challenges and Its Emerging Case-Law on the Eve of the New Century, in: S. Mahoney/F. Matscher/H. Petzold/L. Wildhaber (Hrsg.), Protection des droits de l'homme: la perspective européenne – Mélanges à la mémoire de Rolv Ryssdal, 2000, 167 ff.; vgl. auch A. A. *Cançado Trindade*, The Right to a Fair Trial under the American Convention on Human Rights, in: A. Byrns (Hrsg.), The Right to Fair Trial in International and Comparative Perspective, 1997, 4 ff.

¹⁰³ Zu unserem Sondervotum im Fall *Castillo Petruzzi*, vgl. A. A. *Cançado Trindade*, El Derecho de Petición Individual ante la Jurisdicción Internacional, Rev. Fac. Der. Méx. 48 (1998), 131.

ruanischen Staates, sich von der Zuständigkeit des Gerichtshofs für Streitsachen mit "sofortiger Wirkung zurückzuziehen", für unzulässig erklärt. Der Gerichtshof verwies darauf, dass seine Zuständigkeit nicht von seinem eigenen Wirkungsfeld fremden Handlungen abhängig sein könne.

Ferner führte das Gericht aus, dass ein Staat mit der Unterwerfung unter seine streitige Gerichtsbarkeit das Vorrecht des Gerichtshofs anerkennt, über jede seine Zuständigkeit betreffende Frage zu entscheiden, und daraufhin nicht beanspruchen kann, sich von dieser Zuständigkeit unvermittelt zurückzuziehen, was den gesamten internationalen Schutzmechanismus unterlaufen würde. Der Gerichtshof erwog, dass es einseitige staatliche Handlungen gibt, die sich in autonomer Form selbst erfüllen (wie die Anerkennung eines Staates oder einer Regierung, der diplomatische Protest, das Versprechen, der Verzicht), und einseitige Handlungen, die im Kontext des völkerrechtlichen Vertragsrechts erfolgen und durch dieses geregelt und bedingt sind (wie Ratifikation, Vorbehalte oder die Annahme einer Zuständigkeitsklausel für Streitsachen eines internationalen Gerichts). Die Amerikanische Konvention dürfe nicht der Willkür von Beschränkungen ausgesetzt sein, die sie nicht selbst vorsieht und die von einem Vertragsstaat unter Berufung auf innerstaatliche Gründe unvermittelt aufoktroziert werden;¹⁰⁴ es handelt sich hier um eine imperative Norm der Rechtssicherheit, die im Interesse aller Vertragsstaaten streng zu befolgen ist.

Der Gerichtshof fuhr insofern mit der Prüfung der gegen den peruanischen Staat gerichteten anhängigen Streitfälle fort, und er hätte auch nicht anders verfahren können: es ist eine Pflicht, die ihm die Interamerikanische Konvention selbst als selbständigem gerichtlichem Organ des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes auferlegt, sowie eine völkerrechtliche Verpflichtung, die der peruanische Staat eingegangen ist und von der er sich nicht unvermittelt und nach eigenem Ermessen loslösen könnte. Für den Gerichtshof hatte die beabsichtigte einseitige "Rücknahme" der Unterwerfungserklärung des peruanischen Staates mit "sofortiger Wirkung" keinerlei rechtliche Grundlage – weder in der Konvention, noch im Völkervertragsrecht oder im Allgemeinen Völkerrecht. Ein solcher, ohnehin unbegründeter Anspruch würde zum Nachteil aller Vertragsstaaten der Konvention zum Ruin des interamerikanischen Schutzsystems als solchem führen, das

¹⁰⁴ Der Gerichtshof fügte hinzu, dass die Amerikanische Konvention keinen einseitigen Rücktritt von einer Klausel vorsieht, und insbesondere einer so wichtigen Klausel wie diejenige, die die Annahme der Zuständigkeit des Gerichtshofs für Streitsachen vorsieht. Die einzige in der Amerikanischen Konvention vorgesehene Möglichkeit ist die der Kündigung (der gesamten Amerikanischen Konvention) unter Wahrung einer Frist von 12 Monaten (dieselbe Frist, die die Wiener Konvention über das Recht der Verträge von 1969 vorsieht), und ohne die vor der Kündigung bestehende Rechtslage zu berühren.

im Laufe der letzten Jahrzehnte mit beträchtlicher Anstrengung aufgebaut worden ist.

Mit seinen wichtigen und historischen Prozessurteilen in den genannten Fällen des *Verfassungsgerichts* und *Ivcher Bronstein* hat der Gerichtshof die Integrität der Amerikanischen Menschenrechtskonvention bewahrt – die, wie alle völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzverträge, auf der kollektiven Gewährleistung der Anwendung des internationalen Schutzmechanismus beruht –, und letztendlich entscheidend zur Stärkung der Grundlage seiner streitigen Gerichtsbarkeit beigetragen.¹⁰⁵ Mit dem anschließenden Wechsel der Regierung des Landes hat der peruanische Staat seine zuvor beanspruchte “Rücknahme” der Unterwerfung unter die Zuständigkeit des Gerichtshofs für “gegenstandslos” erklärt und seine Beziehungen zu letzterem (am 9.2.2001)¹⁰⁶ durch Erfüllung seiner Urteile “normalisiert”.¹⁰⁷

Die Zuständigkeit des Gerichtshofs für Streitsachen wurde in dessen Urteilen in den Fällen *Hilaire, Benjamin und Constantine gegen Trinidad und Tobago* (prozesshindernde Einreden 2001) wieder aufgegriffen. Der beklagte Staat hatte eine prozesshindernde Einrede erhoben, deren Art nicht ausdrücklich in Art. 62 der Konvention vorgesehen war (über die Annahme der Zuständigkeit des Gerichtshofs für Streitsachen durch die Vertragsstaaten), und die nach Auffassung des Gerichts, soweit dieser stattgegeben werden würde, “would lead to a situation in which the Court would have the State’s Constitution as its first point of reference, and the American Convention only as a subsidiary parameter, a situation which would cause a fragmenta-

¹⁰⁵ In diesem Zusammenhang angebracht ist auch ein besonderer Verweis auf die Urteile des Interamerikanischen Gerichtshofs im Fall *Blake gegen Guatemala* (prozesshindernde Einreden, 1996; Hauptsache, 1998; und Wiedergutmachungen, 1999; vgl. auch unsere Sonderreden in diesen drei Urteilen): die Entscheidung des Gerichtshofs über die dort aufgeworfene rechtliche Frage im Hinblick auf die vermeintliche Beschränkung *ratione temporis* seiner eigenen Zuständigkeit betraf die seiner Zuständigkeit für Streitsachen zugrunde liegende Gerichtsbarkeit.

¹⁰⁶ An diesem Tag besuchte der peruanische Justizminister den Sitz des Gerichtshofs in San José, Costa Rica, und überbrachte dem Präsidenten des Gerichtshofs zwei Noten, mittels derer der peruanische Staat ausdrücklich seine völkerrechtliche Verantwortlichkeit für die Verletzung der Rechte der drei von dem peruanischen Verfassungsgericht entlassenen Richter sowie von Herrn *Baruch Ivcher Bronstein* anerkannte (in Bezug auf die anschließenden Urteile des Gerichtshofs vom 31.1.2001 bzw. 6.2.2001 in der Hauptsache der beiden Fälle) und die vom peruanischen Staat zur Wiederherstellung der Rechte dieser Personen ergriffenen Maßnahmen mitteilte. Interamerikanischer Menschenrechtsgerichtshof, Pressemitteilung CDH-CP2/01 vom 9.2.2001, 1 f.

¹⁰⁷ Zu einer historischen Schilderung dieser dramatischen Episode vgl. *A. A. Cançado Trindade*, *El Perú y la Corte Interamericana de Derechos Humanos – Una Evaluación Histórica* (Teil I), in: 138 *Ideele – Revista del Instituto de Defensa Legal* (Juni 2001), 108 ff.; Ders., *El Perú y la Corte Interamericana de Derechos Humanos* (Teil II), in: 139 *Ideele – Revista del Instituto de Defensa Legal* (Juli 2001), 85 ff.

tion of the international legal order for the protection of human rights, and which would render illusory the object and purpose of the Convention".¹⁰⁸ Der Gerichtshof hielt somit an seiner Gerichtsbarkeit zur Entscheidung in der Hauptsache der angeführten Fälle *Hilaire, Benjamin und Constantine* fest, und bewahrte insbesondere die Integrität seiner eigenen jurisdiktionellen Grundlage sowie die des gesamten Schutzmechanismus der Konvention.¹⁰⁹

In einem weiteren historischen Urteil aus dem Jahr 2001 hat der Gerichtshof in dem Peru betreffenden Fall des *Massakers von Barrios Altos* darauf hingewiesen, dass Bestimmungen über Amnestie, Verjährung und Rechtfertigungsgründe, die die Ermittlung und Bestrafung der für schwerwiegende Verletzungen der Menschenrechte (wie Folter, massenhafte, ungesetzliche oder willkürliche Hinrichtungen, sowie Fälle des gewaltsamen Verschwindenlassens von Personen) Verantwortlichen verhindern sollen, unzulässig sind; diese Bestimmungen verletzen die im völkerrechtlichen Menschenrechtsschutz verbrieften unauflösbaren Rechte.¹¹⁰ Die Gesetze der Selbst-Amnestie, fuhr der Gerichtshof fort, verhindern die Wahrheitsfindung und versperren den Zugang zur Justiz (und den Erhalt der Wiedergutmachungen), führen zum Dauerzustand der Straflosigkeit und zur Wehrlosigkeit der Opfer und sind somit offenkundig unvereinbar mit Wortlaut und Geist der Konvention.¹¹¹ Infolge dieser offenkundigen Unvereinbarkeit, so der signifikante Schluss des Gerichtshofs, entbehren solche Gesetze jeglicher Rechtswirkungen und dürfen künftig kein Hindernis mehr bei der Sachverhaltsermittlung und der Bestrafung der für die Menschenrechtsverletzungen Verantwortlichen darstellen.¹¹²

Es handelt sich hier um ein Urteil von höchster Bedeutung im Kampf gegen die Straflosigkeit, zu dem der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung der letzten Jahre seinen entscheidenden Beitrag geleistet hat. Wir haben uns in diesem Zusammenhang u.a. bereits auf die Stellungnahme des Gerichtshofs in dem auch als "*Panel Blanca*"-Fall bekannten Fall *Paniagua Morales et al.*

¹⁰⁸ Abs. 93 des angeführten Urteils.

¹⁰⁹ Vgl. in diesen Trinidad und Tobago betreffenden Fällen auch die Sondervoten von Richter A. A. Cançado Trindade, Abs. 1-39.

¹¹⁰ Abs. 41 des angeführten Urteils.

¹¹¹ Abs. 43 desselben Urteils.

¹¹² Abs. 44. Vgl. ebenfalls die zustimmenden Voten im selben Urteil der Richter A. A. Cançado Trindade und S. García Ramírez. – In seinem Urteil vom 2.9.2001 hat der Gerichtshof später im selben Fall *Barrios Altos* (Urteilsauslegung) hinzugefügt, dass aufgrund der Art der durch die peruanischen Gesetze der Selbst-Amnestie verübten Verletzung seine vorherige Entscheidung im Urteil in der Hauptsache des vorliegenden Falls "generic effects" hatte (Urteilstenor 2).

gegen *Guatemala* (Hauptsache, 1998) bezogen.¹¹³ In einem anderen Fall, dem von *Garrido und Baigorria gegen Argentinien* (Wiedergutmachungen, 1998) – in dem der beklagte Staat die Verantwortlichkeit für die Tatsachen anerkannt hatte – hat der Gerichtshof einen ganzen Abschnitt des Urteils (Nr. IX) der Pflicht des Staates gewidmet, Vorkehrungen auf der Ebene des innerstaatlichen Rechts zu treffen, um den konventionellen Schutzverpflichtungen Wirksamkeit zu verschaffen. Auch darf nicht unbeachtet bleiben, dass im Fall *Blake gegen Guatemala* (Wiedergutmachungen, 1999) Urteils-tenor 1 des Urteils des Gerichtshofs darin bestand, dem beklagten Staat die Ermittlung der Tatsachen und die Feststellung und Bestrafung der Verantwortlichen sowie das Ergreifen der Maßnahmen innerstaatlichen Rechts zur Erfüllung dieser Verpflichtung anzuordnen.

Art. 63 Abs. 1 der Amerikanischen Konvention weist ein weitgefächertes Spektrum im Rechtsbereich von Wiedergutmachungen für Verletzungen der in ihr geschützten Rechte auf, indem er sich neben anderen Formen der Wiedergutmachung auch auf Entschädigungen bezieht. Der Interamerikanische Gerichtshof hat folglich in seiner ständigen Rechtsprechung verschiedene Arten von Wiedergutmachungsleistungen angeordnet und dabei die Verpflichtungen der beklagten Staaten zum Ergreifen positiver Maßnahmen auch in dieser Hinsicht betont.¹¹⁴ In einer Reihe jüngerer Fälle hat der Gerichtshof auf die Bedeutung nicht geldwerter Maßnahmen der Wiedergutmachung verwiesen und sein Augenmerk auf die Rehabilitierung der überlebenden Opfer und ihrer Angehörigen gerichtet.

Ein bemerkenswerter Aspekt der diesbezüglichen umfangreichen Rechtsprechung des Gerichtshofs besteht im Aufbau seiner Rechtsprechung über den "life plan". Im Urteil über Wiedergutmachungen im Fall *Loayza Tamayo gegen Peru* (1998) hat sich der Gerichtshof in Verbindung mit der Genugtuung als Form der Wiedergutmachung neben weiteren angeordneten Maßnahmen der Wiedergutmachung erstmalig zum Begriff des "life plan" ausgesprochen.¹¹⁵ Der Gerichtshof hat erwogen, dass sich eine gegen einen Schaden am "life plan" gerichtete Beschwerde nicht auf das Verhältnis der

¹¹³ Vgl. A. A. *Cançado Trindade*, in: S. A. Fabris (Hrsg.), *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*, 1999, Bd. II, Kap. XIV, Abschnitt III (6).

¹¹⁴ Zu einer Untersuchung dieser Frage vgl. u.a. S. *García Ramírez*, *Las Reparaciones en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, in: Corte Interamericana de Derechos Humanos (Anm. 48), 129 ff.; F. *Salvioli*, *Algunas Reflexiones sobre la Indemnización en las Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, in: A. A. *Cançado Trindade/G. Elizondo/J. Ordóñez* (Anm. 27), 145 ff.; vgl. auch allgemein F. *Salvioli*, *Postulados Emergentes de la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en Relación al Derecho Internacional Público*, 1997, 9 ff.

¹¹⁵ Abs. 83-192 des angeführten Urteils.

betreffenden Person zu ihrem Vermögen bezog, sondern auf deren “full self-actualisation” als Mensch.¹¹⁶ Der Gerichtshof kam zu dem Schluss, dass die Haftumstände des Opfers im konkreten Fall seinem “life plan” einen Schaden zugefügt hatten.¹¹⁷

In seinem Urteil in der Hauptsache im Fall der “*Straßenkinder*” (*Vil-lagrán Morales et al. gegen Guatemala*, 1999) nahm der Gerichtshof seine Betrachtung des Begriffs des “life plan” wieder auf. In jüngerer Zeit hat der Gerichtshof im Fall *Cantoral Benavides gegen Peru* (Wiedergutmachungen, 2001) u.a. entschieden (Urteilstenor 6), dass der beklagte Staat dem beschwerdeführenden Individuum – Opfer erlittener Folter – die Mittel gewährleisten muss, seine (unterbrochenen) Universitäts- oder Hochschulstudien an einer Institution anerkannter akademischer Qualität durchzuführen und abzuschließen. Diese durch den Gerichtshof getroffene Feststellung des Schadens am “life plan” des Beschwerdeführers, sowie der Notwendigkeit, diesen wiedergutzumachen, stellt eine Form von Genugtuung dar, die zur Rehabilitation des Opfers führt.¹¹⁸

Im vorangegangenen Urteil in der Hauptsache des Falls *Cantoral Benavides* (2000) hat der Gerichtshof unter Annahme einer Verletzung von Art. 5 der Interamerikanischen Konvention festgestellt, dass bestimmte Handlungen, die in der Vergangenheit nicht als “inhuman or degrading treatment” bezeichnet wurden, später unter Berücksichtigung des zunehmenden Schutzbedarfs “must be accompanied by a more vigorous response in dealing with infractions of the basic values of democratic societies”,¹¹⁹ als Folter qualifiziert werden können. Darüber hinaus wurden im Fall *Cantoral*

¹¹⁶ Abs. 147 desselben Urteils. Der Gerichtshof fügte hinzu, dass ein Individuum nicht wirklich frei sei, wenn es keine Wahlmöglichkeiten für sein Leben habe, denen ein wichtiger existentieller Wert zukomme; den Verlust desselben könne der Gerichtshof nicht unberücksichtigt lassen (Abs. 148).

¹¹⁷ Abs. 147-154 desselben Urteils. In einem gemeinsamen zustimmenden Votum im selben Fall *Loayza Tamayo* (Wiedergutmachungen, 1998) wurde vermerkt, dass das Lebensprojekt in vollständiger Weise das Ideal der Amerikanischen Menschenrechtserklärung von 1948 einschließt, das die geistige Entwicklung als das höchste Ziel und als den höchsten Ausdruck des menschlichen Daseins proklamiert. Der Schaden am Lebensprojekt bedroht letztendlich den Sinn selbst, den jeder Mensch seiner Existenz beimisst. Wenn dies geschieht, wird dem Innersten des Menschen ein Schaden zugefügt: und zwar ein eigenständiger Schaden, der den spirituellen Sinn des Lebens beeinträchtigt. Vgl. Abs. 16 des gemeinsamen zustimmenden Votums der Richter A. A. Cançado Trindade und A. Abreu Burelli; vgl. auch Abs. 10.

¹¹⁸ Der Nachdruck, den der Gerichtshof im betreffenden Fall der Ausbildung des Opfers, seiner Erziehung verlieh, rückt diese Form von Wiedergutmachung in angemessene Perspektive, und zwar in den Blickwinkel der Gesamtheit der Persönlichkeit des Opfers, unter Berücksichtigung seiner Selbstverwirklichung als Mensch und der Rekonstruktion seines Lebensprojekts. Sondervotum von Richter A. A. Cançado Trindade, Abs. 8 und 10.

¹¹⁹ Abs. 99 dieses Urteils.

*Benavides*¹²⁰ als auch im Fall *Bámaca Velásquez gegen Guatemala* (Hauptsache, 2000)¹²¹ über die den Opfern zugefügten Folterungen hinaus, die den Angehörigen zugefügten Leiden als grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung¹²² qualifiziert.

Dieses absolute Verbot erfuhr somit eine Erweiterung seines Bereichs *ratione materiae*. In Fällen des gewaltsamen Verschwindenlassens von Personen, führte der Gerichtshof weiter im Fall *Bámaca Velásquez* aus, sind die Opfer sowohl die verschwundene Person als auch deren nächste Angehörige. In anderen Urteilen in der Hauptsache, wie im Fall *Blake gegen Guatemala* (1998, und auch Wiedergutmachungen, 1999), oder im Fall *Villagrán Morales et al. gegen Guatemala* (dem sog. Fall der "Straßenkinder", 1999) hat der Gerichtshof die Rechtsgründe der Erweiterung des Begriffs des Opfers festgelegt, der auch die direkten Angehörigen der unmittelbaren Opfer einschließt. Dieses Verständnis ist heute Bestandteil seiner ständigen Rechtsprechung.

Der leading case über die Freiheit der Meinungsäußerung in der Rechtsprechung des Gerichtshofs ist bis heute dessen Urteil vom 5.2.2001 über das Verbot in Chile (auf der Grundlage einer Verfassungsbestimmung) der Vorführung des Films "Die letzte Versuchung Christi". "[T]he expression and dissemination of thought and information are indivisible", hob der Gerichtshof unter Hinweis auf die individuellen und gesellschaftlichen Dimensionen der Freiheit der Meinungsäußerung hervor; insofern stellt eine Beschränkung der Verbreitungsmöglichkeiten in direkter Form eine Einschränkung des Rechts auf Freiheit der Meinungsäußerung dar, wobei die Achtung letzterer für die Verbreitung der Ideen und Informationen zwischen den Personen als wesentlich anzusehen ist.¹²³ Die individuellen und gesellschaftlichen Dimensionen dieses Rechts, fügte der Gerichtshof hinzu, "are of equal importance" und müssen gleichzeitig gewährleistet sein; "as the cornerstone of a democratic society, freedom of expression is an essential condition for society to be sufficiently informed".¹²⁴ Mit der Feststellung einer Verletzung von Art. 13 der Konvention hat der Gerichtshof die objektive völkerrechtliche Verantwortlichkeit des Staates für jegliches Handeln oder Unterlassen seitens jedweder seiner Gewalten oder Organe, unabhängig von deren Hierarchie, bejaht.¹²⁵ Der Gerichtshof entschied u.a., dass der

¹²⁰ Abs. 104 und 106.

¹²¹ Abs. 158.

¹²² Nach Art. 5 Abs. 2 der Amerikanischen Konvention.

¹²³ Abs. 64-66 des angeführten Urteils.

¹²⁴ Abs. 67-68 desselben Urteils.

¹²⁵ Abs. 72-73 desselben Urteils. Im betreffenden Fall wurde als Ursache der Verletzung die Bestimmung von Art. 19 Abs. 12 der nationalen Verfassung festgestellt, die die Vorzensur

beklagte Staat innerhalb eines angemessenen Zeitraums sein innerstaatliches Recht zur Beendigung der Vorzensur abändern und die Vorführung des Films "Die letzte Versuchung Christi" erlauben müsse (Urteilstenor 4).

Obgleich der Gerichtshof die streitige Gerichtsbarkeit erst seit relativ kurzer Zeit ausübt,¹²⁶ ist ersichtlich, dass er schrittweise zu einer Reihe von in der Interamerikanischen Konvention geschützten Rechten entscheidet.¹²⁷ Die Verfahren vor dem Gerichtshof auch in Streitsachen nehmen ständig zu. Insofern besteht Grund zur Hoffnung, dass der Gerichtshof in naher Zukunft seine Rechtsprechung auf alle in der Konvention garantierten Rechte wird erstrecken können.

Als positive Entwicklung im Rahmen der Erfahrung des Gerichtshofs in Ausübung seiner streitentscheidenden Funktion bis heute ist schließlich besonders auf die Fälle zu verweisen, in denen die beklagten Staaten vor dem Gerichtshof ihre völkerrechtliche Verantwortlichkeit nach der Interamerikanischen Konvention anerkannt haben – eine in der Anwendung des interamerikanischen Schutzsystems wirklich hoffnungsvolle Entwicklung; eine solche Anerkennung hat die Beendigung von Kontroversen über den Sachverhalt der jeweiligen Fälle bewirkt und es dem Gerichtshof ermöglicht, schneller zu dem Wiedergutmachungen betreffenden Verfahrensstadium überzugehen. Zum ersten Mal geschah dies im Fall *Aloeboetoe et al. gegen Surinam* (1991-1993). Später ebenfalls in den Fällen *El Amparo* (1994-1995) in Bezug auf Venezuela, *Garrido und Baigorria gegen Argentinien* (1996), *El Caracazo* bezüglich Venezuela (1999), *Trujillo Oroza gegen Bolivien* (1999-2000) und *Barrios Altos*, betreffend Peru (2001); ebenso im Fall *Benavides Cevallos gegen Ecuador* (1998), in dem ein alle Parteien befriedigender signifikanter freundschaftlicher Ausgleich erzielt wurde.

für die Filmproduktion vorschrieb. Zur Erkenntnis des Gerichtshofs der objektiven völkerrechtlichen Verantwortlichkeit des Staates vgl. auch das zustimmende Votum von Richter A. Cançado Trindade (Abs. 1-40).

¹²⁶ Die ersten Streitfälle, in denen das Gericht die Verletzung von Konventionsbestimmungen durch einen Vertragsstaat erkannte, datieren bekanntlich Ende der achtziger Jahre.

¹²⁷ Der Gerichtshof hatte im Rahmen der Ausübung seiner streitigen Gerichtsbarkeit bislang noch nicht Gelegenheit, auch zu allen folgenden, in der Amerikanischen Menschenrechtskonvention verbürgten Rechten zu entscheiden: das Recht auf die Rechtspersönlichkeit, das Recht, frei zu sein von Sklaverei oder Leibeigenschaft oder Zwangsarbeit, das Recht auf Entschädigung, das Recht auf die Privatsphäre, das Recht auf die Gewissens- und Religionsfreiheit, das Recht auf Richtigstellung oder Antwort, das Recht auf Schutz der Familie, das Recht auf den Namen, die Rechte des Kindes, das Recht auf die Staatsangehörigkeit und die politischen Rechte.

c) **Rechtsprechung des Gerichtshofs im Bereich vorläufiger Schutzmaßnahmen**

Ein weiterer, zunehmend bedeutender Aspekt im Aufbau der Rechtsprechung des Gerichtshofs stellen seine immer häufigeren Entscheidungen in der Anordnung vorläufiger Schutzmaßnahmen dar – bis Mai 2002 waren dies insgesamt 45. Nach Art. 63 Abs. 2 der Konvention ist der Gerichtshof in der Tat befugt, solche Maßnahmen anzuordnen, die er in äußerst schwerwiegenden und dringenden Fällen als geeignet erachtet, und um zu vermeiden, dass Menschen nicht wieder gutzumachenden Schaden erleiden. Er kann dies tun – und hat es getan – sowohl in vor ihm anhängigen Fällen als auch auf Ersuchen der Kommission in Fällen, die ihm noch nicht unterbreitet waren. Im Laufe der letzten Jahre haben diese Maßnahmen in der Rechtsprechung des Gerichtshofs zunehmende Bedeutung erlangt, da sie die präventive Dimension des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes aufzeigen und eine wirkliche jurisdiktionelle Garantie präventiver Art bei der internationalen Sicherung der grundlegenden Rechte der menschlichen Person darstellen.¹²⁸

Der größte Teil der beantragten vorläufigen Schutzmaßnahmen ist vom Gerichtshof für zulässig befunden und angeordnet worden. Vor der Anordnung solcher Maßnahmen prüft der Gerichtshof stets, ob sich die betreffenden Staaten (nach Art. 62 Abs. 2 der Konvention) seiner streitigen Gerichtsbarkeit unterworfen haben. Die vorläufigen Schutzmaßnahmen wurden in der Praxis in Fällen, die eine akute Bedrohung des Lebens oder der Integrität der Person implizieren, angeordnet.¹²⁹ In verschiedenen Ersuchen seitens der Kommission um solche Maßnahmen in vor dem Gerichtshof noch nicht anhängigen Fällen hat letzterer die Annahme für anwendbar befunden, dass solche Maßnahmen notwendig waren. In der Praxis hat der Gerichtshof gegenüber der Kommission keinen substantiellen Beweis dafür

¹²⁸ Zu einer Untersuchung der Ursprünge und Rechtsnatur dieser Maßnahmen, ihrer Transposition aus dem innerstaatlichen Recht (einstweilige Anordnungen) in das internationale öffentliche Recht, und aus diesem wiederum in den völkerrechtlichen Menschenrechtsschutz vgl. A. A. *Cançado Trindade*, Prólogo del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, in: Corte Interamericana de Derechos Humanos, Compendio de Medidas Provisionales (Juli 2000-Juni 2001), 2001, Bd. 3, Serie E, V ff.; A. A. *Cançado Trindade*, Preface by the President of the Inter-American Court of Human Rights, in: Interamerican Court of Human Rights, Compendium of Provisional Measures (July 2000-June 2001), 2002, Volume 3, Series E, (in Druck).

¹²⁹ Eines von vielen Beispielen bietet der Fall *Loayza Tamayo gegen Peru* (1996), in dem der Gerichtshof vorläufige Schutzmaßnahmen hinsichtlich der Haftbedingungen von Frau M. E. *Loayza Tamayo* angeordnet hatte, um ihre körperliche, psychologische und sittliche Integrität zu schützen.

gefordert, dass die Tatsachen der Wahrheit entsprachen, sondern ist vielmehr auf Grundlage der Anscheinsvermutung vorgegangen (prima facie-Beweis), dass die behaupteten Tatsachen der Wahrheit entsprachen.

Bis noch vor kurzem haben die vom Gerichtshof angeordneten vorläufigen Maßnahmen oder die von seinem Präsidenten angeordneten dringenden Maßnahmen in effektiver Form grundlegende Rechte geschützt – im Wesentlichen das Recht auf Leben und das Recht auf persönliche (körperliche, geistige und moralische) Integrität. In letzter Zeit jedoch sind auch andere Rechte geschützt worden. Das überrascht nicht, da – weil alle Menschenrechte miteinander verbunden und unteilbar sind – aus rechtlicher und epistemologischer Sicht ein Hindernis für die Anordnung dieser Maßnahmen zum Schutz anderer Menschenrechte immer dann nicht besteht, wenn die in Art. 63 Abs. 2 der Amerikanischen Konvention festgelegten Voraussetzungen äußerster Schwere und Dringlichkeit und der Verhütung irreparablen Schadens an Personen vorliegen.

Über 1500 Personen (Beschwerdeführer oder Zeugen) sind bis heute durch die durch den Gerichtshof oder durch dessen Präsidenten angeordneten Maßnahmen geschützt worden, was von deren außerordentlicher Bedeutung zeugt. Im Fall *James et al. gegen Trinidad und Tobago* (1999) gaben die durch den Gerichtshof angeordneten Maßnahmen (zur Aufhebung der Vollstreckung von Urteilen, die die Todesstrafe verhängen) in einem konkreten Moment Anlass zu wichtigen Erwägungen doktrinärer Art. Aus anderem Anlass hat der Gerichtshof im Fall der Zeitung *La Nación gegen Costa Rica* (2001) über die Freiheit der Meinungsäußerung die Aufhebung der Vollstreckung eines Urteils eines nationalen Gerichts gegen einen Journalisten angeordnet. In seinen Resolutionen über vorläufige Schutzmaßnahmen hat der Gerichtshof neben der Annahme dieser Maßnahmen auch den Staat aufgefordert, regelmäßig über diese zu informieren, und die Kommission, dem Gerichtshof ihre Anmerkungen zu den Berichten des Staates vorzulegen. Diese Vorkehrung hat es dem Gerichtshof selbst ermöglicht, eine laufende Überprüfung der Erfüllung der von ihm angeordneten vorläufigen Schutzmaßnahmen durch den betreffenden Staat auszuüben.

In jüngerer Zeit hat eine neue und wichtige Entwicklung in zwei Fällen in Bezug auf Personengruppen eingesetzt. Im ersten Fall, dem der Haitianer und Dominikaner haitianischen Ursprungs in der Dominikanischen Republik (2000), hat der Gerichtshof vorläufige Maßnahmen angeordnet, um u.a. Leben und persönliche Integrität von fünf Personen zu schützen, die Deportierung oder Abschiebung von zwei von ihnen zu verhindern, die unverzügliche Rückkehr in die Dominikanische Republik von zwei weiteren sowie die familiäre Zusammenführung von zwei von ihnen mit ihren Kin-

dern und die Ermittlung der Tatsachen zu ermöglichen. Durch diese vorläufige Maßnahme – die die einsetzende Entwicklung eines internationalen Habeas-Corpus darstellt – hat der Gerichtshof somit zum ersten Mal den Schutz auf neue Rechte (zusätzlich zu den grundlegenden Rechten auf Leben und persönliche Integrität) nach der Konvention erstreckt.

Etwas später hat der Gerichtshof im Fall der *Friedensgemeinschaft von San José de Apartadó gegen Kolumbien* (2000) die von seinem Präsidenten (während des sitzungsfreien Zeitraums des Gerichts) zugunsten der Mitglieder einer “Friedensgemeinschaft” in Kolumbien angeordneten dringenden Maßnahmen uneingeschränkt bestätigt und den Staat angewiesen, u.a. die notwendigen Bedingungen für die Rückkehr der vertriebenen Mitglieder dieser Gemeinschaft zu ihren Wohnstätten zu gewährleisten. Den in diesen beiden Fällen durch den Gerichtshof im Laufe des Jahres 2000 angeordneten vorläufigen Schutzmaßnahmen kommt besondere Bedeutung zu, da sie den Kreis der geschützten Personen erheblich erweitern.

Durch eine weitere Entwicklung ist die Stellung der schutzsuchenden Einzelnen gestärkt worden. In dem Peru betreffenden Fall des *Verfassungsgerichts* (2000) hatte sich einer der drei von diesem Gericht entlassenen Richter mit einem Ersuchen um vorläufige Schutzmaßnahmen direkt an den Gerichtshof gewandt. Da der Fall bereits vor dem Gerichtshof anhängig war (der in diesem Moment nicht tagte), ordnete sein Präsident zum ersten Mal in der Geschichte des Gerichtshofs ex officio (am 7.4.2000) dringende Maßnahmen an, um irreparablen Schaden der Beschwerdeführerin zu verhindern. Die gleiche Situation trat im Fall von *Loayza Tamayo gegen Peru* ein (2000, damals unter Überwachung der Urteilsvollstreckung). In beiden Fällen (*Verfassungsgericht* und *Loayza Tamayo*) hat der Gerichtshof die durch seinen Präsidenten angeordneten dringenden Maßnahmen ohne Einschränkungen bestätigt. Diese beiden Episoden veranschaulichen die Bedeutung des direkten Zugangs der Beschwerdeführer zum Gerichtshof,¹³⁰ insbesondere in einer Situation äußerster Schwere und Dringlichkeit.

2. Die Erweiterung der normativen Grundlage des interamerikanischen Schutzsystems

Durch die Annahme der beiden Zusatzprotokolle zur Amerikanischen Menschenrechtskonvention sowie der interamerikanischen Schutzbereichs-

¹³⁰ Vgl. hierzu A. A. *Cançado Trindade*, *El Acceso Directo del Individuo a los Tribunales Internacionales de Derechos Humanos*, Bilbao, Universidad de Deusto, 2001, 9 ff.

konventionen ist die normative Grundlage des interamerikanischen Schutzsystems im Laufe der letzten Jahre stufenweise erweitert worden. Das erste betrifft das 1988 angenommene Protokoll zur Amerikanischen Konvention im Bereich Wirtschaftlicher, Sozialer und Kultureller Rechte (auch bekannt als Protokoll von San Salvador). Den Prozess der Ausarbeitung und Annahme dieses ersten Protokolls zur Konvention haben wir bereits an anderer Stelle untersucht.¹³¹

Das Protokoll von San Salvador (in Kraft seit November 1999) hat schließlich den historischen Mangel von Art. 26 der Konvention ausgeräumt, der sich als einzige Bestimmung der Konvention über diese Rechte darauf beschränkte, deren "progressive development" vorzusehen. Auf doktrinärer Ebene hätten es manche Autoren vorgezogen, dass die Konvention eine andere Regelung getroffen (die die Dichotomie zwischen bürgerlichen und politischen Rechten einerseits und den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten andererseits überwindet) und Schutz auf alle "Kategorien" von Rechten erstreckt hätte.¹³²

Im Verlauf der travaux préparatoires des angeführten Protokolls¹³³ und insbesondere in der entscheidenden Phase der Ausarbeitung seiner Fassung, die der Arbeitsgruppe des "Committee on Juridical and Political Affairs (CJPA)" der OAS oblag (1986-1988), ging man von der Prämisse aus, dass die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in der Tat einforderbare Rechte sind. Ausgangspunkt der Arbeitsgruppe war ein Kern von Rechten, der aus den Rechten auf Arbeit, auf Gesundheit und auf Erziehung (und anderer hier zugehörigen Rechten) bestand, sowie den Rechten, die sich auf drei Gruppen beziehen: Kinder, alte Menschen und Behinderte –

¹³¹ Vgl. A. A. Cançado Trindade (Anm. 1), Kap. IX.

¹³² H. Gros Espiell, *Le système interaméricain comme régime régional de protection internationale des droits de l'homme*, Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye 145 (1975), 40 f. und 19; A. A. Cançado Trindade, *La Cuestión de la Protección Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Evolución y Tendencias Actuales*, San José de Costa Rica, 1992, Bd. 6, 1 ff.; E. Vargas Carreño (Anm. 51), 156.

¹³³ Es sei daran erinnert, dass im Anschluss an die 1982 getroffene Entscheidung der Generalversammlung der OAS, die Ausarbeitung des Protokolls in Auftrag zu geben, verschiedene Organe mit den travaux préparatoires betraut waren. Ein erster Vorentwurf wurde 1983 vom Generalsekretariat der OAS vorbereitet und vorgelegt. Diesem folgte ein zweiter, von der Interamerikanischen Menschenrechtskommission erarbeiteter Vorentwurf; auf Grundlage des letzten sowie seitens einiger Mitgliedstaaten der OAS eingegangener Kommentare (Ecuador, Venezuela, Argentinien, Kolumbien, Uruguay und Mexiko), der Kommission selbst und des Interamerikanischen Menschenrechtsgerichtshofs, sowie seitens zweier internationaler Organisationen (die Internationale Arbeitsorganisation und die Panamerikanische Gesundheitsorganisation), hat eine Arbeitsgruppe des "Committee on Juridical and Political Affairs (CAJP)" des Ständigen Rats der OAS zwischen 1986 und 1988 die revidierte und endgültige Fassung des Entwurfs des Zusatzprotokolls vorbereitet.

dieser Kern wurde zur normativen Richtschnur des Protokolls von 1988, das die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte schließlich mit einer vertraglichen Grundlage innerhalb des interamerikanischen Schutzsystems versah.¹³⁴

Der Implementierungsmechanismus umfasst das Berichtssystem, wobei das System der Individualbeschwerden oder –mitteilungen lediglich auf das Recht auf Vereinigungs- und Gewerkschaftsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 (a)) und das Recht auf Erziehung (Art. 13) beschränkt bleibt. Wie wir an anderer Stelle bereits hervorgehoben haben,¹³⁵ wäre das Protokoll positiver ausgefallen, wenn es das Individualbeschwerderecht auch auf die anderen geschützten Rechte erstreckt hätte. Somit würde die Entwicklung einer Rechtsprechung auch in diesem Bereich begünstigt und die Ungleichheit der Überwachungsverfahren zwischen den bürgerlichen und politischen Rechten einerseits und den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten andererseits verringert werden.

Das zweite Protokoll zur Amerikanischen Menschenrechtskonvention über die Abschaffung der Todesstrafe, das 1990 angenommen wurde, geht hinsichtlich der diesbezüglichen Bestimmungen der Art. 4 Abs. 2 bis 6 der Konvention einen Schritt weiter. Das Protokoll (Art. 1) bestimmt, dass die Vertragsstaaten auf ihrem Hoheitsgebiet gegenüber keiner ihrer Jurisdiktion unterstehenden Person die Todesstrafe anwenden dürfen. Es verleiht der in seiner Präambel ausdrücklich anerkannten Tendenz zur Abschaffung der Todesstrafe neuen Aufschwung. Das Protokoll gestattet keine Vorbehalte und erlaubt lediglich einschlägige Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts, die im Kriegszustand anwendbar sind und eröffnet dadurch die Aussicht, von der größtmöglichen Anzahl der Staaten des amerikanischen Kontinents ratifiziert zu werden.¹³⁶

Das heutige interamerikanische Schutzsystem erschöpft sich nicht in der Amerikanischen Menschenrechtskonvention und deren beiden bis heute angenommenen Protokollen; diesen sind die vier neuen interamerikanischen Konventionen hinzuzufügen, die besonders auf den Schutz der Menschenrechte bestimmter Personen oder in bestimmten Situationen ausgerichtet sind und die wir insofern als “Bereichs-” oder “Sektorkonventionen” bezeichnen. Die Konvention zur Verhütung und Bestrafung von Folter, die 1985 angenommen wurde (ein Jahr nach der Konvention der Vereinten Na-

¹³⁴ Zu einer Untersuchung dieser Frage vgl. A. A. *Cançado Trindade*, La question de la protection internationale des droits économiques, sociaux et culturels: évolution et tendances actuelles, *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional* 75/76 (1991), 13 ff.

¹³⁵ Vgl. A. A. *Cançado Trindade* (Anm. 1), Kap. IX.

¹³⁶ Art. 4 des Protokolls bestimmt sein Inkrafttreten für die ratifizierenden Staaten ab der Hinterlegung der jeweiligen Ratifikationsurkunden (im Generalsekretariat der OAS).

tionen und zwei Jahre vor der Europäischen Konvention über diesen Gegenstand), bestimmt die individuelle völkerrechtliche Verantwortlichkeit für das Delikt der Folter (Art. 3) und die Verpflichtungen der Vertragsstaaten im Bereich ihrer Jurisdiktion zur Vorbeugung und Bestrafung der Folter (Art. 6-8 und 11-14). Diesen letzteren schließt sich die Pflicht einer angemessenen Entschädigung der Opfer von Folter an (Art. 9). Der Mechanismus zur völkerrechtlichen Überwachung dieser Konvention (Art. 17) besteht in der Übermittlung von Informationen durch die Vertragsstaaten an die Interamerikanische Menschenrechtskommission (über legislative, gerichtliche, administrative und andere, in Anwendung der Konvention ergriffene Maßnahmen), die "bemüht sein wird", diese in ihren Jahresberichten zu untersuchen. Das ist der schwächste Mechanismus der drei bestehenden Konventionen gegen die Folter.¹³⁷

Die travaux préparatoires zu der 1994 angenommenen Interamerikanischen Konvention betreffend das gewaltsame Verschwindenlassen von Personen waren von der langen Diskussion geprägt, ob das gewaltsame Verschwindenlassen von Personen als Verbrechen gegen die Menschheit angesehen werden sollte oder ob eine solche Bezeichnung nur seiner systematischen Praxis entspräche.¹³⁸ Die neue Konvention verbürgt das Prinzip der individuellen völkerrechtlichen Verantwortlichkeit für das Delikt am Beispiel der Bestimmungen der Interamerikanischen Konvention gegen die Folter, der Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes von 1948, und der Anti-Apartheid-Konvention von 1973.

Neben der individuellen völkerrechtlichen Verantwortlichkeit der Täter und der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit des Staates bestimmt diese neue Konvention das gewaltsame Verschwindenlassen von Personen¹³⁹ als

¹³⁷ A. A. Cançado Trindade (Anm. 78), 405.

¹³⁸ Wie es die Erklärung der Vereinten Nationen über den Schutz aller Personen vor gewaltsamem Verschwindenlassen (von 1992) bestimmt. – Im Rahmen der Arbeitsgruppe des "Committee on Juridical and Political Affairs (CJPA)" der OAS, die mit der Prüfung des (von der Interamerikanischen Menschenrechtskommission eingebrachten) Konventionsentwurfs beauftragt war, bildete sich eine Mehrheit zugunsten der Auffassung, die systematische Praxis mit einem Verbrechen gegen die Menschheit gleichzusetzen. A. A. Cançado Trindade (Anm. 78), 405 f.; zu einer allgemeinen Untersuchung vgl. *T. Dal Maso Jardim, Crime do Desaparecimento Forçado de Pessoas*, Brasília, 1999, 43 ff.

¹³⁹ Im Verlauf der travaux préparatoires zu der Konvention kam die Auffassung zum Ausdruck, dass – obgleich das gewaltsame Verschwindenlassen von Personen mit anderen Delikten zusammentreffen kann (so z.B. Folter, Entführung, Tötung, rechtswidrigem Freiheitsentzug, Amtsmissbrauch) –, die Typisierung des gewaltsamen Verschwindenlassens von Personen als selbständiges Delikt die Menschenrechte besser schützt; es wurde erachtet, dass dieses Delikt in andauernder (und nicht augenblicklicher) Form begangen wurde, da es sich ja über den gesamten Zeitraum hinzog, in dem die betreffende Person verschwunden blieb (vgl. Anm. 86 und 87).

Delikt (Art. II), mit der Konsequenz der universellen Jurisdiktion und Verpflichtung, die für das Delikt Verantwortlichen auszuliefern oder vor Gericht zu stellen; Verpflichtung, den für das Delikt Verantwortlichen kein politisches Asyl zu gewähren; Unverjährbarkeit der Tat; Verpflichtung der Staaten, die für das Delikt Verantwortlichen zu ermitteln und zu bestrafen; Unzulässigkeit des Einwands der "Gehorsamspflicht" gegenüber höheren Weisungen; und Nichtstatthaftigkeit der Selbstbegünstigung durch die Amtsträgerschaft bei der exekutiven oder legislativen Gewalt, aus der die Straflosigkeit für die das gewaltsame Verschwindenlassen von Personen konstituierenden Handlungen erwachsen kann. Hinsichtlich ihrer völkerrechtlichen Überwachung verweist die Konvention auf die Verfahren der Interamerikanischen Menschenrechtskommission und des Interamerikanischen Menschenrechtsgerichtshofs (Art. XIII-XIV).

Die "Inter-American Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence Against Women" (Konvention von Belém, Para), die ebenfalls 1994 angenommen wurde, behandelt die Thematik sowohl im öffentlichen als auch im privaten Bereich (Art. 1 und 3); sie geht dabei von einem ganzheitlichen Ansatz aus, der die bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte umfasst (Art. 4, 5 und 6). Den Verpflichtungen der Vertragsstaaten (Art. 7-8) fügt sie unter spezieller Berücksichtigung der Situation der "vulnerability of women to violence", der die Frau ausgesetzt sein mag (Art. 9), die völkerrechtlichen Überwachungsmechanismen des Berichtsystems gegenüber der "Inter-American Commission of Women" (Art. 10) und den Verweis auf die Verfahren der Interamerikanischen Menschenrechtskommission und des Interamerikanischen Menschenrechtsgerichtshofs (Art. 11-12) hinzu.

Die vierte und jüngste der interamerikanischen Spezialkonventionen ist die "Inter-American Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Persons with Disabilities". Diese durch die Generalversammlung der OAS 1999 in Guatemala angenommene Konvention bestimmt eine Reihe von durch die Vertragsstaaten zu ergreifenden Maßnahmen, um allen Formen von Diskriminierung gegen Behinderte vorzubeugen, diese auszumerzen und vollständige Integration von Behinderten in die Gesellschaft zu fördern (Art. II-V). Ferner verfügt die Konvention über die Einrichtung eines Überwachungskomitees, dem die Prüfung von regelmäßigen Berichten obliegt, die von den Vertragsstaaten vorzulegen sind (Art. VI).

VI. Fortentwicklung und Stärkung des inter-amerikanischen Schutzsystems

Welche Punkte wären in der heutigen Anwendung des interamerikanischen Schutzsystems und insbesondere des Schutzmechanismus nach der Amerikanischen Menschenrechtskonvention zu Beginn des 21. Jahrhunderts weiterbildungs- und stärkungsfähig? Zur Beantwortung dieser Frage greifen wir den mit einer Reihe von Aktualisierungen versehenen Gang der Überlegungen und Empfehlungen de lege ferenda wieder auf, den wir anlässlich der 1995 in Costa Rica im Rahmen der externen Vorlesung der Haager Akademie für internationales Recht gehaltenen Vorlesung¹⁴⁰ entwickelt haben. Trotz der unbestrittenen Fortschritte in der Anwendung des interamerikanischen Schutzsystems ist hier noch ein langer Weg zu beschreiten.

Zunächst ist auf institutioneller Ebene eine verstärkte Annäherung zwischen der Interamerikanischen Kommission und dem Gerichtshof erforderlich (deren jeweilige Sitze sich unglücklicherweise in verschiedenen Staaten befinden),¹⁴¹ die eine bessere Koordinierung und eine klarere Abgrenzung der komplementären Funktionen beider mit sich bringen würde.¹⁴² Damit die Kommission und der Gerichtshof den bestehenden Erwartungen entsprechen können, ist es hinsichtlich der Arbeitsbedingungen, die sich gegenwärtig unbefriedigend und in Teilzeit gestalten, wie bereits erwähnt, notwendig, dass beiden beträchtliche zusätzliche – personelle und materielle – Mittel zugewiesen werden, damit sie ihre Funktionen uneingeschränkt erfüllen und den ständig zunehmenden und vielfältigeren, auf Schutz gerichteten Beschwerden nachkommen können.

¹⁴⁰ A. A. Cançado Trindade, *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (1948-1995): Evolución, Estado Actual y Perspectivas*, in: D. Bardonnet/ A. A. Cançado Trindade (Hrsg.), *Derecho Internacional y Derechos Humanos / Droit international et droits de l'homme*, 1996, 47 ff.

¹⁴¹ Vgl. zu diesem Punkt z.B. C. Medina, *The Inter-American Commission on Human Rights and the Inter-American Court of Human Rights: Reflections on a Joint Venture*, *Hum. Rts. Q.* 12 (1990), 439 ff.

¹⁴² So z.B. in Bezug auf Entscheidungen zu Zulässigkeitsvoraussetzungen von Beschwerden oder Anzeigen, in Bezug auf Ermittlung oder Feststellung des Sachverhalts, in Bezug auf die Verweisung von Fällen durch die Kommission an den Gerichtshof. – Da der Interamerikanische Gerichtshof und die Interamerikanische Kommission – die beiden Überwachungsorgane der Amerikanischen Konvention – ihren jeweiligen Sitz in zwei verschiedenen Ländern unterhalten (San José/Costa Rica und Washington D.C.), haben beide in diesem Zeitraum nur wenige gemeinsame Tagungen abgehalten – bis Mai 2002 nicht mehr als sechzehn. Der Gerichtshof und die Kommission sollten häufiger gemeinsam tagen, da die Dynamik eines regionalen Systems zum Schutz der Menschenrechte eine verstärkte Koordinierung zwischen dessen beiden internationalen Überwachungsorganen erfordert.

Hinsichtlich der Perspektiven wären durch das Erreichen der “umfassenden Ratifikation” der Konvention – im Bereich des amerikanischen Kontinents –, mit der vollständigen Ratifikation aller Staaten der Region – ohne Vorbehalte und Auslegungserklärungen und unter Einbeziehung von Fakultativinstrumenten und -klauseln – die Voraussetzungen für die – gebotene – einheitliche Anwendung derselben Normen und Kriterien gegenüber allen diesen Staaten geschaffen, wodurch der völkerrechtliche Menschenrechtsschutz in der Region nur dazugewinnen würde. Die Länder, die die Konvention noch nicht ratifiziert haben – Kanada, Vereinigte Staaten, Guyana und einige Karibik-Länder¹⁴³ – stehen gegenüber dem regionalen Schutzsystem in einer historischen Schuld, die sie umgehend begleichen sollten.

Darüber hinaus ist der offene und ehrliche Dialog zwischen den Regierungen und den Einrichtungen der Zivilgesellschaft nötig,¹⁴⁴ zu den größten Hindernissen, die es zu überwinden gilt, gehören die Unkenntnis der Thematik (sowohl seitens Organen der öffentlichen Gewalt als auch auf der Ebene manch innerstaatlicher Gesellschaft) und das reflektionslose Festhalten an Dogmen der Vergangenheit. Insofern kommt hier der – formellen und nicht-formellen – Menschenrechtserziehung, einschließlich der weitestmöglichen Verbreitung der Entscheidungen der Überwachungsorgane der Konvention (Gerichtshof und Kommission) eine bedeutende Rolle zu.

Das interamerikanische Schutzsystem wird seine volle Leistungsfähigkeit erst durch eine “umfassende Ratifikation”,¹⁴⁵ auf regionaler Ebene,¹⁴⁶ der

¹⁴³ Zur Karibik und dem interamerikanischen Schutzsystem vgl. O. Jackman, *The Caribbean and the Inter-American Human Rights System*, in: Corte Interamericana de Derechos Humanos (Anm. 48), 107 ff.; J. S. Donaldson, *Application of the American Convention on Human Rights in the Caribbean*, in: Corte Interamericana de Derechos Humanos (Anm. 48), 245 ff.; J. J. Exumé, *Le Pacte de San José et les pays de la région caraïbe*, in: Corte Interamericana de Derechos Humanos (Anm. 48), 251 ff. Vgl. auch allgemein M. Demerieux, *Fundamental Rights in Commonwealth Caribbean Constitutions*, 1992, 1 ff.; O. Jackman/ A. A. Cançado Trindade, *Seminar for Caribbean Judicial Officers on International Human Rights Norms and the Judicial Function (Proceedings of the 1993 Barbados Seminar)*, 1995, 9 ff.

¹⁴⁴ Zur Rolle, die den Einrichtungen der Zivilgesellschaft im Bereich des interamerikanischen Schutzsystems zukommt, vgl. z.B. R. Cuellar, *Participación de la Sociedad Civil y Sistema Interamericano de Derechos Humanos en Contexto*, in: Corte Interamericana de Derechos Humanos (Anm. 48), 349 ff.; V. Krsticevic, *El Papel de las ONGs en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos: Trámite de los Casos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, in: Corte Interamericana de Derechos Humanos (Anm. 48), 407 ff.; vgl. auch M. Genevois, *As Organizações Não-Governamentais Brasileiras*, in: A. A. Cançado Trindade (Hrsg.), *A Incorporação das Normas Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos no Direito Brasileiro*, 2. Aufl. 1996, 363 ff.

¹⁴⁵ Um auf einen im Rahmen der 2. Weltmensenrechtskonferenz (Wien, 1993) verwandten Ausdruck Bezug zu nehmen.

¹⁴⁶ Wichtig ist, die Erweiterung des geographischen oder räumlichen Anwendungsbereichs des interamerikanischen Schutzsystems zu suchen, damit dieser nicht nur die Gesamt-

Konvention sowie durch die Annahme der verbindlichen Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs in Streitsachen seitens aller Vertragsstaaten, und – bezeichnenderweise – die Übernahme des Regelwerks der Konvention in deren jeweiligen innerstaatlichen Rechtsordnungen erlangen. Nur damit werden die Voraussetzungen für die Konsolidierung der so erstrebenswerten und notwendigen Verrechtlichung des Schutzmechanismus geschaffen.

Weitere besondere Vorkehrungen umfassen die Rücknahme von Vorbehalten zu den völkerrechtlichen Menschenrechtsverträgen durch die Vertragsstaaten, eine präzisere Regelung der internationalen Kontrolle oder Überwachung von gegebenenfalls durch die Regierungen ergriffenen Notstandsmaßnahmen, und vor allem die unmittelbare Anwendbarkeit des völkerrechtlichen Regelwerks des Menschenrechtsschutzes im Bereich des internen Rechts der Staaten.¹⁴⁷ Soweit, wie bereits angemerkt, jedes regionale Schutzsystem über seine eigene geschichtliche Entwicklung und Erfahrung verfügt, kommen ebenso alle gegenwärtigen Bemühungen der stufenweisen Stärkung eines jeden einzelnen der regionalen Menschenrechtsschutzsysteme zugute.

Auf normativer oder materiellrechtlicher Ebene hat das interamerikanische Schutzsystem dank der Annahme der interamerikanischen Spezialkonventionen sowie der (bis heute) zwei Protokolle zur Amerikanischen Menschenrechtskonvention in den letzten Jahren eine hoffnungsvolle Erweiterung seines *corpus juris* erfahren.

Auf Verfahrensebene ist besonders hinsichtlich der Anwendung des Schutzmechanismus gemäß der Konvention in allen Phasen des Verfahrens vor deren zwei Überwachungsorganen Raum für Verbesserungen. Zunächst muss die Eröffnung von Fällen unverzüglich, ohne wesentliche Verzögerungen, und in gleicher Form gegenüber allen Vertragsstaaten der Konvention erfolgen. Die Verrechtlichung der Schutzverfahren bildet eine Garantie aller gegenüber versuchter Selektivität, Willkür und Kasuismus: es ist die Garantie, die dem humanitären Auftrag der Mechanismen des internationalen Menschenrechtsschutzes am besten Rechnung trägt (die eine zusätzliche

heit Südamerikas und Zentralamerikas, sondern auch die der Karibik und Nordamerikas einschließt.

¹⁴⁷ Vgl. allgemein *E. Jiménez de Aréchaga*, *La Convención Interamericana de Derechos Humanos como Derecho Interno*, *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional* 69/71 (1987/1989), 35 ff.; *A. A. Cançado Trindade*, *Current State and Perspectives of the Inter-American System of Human Rights Protection at the Dawn of the New Century*, *Tul. J. Int'l & Comp. Law* 8 (2000), 5 ff.; *H. Fix-Zamudio*, *La Protección Judicial de los Derechos Humanos en Latinoamérica y en el Sistema Interamericano*, *Rev. IIDH* 8 (1988), 7 ff.; *C. Grossman*, *Proposals to Strengthen the Inter-American System of Protection of Human Rights*, *GYIL* 32 (1989), 264 ff.

ZaöRV 70 (2010)

Garantie bilden, wenn die Mechanismen des innerstaatlichen Rechts nicht ausreichen), und die Garantie, die allen – Individualbeschwerdeführern und beklagten Staaten – am meisten entgegenkommt. Es ist die Garantie, die das Primat des Rechts bei den Bemühungen um die Durchsetzung der Gerechtigkeit im Menschenrechtsschutz gewährleistet.

Die Entscheidungen der Interamerikanischen Kommission über die Zulässigkeit von Beschwerden oder Mitteilungen müssen in limine litis ergehen, ohne Aufschub und müssen sehr gut begründet sein, da sie u.a. im Rahmen der gegebenen Struktur der Konvention keiner Wiedereröffnung oder Revision unterliegen dürfen. Wie wir uns in unserem Sondervotum im Fall *Gangaram Panday gegen Surinam* (prozesshindernde Einreden, 1991) hinzuweisen erlaubt haben, führt die Möglichkeit, dass die Entscheidungen der Kommission zur Zulässigkeit später von den beklagten Staaten vor dem Gerichtshof wieder eröffnet und infrage gestellt werden, zu einem die beklagten Staaten begünstigenden Ungleichgewicht zwischen den Parteien; insofern sollten die Entscheidungen der Kommission zur Unzulässigkeit ebenfalls durch die vermeintlichen Opfer wieder eröffnet und dem Gerichtshof unterbreitet werden können. Entweder sollten alle Entscheidungen der Kommission – ob sie nun die Zulässigkeit betreffen oder nicht – vor dem Gerichtshof wieder eröffnet werden können oder sie sollten alle ausschließlich der Kommission vorbehalten bleiben.

Wenn die Prüfung eines Falls durch die Kommission abgeschlossen ist und diese ihn nicht an den Gerichtshof verweist, so sollte sie ein “follow-up”-Verfahren konzipieren, um festzustellen und zu überprüfen, inwieweit der betreffende Staat ihre Entscheidungen umsetzt.¹⁴⁸ Erst seit kurzer Zeit begann die Kommission, zu diesem Zweck “Follow-up-Verhandlungen” (zu ihren eigenen Entscheidungen) durchzuführen. Wenn jedoch die Kommission entscheidet, den Fall an den Gerichtshof zu verweisen, so müssen die Prozessakten sehr gut vorbereitet sein, um beispielsweise zu vermeiden, dass ein Großteil der Zeit des Gerichtshofs auf die Wiedereröffnung der Tatsachenermittlung (fact-finding) verwendet wird, und es ihm zu ermöglichen, sich auf die Aufgabe des Aufbaus einer soliden Rechtsprechung zu konzentrieren, insbesondere angesichts der deutlichen Zunahme der Streitfälle, die dem Gericht in den letzten Jahren von der Kommission unterbreitet worden sind.

¹⁴⁸ Eine solche Überprüfung der Umsetzung der Entscheidungen der internationalen Überwachungsorgane der Menschenrechte gehörte zu den zur Stärkung der völkerrechtlichen Schutzmechanismen empfohlenen Maßnahmen der 2. Weltmenschenrechtskonferenz (Wien, 1993); vgl. A. A. *Cançado Trindade*, Balance de los Resultados de la Conferencia Mundial de los Derechos Humanos (Viena, 1993), Estudios Básicos de Derechos Humanos 3 (1995), 17 ff.

Des Weiteren sollten klare Kriterien für die Rückverweisung von Fällen durch die Kommission an den Gerichtshof aufgestellt werden, damit in dieser Beziehung keine unklare Situation entsteht. Erst durch ihre neue Verfahrensordnung (von 2000) gestand die Kommission nunmehr zu, dass grundsätzlich die von ihr nicht gelösten Fälle dem Gerichtshof unterbreitet werden müssen, soweit sie die beklagten Staaten betreffen, die die verbindliche Zuständigkeit des interamerikanischen Gerichts anerkannt haben. U.a. könnten beispielsweise die folgenden Elemente bei der Bildung solcher Kriterien für die Verweisung von Fällen durch die Kommission an den Gerichtshof berücksichtigt werden: a) ob es sich um grundlegende Rechte handelt (z.B. nicht aufhebbare Rechte); b) ob es sich um Fragen handelt, die einen Beitrag zur Rechtsprechung der Auslegung und Anwendung der Amerikanischen Konvention leisten können; c) ob es sich um Fragen handelt, die eine angemessene Lösung auf dem Rechtsweg erlauben (z.B. "individualisierte" Fälle in der Justiziabilität); d) Nichtselektivität in Bezug auf alle Vertragsstaaten der Amerikanischen Konvention, die die verbindliche Zuständigkeit des Gerichtshofs anerkannt haben.

Es ist erforderlich, ein ausgewogeneres Verhältnis zwischen den Parteien in verschiedenen Verfahrensstadien herbeizuführen. Solch ein ausgewogeneres Verhältnis sollte beispielsweise die Notifikation beider Parteien über jegliche, den Rechtsgang des Falls in allen Verfahrensstadien betreffende Information einschließen, wobei die Parteien die in der Konvention festgelegten Erfordernisse erfüllen müssen. Um zu solch einem ausgewogeneren Verhältnis zu gelangen, sollte die Möglichkeit, die Prüfung von prozesshindernden Einreden der Zulässigkeit, über die die Kommission bereits beschlossen hat,¹⁴⁹ vor dem Gerichtshof wiederzueröffnen, aus kritischerer Perspektive neu bewertet werden. In gleicher Weise ist zu verhindern, Entscheidungen über solche Einreden dem Urteil in der Hauptsache vorzubehalten, es sei denn in äußerst seltenen Ausnahmesituationen, und dann mit fundierter rechtlicher Begründung.

Der Gerichtshof muss verhindern, dass die Parteien – sei es die Klägerpartei oder die beklagte Partei – durch Unachtsamkeit, Nachlässigkeit oder aus anderweitigen Beweggründen heraus dazu beitragen, das Verfahren zu "beinträchtigen" – z.B. durch die "Rücknahme" des Falls oder durch irgendeine andere inzident zu klärenden Vorfrage – insbesondere wenn dies zur völligen Schutzlosigkeit der vermeintlichen Opfer führt und sie wehrlos macht. Sobald der Gerichtshof mit einem Fall befasst wurde, ist er Herr sei-

¹⁴⁹ Diese Auffassung vertraten wir nachdrücklich z.B. in unseren Voten in den Fällen *Gangaram Panday* (prozesshindernde Einreden, 1991), *Loayza Tamayo* (prozesshindernde Einreden, 1996) und *Castillo Páez* (prozesshindernde Einreden, 1996).

ner eigenen Jurisdiktion; angesichts "inzident" zu klärender Vorfragen des Verfahrens, die eine solche Schutzlosigkeit (indefensión) der vermeintlichen Opfer verursachen können, kann und soll der Gerichtshof Jurisdiktion über den Fall behalten; dies insbesondere, weil höhere Interessen des internationalen ordre public gefährdet sind.

Bezeichnenderweise kommt auf der aktuellen Agenda des interamerikanischen Schutzsystems gegenwärtig der Frage der Stellung der Parteien in Menschenrechtsfällen nach der Amerikanischen Menschenrechtskonvention zentrale Bedeutung zu, und, in besonderer Weise, der der rechtmäßigen Vertretung oder des locus standi in judicio der Opfer (oder ihrer rechtmäßigen Vertreter) direkt vor dem Interamerikanischen Gerichtshof in Fällen, die bereits durch die Kommission an ihn verwiesen worden sind¹⁵⁰ – dies vor allem seit Annahme und Inkrafttreten der derzeitigen Verfahrensordnung des Interamerikanischen Gerichtshofs. Entsprechend dem Beispiel der Erfahrung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte¹⁵¹ sah sich der Interamerikanische Menschenrechtsgerichtshof in der Tat bereits im Laufe der Prüfung seiner ersten, Honduras betreffenden Streitfälle mit der Künstlichkeit des anfänglichen Schemas konfrontiert – der Mediation der Kommission zwischen den Beschwerdeführern und dem Gerichtshof – und setzte sich dagegen zur Wehr.¹⁵²

Im streitigen Verfahren vor dem Interamerikanischen Gerichtshof wurden die Vertreter der Opfer in die Delegation der Kommission integriert und euphemistisch als "Beiwohner" derselben bezeichnet. Dessen ungeach-

¹⁵⁰ Zu einer allgemeinen Untersuchung vgl. A. A. Cañado Trindade, *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (1948-1995): Evolución, Estado Actual y Perspectivas*, in: D. Bardonnet/A. A. Cañado Trindade (Hrsg.), *Derecho Internacional y Derechos Humanos / Droit international et droits de l'homme*, 1996, 47 ff., insbes. 81 ff.; C. Grossman, *Desapariciones en Honduras: La Necesidad de Representación Directa de las Víctimas en Litigios sobre Derechos Humanos*, in: A. A. Cañado Trindade (Hrsg.), *The Modern World of Human Rights – Essays in Honour of Th. Buergenthal*, 1996, 335 ff.; J.E. Méndez, *La Participación de la Víctima ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, in: R. N. Navia (Hrsg.), *La Corte y el Sistema Interamericanos de Derechos Humanos*, 1994, 321 ff.

¹⁵¹ Seit seinem ersten Streitfall, *Lawless gegen Irland* (1960).

¹⁵² So hat der Gerichtshof bereits recht früh in den Honduras betreffenden Fällen *Godínez Cruz und Velásquez Rodríguez* (Wiedergutmachungen, 1989) Schriftstücke der Angehörigen und Anwälte der Opfer erhalten und diese im Urteil vermerkt; vgl. Corte Interamericana de Derechos Humanos (CtIADH), Fälle *Godínez Cruz und Velásquez Rodríguez* (Wiedergutmachungen), Urteile vom 21.7.1989. – Es sei daran erinnert, dass seinerzeit die Verfahrensordnung von 1991 des Interamerikanischen Gerichtshofs (Art. 44 Abs. 2 und Art. 22 Abs. 2, vgl. auch Art. 34 Abs. 1 und Art. 43 Abs. 1 und 2) in indirekter Formulierung eine verhaltene Teilnahme der Opfer oder ihrer Vertreter am Verfahren vor dem Gerichtshof vorsah, insbesondere an dem die Wiedergutmachungen betreffenden Verfahrensstadium und auf Ladung des Gerichtshofs.

tet hat diese "pragmatische" Lösung,¹⁵³ anstatt das Problem zu lösen, Doppeldeutigkeiten geschaffen, die über Jahre hinweg andauerten¹⁵⁴ und die es zu überwinden galt, da ja die jeweiligen Rollen oder Funktionen der Kommission (als Wächterin der Konvention, die dem Gerichtshof beiwohnt) und der Einzelpersonen (als der eigentlichen Klägerpartei) sich in klarer Weise voneinander unterschieden. Wir waren stets der Auffassung, dass die Entwicklung im Sinne der letztendlichen Anerkennung dieser verschiedenartigen Funktionen *pari passu* mit der stufenweisen Verrechtlichung des Schutzmechanismus gemäß der Konvention verlaufen muss.¹⁵⁵

Ein wirklich bedeutender Schritt wurde Mitte der neunziger Jahre in dem Venezuela betreffenden Fall *El Amparo* (Wiedergutmachungen, 1996) gemacht. In der vom Gerichtshof am 27.1.1996 abgehaltenen öffentlichen Verhandlung über diesen Fall ist einer der Richter, indem er deutlich seine Auffassung zum Ausdruck brachte, dass zumindest in jenem Stadium des Verfahrens kein Zweifel daran bestehen konnte, dass die Vertreter der Opfer die eigentliche Klägerpartei vor dem Gerichtshof sind, in einem bestimmten Augenblick des Verhörs dazu übergegangen, Fragen an die Vertreter der Opfer zu richten (und nicht an die Delegierten der Kommission oder die Regierungsvertreter), die ihre Antworten vorgebracht haben.¹⁵⁶

Kurz nach dieser denkwürdigen Verhandlung im Fall *El Amparo* haben die Vertreter der Opfer beim Gerichtshof zwei Schriftsätze eingereicht (mit Datum vom 13.5.1996 und 29.5.1996).¹⁵⁷ Der Weg war offen für die diesbe-

¹⁵³ Die durch die im Januar 1994 im Rahmen einer gemeinsamen Tagung des Interamerikanischen Gerichtshofs und der Interamerikanischen Kommission in Miami getroffene Entscheidung in bester Absicht getragen wurde.

¹⁵⁴ Dasselbe geschah im europäischen Schutzsystem bis 1982, als die Fiktion der "Beiwohner" der Europäischen Kommission durch die Neufassung der Verfahrensordnung des Europäischen Gerichtshofs aus dem gleichen Jahr schließlich überwunden wurde; vgl. S. Mahoney/S. Prebensen, *The European Court of Human Rights*, in: R. St. J. Macdonald/F. Matscher/H. Petzold (Hrsg.), *The European System for the Protection of Human Rights*, 1993, 630.

¹⁵⁵ Somit werden mögliche Politisierungsversuche der Frage endgültig verhindert, die nunmehr ausschließlich im Lichte rechtlicher Regeln behandelt wird. Es ist insofern nicht zu bestreiten, dass der gerichtliche Schutz die am weitesten entwickelte Form des Schutzes der Menschenrechte ist und auch den Geboten des Rechts und der Gerechtigkeit am besten Rechnung trägt.

¹⁵⁶ Vgl. die Intervention von Richter A. A. Cançado Trindade und die Antworten von H. Walter Márquez e Fr. Ligia Bolívar in Vertretung der Opfer, in: Corte Interamericana de Derechos Humanos (Hrsg.), *Transcripción de la Audiencia Pública Celebrada en la Sede de La Corte el Día 27 de Enero de 1996 sobre Reparaciones – Caso El Amparo*, 72 ff. (ervielfältigt, interner Umlauf).

¹⁵⁷ Parallel hierzu haben im Hinblick auf die Umsetzung des Auslegungsurteils zur Schadensersatzvoraussetzung in den vorangegangenen Fällen *Godínez Cruz und Velásquez Rodríguez* die Vertreter der Opfer dem Gerichtshof ebenfalls zwei Schriftstücke eingereicht (mit

zügliche Änderung der entsprechenden Bestimmungen der Verfahrensordnung des Gerichtshofs, vor allem seit den angeführten Entwicklungen im Verfahren des Falls *El Amparo*. Der folgende entscheidende Schritt erfolgte durch die Annahme der dritten Verfahrensordnung des Gerichtshofs (am 16.9.1996, in Kraft seit dem 1.1.1997). Art. 23 bestimmt, dass “at the reparations stage, the representatives of the victims or of their next of kin may independently submit their own arguments and evidence”. Dieser bedeutsame Schritt war wegbereitend für den gegenwärtigen Höhepunkt in der Entwicklung der Frage: die Annahme der vierten Verfahrensordnung des Gerichtshofs am 24.11.2000, die am 1.6.2001 in Kraft trat und damit den klageführenden Einzelpersonen den *locus standi in judicio* nicht nur in dem Wiedergutmachungen betreffenden Verfahrensstadium, sondern in allen Stadien des streitigen Verfahrens vor dem Gerichtshof gewährt¹⁵⁸ (Art. 23 n. F.).

Es handelt sich hier um eine Änderung von historischer Tragweite, die im interamerikanischen Schutzsystem die Rechts- und Prozessfähigkeit der Individuen als der eigentlichen Klägerpartei konsolidiert. Eine derartige Konsolidierung erfolgt stufenweise und in verschiedenen Formen, durch die Ausübung – wie wir bereits vermerkt haben – sowohl der streitentscheidenden als auch der gutachterlichen Funktion des Interamerikanischen Gerichtshofs, zusammen mit den vorläufigen Schutzmaßnahmen. Im Hinblick auf die Streitfälle sind Fortschritte zur Gewährleistung der größtmöglichen Teilnahme der Beschwerdeführer am streitigen Verfahren vor dem Gericht sowohl durch die geschilderte Entwicklung der Verfahrensordnung des Gerichts als auch durch die Auslegung bestimmter Vorschriften der Amerikanischen Konvention sowie des Statuts des Gerichtshofs erzielt worden.¹⁵⁹

Datum vom 29.3.1996 und 2.5.1996). Die Beschlussfassung des Gerichtshofs in dessen Zusammensetzung von September 1996 erfolgte erst durch Abschluss des Verfahrens dieser beiden Fälle, nachdem dieser die Erfüllung des Schadenersatzurteils und dessen Auslegungsurteils durch Honduras und die Standpunkte nicht nur der Kommission und des beklagten Staates, sondern auch der Beschwerdeführer und der rechtmäßigen Vertreter der Familien der Opfer vermerkt hatte. Vgl. die beiden Resolutionen des Gerichtshofs vom 10.9.1996 über die jeweiligen Fälle *Velásquez Rodríguez und Godínez Cruz*, in: Corte Interamericana de Derechos Humanos (Hrsg.), Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 1996, 207 ff.

¹⁵⁸ Zu einer jüngeren Untersuchung vgl. A. A. *Cançado Trindade*, El Nuevo Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2000): La Emancipación del Ser Humano como Sujeto del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Rev. IIDH 30/31 (2001), 45 ff.

¹⁵⁹ Z.B. Auslegung von Art. 44, Art. 48 Abs. 1 (f), Art. 63 Abs. 1, Art. 57 und Art. 61 der Amerikanischen Konvention sowie Art. 28 des Statuts des Gerichtshofs; vgl. A. A. *Cançado Trindade*, Informe: Bases para un Proyecto de Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, para Fortalecer Su Mecanismo de Protección, 2001, 3 ff.

ZaöRV 70 (2010)

Beispielsweise bestimmt die Interamerikanische Konvention zwar, dass nur die Vertragsstaaten und die Kommission berechtigt sind, dem Gerichtshof "einen Fall vorzulegen" (Art. 61 Abs. 1); jedoch bezieht sich die Konvention z.B. in ihren Bestimmungen über Wiedergutmachungen auch auf die "verletzte Partei" (Art. 63 Abs. 1), d.h. auf die Opfer und nicht auf die Kommission. In der Tat trägt die Anerkennung des *locus standi in judicio* der Opfer (oder ihrer Vertreter) vor dem Gerichtshof (in Fällen, die diesem bereits von der Kommission unterbreitet wurden) zur Verrechtlichung des Schutzmechanismus bei (auf die aller Nachdruck zu legen ist), und setzt damit der Doppeldeutigkeit der Funktion der Kommission ein Ende, die genau genommen nicht "Partei" im Verfahren, sondern vielmehr Wächterin der korrekten Anwendung der Konvention ist.¹⁶⁰

Der den Individualbeschwerdeführern seit kurzem in allen Stadien des streitigen Verfahrens vor dem Gerichtshof gewährte *locus standi in judicio* hat einen Verfahrensfortschritt von historischer Tragweite im Bereich des interamerikanischen Schutzsystems begründet. Tatsächlich behaupten sich die Menschenrechte gegenüber allen Formen willkürlicher Herrschaft oder Gewalt.¹⁶¹ Ein Punkt, auf den wir in den öffentlichen (vor allem die Wiedergutmachungen betreffenden) Verhandlungen vor dem Gerichtshof besonders aufmerksam wurden, war die zunehmend häufige sinngemäße Feststellung seitens der Opfer oder ihrer Angehörigen, dass ohne deren Zugang zu der internationalen Instanz ihren konkreten Fällen niemals Gerechtigkeit widerfahren wäre.

Seien wir realistisch: ohne das Individualbeschwerderecht und den daraus folgenden Zugang zur Justiz auf völkerrechtlicher Ebene wären die in den völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzverträgen verbrieften Rechte auf

¹⁶⁰ Die Amerikanische Konvention (Art. 61 Abs. 1 und Art. 57) ist in diesem Zusammenhang der entsprechenden ursprünglichen Bestimmung der Europäischen Menschenrechtskonvention (Art. 44) gefolgt; trotz der letzteren wurde im Rahmen des Europäischen Konventionssystems den klageführenden Einzelnen stufenweise direkte Rechtsvertretung vor dem Europäischen Gerichtshof [für Menschenrechte] gewährt, zunächst mittels seiner Verfahrensordnung in der Fassung von 1982, Jahre später dann durch die Annahme des Protokolls Nr. 9 (von 1990) zur Europäischen Konvention (vgl. A. A. Cançado Trindade (Anm. 5, Kap. XVI). – In dieser Form kann die Weiterbildung des Schutzmechanismus der Amerikanischen Konvention erreicht werden, wobei Nachdruck auf die Verrechtlichung des Systems der Individualbeschwerden vor dem Gerichtshof zu legen ist, – unbeschadet der weiteren Anwendung der anderen Methoden durch die Kommission (Vorort-Untersuchungen und Erstellung von Berichten), d.h. unter Beibehaltung ihrer nicht-streitentscheidenden Funktionen. Wie bereits angemerkt, stellt letztendlich die Rechtslösung zweifelsfrei die am weitesten entwickelte Form des Menschenrechtsschutzes dar.

¹⁶¹ A. A. Cançado Trindade, *The Future of the International Protection of Human Rights*, in: Boutros Boutros-Ghali *Amicorum Discipulorumque Liber – Paix, Développement, Démocratie*, 1998, Bd. II, 961 ff.

kaum mehr als leere Worte reduziert. Ohne dieses Recht bestünde für die Opfer niemals die Möglichkeit, dass ihre Leiden überhaupt von einem gerichtlichen Organ (auf völkerrechtlicher Ebene) gehört werden, wie es eloquent durch den paradigmatischen Fall der "Straßenkinder" (Fall *Villagrán Morales et. al. gegen Guatemala*, 1999-2201) vor dem Interamerikanischen Menschenrechtsgerichtshof veranschaulicht wurde.

Wie in dem bereits angeführten Votum im Fall *Castillo Petruzzi gegen Peru* vor dem Interamerikanischen Gerichtshof ausgeführt wurde, "ist es die freie und volle Ausübung des Individualbeschwerderechts, die den in der [Amerikanischen Menschenrechts-] Konvention verbrieften Rechte Wirksamkeit verleiht. Das Individualbeschwerderecht birgt in der Tat die letzte Hoffnung derer, denen auf innerstaatlicher Ebene keine Gerechtigkeit widerfahren ist. Ich würde weder versäumen noch zögern, hinzuzufügen – und mir die Metapher zu erlauben –, dass das Individualbeschwerderecht zweifellos der leuchtendste Stern am Firmament der Menschenrechte ist".¹⁶² Entsprechend meiner bereits seit Jahren vertretenen Auffassung, die, zunächst in isolierter Form vertreten, jedoch in letzter Zeit zunehmende Unterstützung in den internationalen Rechtskreisen erfährt, sprachen wesentliche und zwingende Gründe sowohl prinzipieller wie auch praktischer Art¹⁶³ dafür, den vermeintlichen Opfern direkten Zugang und locus standi in iudicio vor dem Gerichtshof in allen Stadien des streitigen Verfahrens (in ihm bereits von der Kommission unterbreiteten Fällen) zu gewähren; diesen Gründen folgte der Gerichtshof dann in 2000 durch seine Beschlussfassung

¹⁶² Interamerikanischer Gerichtshof für Menschenrechte, Fall *Castillo Petruzzi gegen Peru* (prozesshindernde Einreden), Urteil vom 4.9.1998, Serie C, Nr. 41, zustimmendes Votum von Richter A. A. *Cançado Trindade*, Abs. 35.

¹⁶³ Zu unseren ausführlichen Argumenten zugunsten des direkten Zugangs der Einzelpersonen zur Justiz auf völkerrechtlicher Ebene, und insbesondere zum Interamerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte, vgl. A. A. *Cançado Trindade* (Anm. 150); A. A. *Cançado Trindade*, Memorial em Prol de uma Nova Mentalidade quanto à Proteção dos Direitos Humanos nos Planos Internacional e Nacional, Anais do VI Seminário Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI), 1997, 3 ff.; A. A. *Cançado Trindade*, El Derecho de Petición Individual ante la Jurisdicción Internacional, Rev. Fac. Der. Méx. 48 (1998), 131 ff.; A. A. *Cançado Trindade*, The Consolidation of the Procedural Capacity of Individuals in the Evolution of the International Protection of Human Rights: Present State and Perspectives at the Turn of the Century, Colum. Hum. Rts. L. Rev. 30 (1998), 1 ff.; A. A. *Cançado Trindade*, The Procedural Capacity of the Individual as Subject of International Human Rights Law: Recent Developments, in: Les droits de l'homme à l'aube du XXIe. siècle – Karel Vasak Amicorum Liber, 1999, 521 ff.; A. A. *Cançado Trindade*, El Acceso Directo del Individuo a los Tribunales Internacionales de Derechos Humanos, Bilbao, 2001, 9 ff.

zugunsten der Annahme der diesbezüglichen Bestimmungen seiner aktuellen Verfahrensordnung.¹⁶⁴

Es sind fundierte Argumente, die u.a. zugunsten dieser Anerkennung – die schließlich in der geltenden Verfahrensordnung des Gerichtshofs verankert wurde – des *locus standi in judicio* der vermeintlichen Opfer (oder ihrer rechtmäßigen Vertreter) in allen Stadien des Streitverfahrens vor dem Gerichtshof ins Feld geführt wurden. Zunächst muss die Anerkennung von Rechten sowohl auf nationaler wie auch auf internationaler Ebene der Prozessfähigkeit entsprechen, diese Rechte einzufordern oder auszuüben. Der Schutz von Rechten muss mit dem *locus standi* der vermeintlichen Opfer (oder ihrer rechtmäßigen Vertreter) versehen sein, der zu einer besseren Vorbereitung des Verfahrens beiträgt, und ohne den das Verfahren neben seiner unwiderruflichen Schwächung und einem flagranten prozessualen Ungleichgewicht zum Teil des (für die Wahrheits- und Gerechtigkeitsfindung wesentlichen) kontradiktorischen Elements entbehrt.

Die Verrechtlichung des Verfahrens trägt wesentlich zur Behebung und Beseitigung dieser Mängel und Unzulänglichkeiten bei, die heutzutage in keiner Weise mehr zu rechtfertigen sind. Durch die Anerkennung des *locus standi* der klageführenden Einzelpersonen vor dem Gerichtshof (mit im Bedarfsfall vorgesehenem kostenlosem Rechtsbeistand) wird der Zugang zur Justiz auf völkerrechtlicher Ebene gesichert. Tatsächlich gehört das kontradiktorische Verfahren zwischen den Opfern von Verletzungen einerseits und den beklagten Staaten andererseits zur eigentlichen Essenz der Streitsache des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes. Ein solcher *locus standi*

¹⁶⁴ In diesem Sinne hatten wir in aufeinander folgenden Voten firm Stellung genommen, dies auch innerhalb des Interamerikanischen Gerichtshofs selbst. Als Berichterstatter des Entwurfs der vorherigen Verfahrensordnung des Gerichtshofs von 1996 hatten wir den *locus standi in judicio* der Individuen vor dem Gerichtshof in allen Stadien des Verfahrens vorgeschlagen; die Verfahrensordnung von 1996 nahm diese Auffassung lediglich für das die Wiedergutmachungen betreffende Stadium auf; sie war jedoch wegbereitend dafür, dass in der jüngsten, bereits in Kraft getretenen Verfahrensordnung des Gerichtshofs (von 2000) schließlich mein ursprünglicher Vorschlag Annahme fand. Vgl. hierzu: CtIADH, Fall *Castillo Páez gegen Peru* (prozesshindernde Einreden), Urteil vom 30.1.1996, Sondervotum von Richter A. A. Cançado Trindade, Abs. 16-17; CtIADH, Fall *Loayza Tamayo gegen Peru* (prozesshindernde Einreden), Urteil vom 31.1.1996, Sondervotum von Richter A. A. Cançado Trindade, Abs. 16-17 (Texte in: OEA (Hrsg.), Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos – 1996, jeweils 57 und 73); CtIADH, Fall *Castillo Petruzzi gegen Peru* (prozesshindernde Einreden), Urteil vom 4.9.1998, zustimmendes Votum von Richter A. A. Cançado Trindade, Abs. 1-46 (Text in: OEA (Hrsg.), Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos – 1998, 419 ff.); vgl. auch CtIADH, *Gutachten über The Right to Information on Consular Assistance in the Framework of the Guarantees of the Due Process of Law* (OC-16/99), vom 1.10.1999, zustimmendes Votum von Richter A. A. Cançado Trindade, Abs. 30 (Text in: OEA (Hrsg.), Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos – 1999, 607 f.).

der betroffenen Individuen ist auf Verfahrensebene die logische Folge eines Schutzsystems, das Individualrechte auf völkerrechtlicher Ebene verbrieft. Ferner ist das Recht der freien Meinungsäußerung der vermeintlichen Opfer sowohl auf nationaler wie auch auf internationaler Ebene Bestandteil des fairen Gerichtsverfahrens selbst. Die Billigkeit und die Transparenz des Verfahrens, die gleichermaßen auf die internationalen Überwachungsorgane Anwendung finden, kommen allen zugute, einschließlich der klageführenden Einzelnen und der beklagten Staaten.

Zweitens muss das Recht auf Zugang zur Justiz auf internationaler Ebene mit der Garantie der Verfahrensgleichheit der Parteien (Waffengleichheit) einhergehen, das grundlegend für jedes Rechtssystem des Menschenrechtsschutzes ist. Drittens sind es in Fällen bewiesener Menschenrechtsverletzungen die Opfer selbst – die eigentliche Klägerpartei vor dem Gerichtshof – (oder deren Angehörige oder Erben), die die Wiedergutmachungen und Entschädigungen erhalten. Sind die Opfer zu Beginn und zum Ende des Verfahrens anwesend, macht es keinen Sinn, ihnen die Präsenz während des Verfahrens zu verweigern.

Diesen grundlegenden Erwägungen schließen sich weitere, praktischer Art, an, die ebenfalls die direkte Vertretung der Opfer vor dem Gerichtshof in Fällen begünstigen, die ihm bereits von der Kommission unterbreitet wurden. Die Fortschritte in diesem Sinne kommen nicht nur den vermeintlichen Opfern, sondern vielmehr allen zugute: den beklagten Staaten, soweit sie zur Verrechtlichung des Schutzmechanismus beitragen;¹⁶⁵ dem Gerichtshof, hinsichtlich einer besseren Vorbereitung des Verfahrens; und der Kommission zur Beendigung der Doppeldeutigkeit ihrer Rolle¹⁶⁶ und Beschränkung auf ihre eigentliche Funktion als Wächterin der korrekten und gerechten Anwendung der Konvention (und nicht mehr mit der zusätzli-

¹⁶⁵ Es sei daran erinnert, dass schon seit einiger Zeit ausnahmslos alle Vertragsstaaten der Europäischen Menschenrechtskonvention die verbindliche Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Streitsachen anerkannt haben (gemäß Art. 46, der dem Protokoll Nr. 11 zur Konvention vorausging), – die heute durch die Gültigkeit des Protokolls Nr. 11 zur Europäischen Konvention ipso facto zwingend wurde. Vgl. *A. A. Cançado Trindade* (Anm. 5), Kap. XVI.

¹⁶⁶ Während bei Streitfällen im vorangehenden Stadium vor der Kommission die beschwerdeführenden Einzelnen und die beklagten Staaten die Parteien sind, treten vor dem Gerichtshof die Kommission und die beklagten Staaten auf. Die Kommission befindet sich somit in einer doppeldeutigen Rolle, in der sie gleichzeitig die Interessen der vermeintlichen Opfer vertritt und ebenso die "öffentlichen Interessen" als eine Art Staatsanwaltschaft des interamerikanischen Schutzsystems vertritt. Diese Doppeldeutigkeit sollte vermieden werden.

chen Funktion des “Vermittlers” zwischen den Individuen und dem Gerichtshof).¹⁶⁷

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt sind historische Gründe, die zur – m.E. von Anfang an nicht zu rechtfertigenden – Verweigerung des locus standi der vermeintlichen Opfer von Menschenrechtsverletzungen geführt haben, endgültig überholt. In der Tat hat im europäischen und interamerikanischen Schutzsystem die Praxis selbst für das Zutagetreten der Unzulänglichkeiten und Mängel des paternalistischen Mechanismus – der dem Zahn der Zeit nicht standhielt – der Vermittlung der Europäischen und Interamerikanischen Kommissionen zwischen den Individuen und dem jeweiligen Europäischen bzw. Interamerikanischen Menschenrechtsgerichtshof gesorgt. Auf die grundsätzlichen Erwägungen zurückkommend wird die Konsolidierung der völkerrechtlichen Rechtspersönlichkeit und der vollen völkerrechtlichen Rechtsfähigkeit der menschlichen Person schließlich mittels des locus standi in judicio der vermeintlichen Opfer vor diesen Gerichtshöfen erreicht, um ihren Rechten Geltung zu verschaffen,¹⁶⁸ wenn die nationalen Instanzen sich außerstande erweisen, das Walten der Justiz zu gewährleisten.¹⁶⁹

Die notwendige Anerkennung des locus standi in judicio der vermeintlichen Opfer (oder deren rechtmäßigen Vertreter) vor dem Interamerikanischen Gerichtshof stellt in diesem Gedankengang einen äußerst wichtigen

¹⁶⁷ Für die Fortschritte in dieser Richtung im gegenwärtigen Entwicklungsabschnitt des interamerikanischen Schutzsystems sind der Gerichtshof und die Kommission gemeinsam verantwortlich.

¹⁶⁸ Wie wir uns in unseren Sondervoten in den Peru betreffenden Fällen *Castillo Páez und Loayza Tamayo* (prozesshindernde Einreden, Januar 1996), und *Castillo Petruzzi* (prozesshindernde Einreden, September 1998) hinzuweisen erlaubt haben, ist die endgültige Überwindung des capitis diminutio angebracht, unter dem die Individualbeschwerdeführer unter dem interamerikanischen Schutzsystem leiden, und zwar aufgrund von einer anderen Epoche eigenen Erwägungen dogmatischer Art, die den direkten Zugang der Individualbeschwerdeführer zu dem internationalen Gerichtsorgan zu verhindern suchten. Derartige Erwägungen – so fügten wir hinzu –, erweisen sich als gänzlich sinnentleert – und dies umso mehr, als es sich ja um ein internationales Gericht für Menschenrechte handelt. In unseren oben zitierten Voten setzten wir uns für die Überwindung der paternalistischen und anachronistischen Konzeption der gänzlichen Vermittlung zwischen den Individualbeschwerdeführern (der eigentlichen Klägerpartei) und dem Gerichtshof durch die Interamerikanische Menschenrechtskommission ein, um somit den Beschwerdeführern direkten Zugang (jus standi) zum Gerichtshof zu gewähren. Vgl. CtIADH, Fall *Castillo Páez gegen Peru* (Anm. 164); CtIADH, Fall *Loayza Tamayo gegen Peru* (Anm. 164); CtIADH, Fall *Castillo Petruzzi et al. gegen Peru* (Anm. 164).

¹⁶⁹ Der Schwerpunkt der Bemühungen um Verbesserung des Schutzmechanismus der Amerikanischen Konvention sollte auf die Verrechtlichung dieses Mechanismus gelegt werden, insbesondere hinsichtlich der Anwendung des Eingabe- oder Beschwerdeverfahrens. Nicht zuletzt als zusätzliche Garantie für die Parteien in menschenrechtlichen Streitfällen – sowohl für die klageführenden Individuen als auch für die beklagten Staaten – muss die Weiterentwicklung eines solchen Mechanismus Gegenstand von Erwägungen vornehmlich rechtlich-humanitärer Art sein.

Fortschritt dar, nicht jedoch notwendigerweise die Endphase der Weiterbildung des interamerikanischen Schutzsystems, zumindest nicht in unserer Konzeption einer solchen Weiterbildung. Dem *locus standi in judicio* der Individuen vor dem Interamerikanischen Gerichtshof muss eine Weiterentwicklung in Richtung einer künftigen Anerkennung des Rechts der Individuen folgen, die Vertragsstaaten direkt vor dem künftigen Interamerikanischen Gerichtshof zu verklagen, und ihn als das einzige rechtsprechende Organ des interamerikanischen Schutzsystems der Zukunft¹⁷⁰ mit konkreten Fällen zu befassen (*jus standi*).

Der nächste Schritt in Richtung eines verstärkten Rechtsschutzes besteht u.a. in einem Reformprotokoll zur Amerikanischen Menschenrechtskonvention, dem weitreichende Konsultationen der Vertragsstaaten, der Einrichtungen der Zivilgesellschaft und der Nutznießer des Systems im Allgemeinen vorangehen.

Das notwendigerweise auf Konsens basierende künftige Protokoll muss zunächst die vor kurzem (sowohl durch den Gerichtshof als auch durch die Kommission) erzielten Fortschritte der Verfahrensordnungen inkorporieren. Man muss sich stets vergegenwärtigen, dass eine Verfahrensordnung jederzeit Änderungen (auch retrograder Art) erfahren kann; ein Protokoll hingegen stellt mit seinem Inkrafttreten den sichersten Weg dar, reale Verpflichtungen seitens der Staaten zu erlangen, und dies ohne hinsichtlich eines wirksameren Mechanismus des Menschenrechtsschutzes größeren Risiken von Rückschritten ausgesetzt zu sein. Unserer Auffassung nach muss ein solches – stets auf Konsens basierendes – Protokoll noch weiter gehen. Der materiellrechtliche Teil der Konvention – der die geschützten Rechte betrifft – muss ohne Veränderungen bewahrt werden, da die Rechtsprechung des Gerichtshofs und die Praxis der Kommission in diesem Bereich rechtliches Eigentum aller Vertragsstaaten der Konvention und aller Völker der Region bilden. Auch eröffnet Art. 77 Abs. 1 der Konvention auf jeden Fall die Möglichkeit, den Katalog der durch die Konvention geschützten Rechte jederzeit zu erweitern.

Der jedoch den Schutzmechanismus und die Verfahren gemäß der Konvention betreffende Teil erfordert sicherlich Reformen, um diese wirksamer zu gestalten. In dieser Absicht haben wir in dem von uns vorbereiteten

¹⁷⁰ Zur Erreichung dieses Stadiums der Weiterbildung ist es jedoch vorab erforderlich, dass alle Staaten der Region die Amerikanische Konvention ratifizieren und sich der streitigen Gerichtsbarkeit des Interamerikanischen Gerichtshofs unterwerfen, sowie das Regelwerk der Amerikanischen Konvention in entsprechender Form in ihr innerstaatliches Recht inkorporieren. Des Weiteren ist erforderlich, dass dem Gerichtshof beträchtliche zusätzliche – personelle und materielle – Mittel zugeteilt werden (ein fünfmal größerer Haushalt als der gegenwärtige), damit er als ständiges Gericht arbeiten kann.

Entwurf Änderungen zu Art. 50 Abs. 2, Art. 51 Abs. 1, Art. 59, 65, 68, 75 und 77 der Konvention vorgeschlagen. Ebenso haben wir eine Änderung zu Art. 62 der Konvention empfohlen, die darauf abzielt, die Jurisdiktion des Gerichtshofs für alle Vertragsstaaten der Konvention automatisch verbindlich zu machen und dabei keine Art von Einschränkungen zuzulassen.¹⁷¹

Die Vertragsstaaten übernehmen ebenfalls gemeinsam die Verpflichtung, über die Integrität der Konvention zu wachen. Die Ausübung der kollektiven Gewährleistung durch die Vertragsstaaten – die der Konvention und allen Menschenrechtsverträgen zugrunde liegt –, erweist sich als unerlässlich für die Vollstreckung und Erfüllung der Urteile und Entscheidungen des Gerichtshofs, sowie für die Befolgung der Empfehlungen der Kommission. Zu diesem Zweck müssen die Vertragsstaaten ferner geeignete Verfahren des innerstaatlichen Rechts einrichten. Auf internationaler Ebene ist die Überwachung der Vollstreckung der Urteile des Gerichtshofs eine Aufgabe, die der Gesamtheit der Vertragsstaaten der Konvention zufällt.¹⁷²

Die Rechtsprechung des Gerichtshofs hat stets auf die Sicherung des effektiven Schutzes (*effet utile*) der in der Amerikanischen Konvention verbrieften Rechte abgestellt. Sie hat sich ferner als dynamisch erwiesen,¹⁷³ indem sie mit der zeitlichen Entwicklung Schritt gehalten hat, um neuen Schutzbedürfnissen gerecht zu werden.¹⁷⁴ Der Gerichtshof hat seinerseits eine klare Haltung bei der Behandlung von Schlüsselfragen zu Auslegung und Anwendung der Amerikanischen Konvention eingenommen, die sich etwa auf das Individualbeschwerderecht¹⁷⁵ und seine eigene Gerichtsbarkeit in Streitsachen beziehen.¹⁷⁶ Der Gerichtshof hat deutlich herausgestellt, dass

¹⁷¹ Vgl. A. A. Cançado Trindade (Anm. 159), 3 ff., insbes. 44 ff.

¹⁷² Anlässlich unserer Interventionen gegenüber dem Ständigen Rat der OAS und dessen "Committee on Juridical and Political Affairs (CJPA)" in Washington D.C. haben wir im April 2001 und April 2002 die Schaffung einer aus Vertretern der Vertragsstaaten der Amerikanischen Konvention bestehenden "Kernkommission" im Rahmen des CJPA vorgeschlagen, deren Aufgabe in der internationalen Überwachung der Vollstreckung der Urteile des Interamerikanischen Gerichtshofs bestünde – und die somit eine Lücke im interamerikanischen Schutzsystem schließen würde.

¹⁷³ Wie es beispielsweise u.a. in dem bereits angeführten Gutachten Nr. 16 über *The Right to Information on Consular Assistance in the Framework of the Guarantees of the Due Process of Law* (vom 1.10.1999, Abs. 114) und dem bereits zitierten Urteil in der Hauptsache des Falls *Cantoral Benavides gegen Peru* (aus 2000, Abs. 99-104) veranschaulicht wird.

¹⁷⁴ Vgl. A. A. Cançado Trindade, *Le système inter-américain de protection des droits de l'homme: état actuel et perspectives d'évolution à l'aube du XXIème siècle*, *Annuaire français de Droit international* 46 (2000), 547 ff.

¹⁷⁵ Im Fall *Castillo Petruzzi et al. gegen Peru* (Anm. 164).

¹⁷⁶ In den beiden Peru betreffenden Fällen des *Verfassungsgerichts* und *Ivcher Bronstein* (Zuständigkeit, 1999), und in den Fällen *Hilaire, Benjamin und Constantine gegen Trinidad und Tobago* (prozesshindernde Einreden, 2001).

diese Fragen "cláusulas pétreas" – also die tragenden Säulen – des Schutzmechanismus der Konvention betreffen, durch den sich die Emanzipation des Individuums gegenüber seinem eigenen Staat vollzieht; folglich sind Versuche jeglicher Art, diese Säulen zu untergraben oder ihnen die Wirksamkeit zu nehmen, unzulässig.

Die Rechtsprechung des Gerichtshofs¹⁷⁷ hat effektiv zur Schaffung eines internationalen ordre public in der Region beigetragen, der auf der Befolgung der Menschenrechte basiert. Auf einem durch Ungewissheiten und anhaltende Gefährdungen der Menschenrechte geprägten Kontinent hat die sich entwickelnde Rechtsprechung des Gerichtshofs effektiv dem staatlichen Voluntarismus Schranken gesetzt, die Integrität der Amerikanischen Konvention bewahrt und die Stellung der Individuen als mit voller völkerrechtlicher Prozessfähigkeit versehene Subjekte des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes gestärkt.

Eine letzte Überlegung allgemeiner Art scheint uns angebracht. Resümiert behaupten sich die Menschenrechte bekanntlich gegenüber allen Formen willkürlicher Gewalt oder Herrschaft.¹⁷⁸ Bis zu Beginn der achtziger Jahre war im Rahmen der Anwendung des interamerikanischen Schutzsystems das Augenmerk hauptsächlich auf schwere Menschenrechtsverletzungen gerichtet (z.B. Praktizieren von Folter, gewaltsames Verschwindenlassen von Personen, rechtswidrige oder willkürliche Festnahmen, gefolgt von summarischen Hinrichtungen), die von Unterdrückungsregimen begangen wurden. Gegenwärtig lässt sich eine Diversifizierung der Ursprünge von Menschenrechtsverletzungen feststellen (die z.B. von Geheim- oder Hinrichtungskommandos oder von nicht identifizierten Tätern verübt werden). Speziellen Nachdruck legt dieses Phänomen auf die präventive Dimension des Menschenrechtsschutzes sowie auf die Rolle der öffentlichen Organe, und insbesondere die der rechtsprechenden Gewalt beim Schutz der Men-

¹⁷⁷ Zu Systematisierungen dieser Rechtsprechung vgl. *M. Ventura Robles*, *Sistematización de la Jurisprudencia Contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos* (1981-1991), 1996, 13 ff.; *M. E. Ventura/D. Zovatto*, *La Función Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos – Naturaleza y Principios 1982-1987*, 1980, 21 ff.; *S. Albanese*, *Derechos Humanos – Estudio de Casos y Opiniones Consultivas*, 1997, Bd. I, 13 ff. und Bd. II, 601 ff.; *C. Grossman*, *Repertorio de Jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, 1998, Bd. I, 1 ff. und Bd. II, 473 ff.

¹⁷⁸ *A. A. Cançado Trindade*, *The Future of the International Protection of Human Rights*, in: *Boutros Boutros-Ghali Amicorum Discipulorumque Liber – Paix, Développement, Démocratie*, 1998, Bd. II, 961 ff.

schenrechte (z.B. Unantastbarkeit der Rechtsschutzgarantien, Befolgung der dem fairen Gerichtsverfahren eigenen Grundsätze).¹⁷⁹

Diesem Phänomen zuzuordnen sind die Menschenrechtsprobleme, die nicht notwendigerweise Folge politischer Unterdrückung oder Konfrontation sind, sondern die vielmehr als endemische oder chronische Probleme des sozialen Umfelds in der Region auftreten und durch die krassen Ungerechtigkeiten in der Einkommenskonzentration und die zunehmenden und alarmierenden sozio-ökonomischen Ungleichheiten verschärft werden. Die völkerrechtliche Schutzarbeit auf dem amerikanischen Kontinent – im Bereich der Universalität der Menschenrechte – hat sich insofern gewandelt, als sie – nachdem sie sich mit unter autoritären Regimen begangenen Menschenrechtsverletzungen hat auseinandersetzen müssen – dies heute im Kontext der sogenannten demokratischen “Übergangs-” und “Konsolidierungsphasen” tun muss. Dies erfordert eine systemische oder holistische Sicht der Menschenrechte, die den Schutz der menschlichen Person in allen Bereichen bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Wirkens einbezieht. Es ist in der Tat angebracht, das interamerikanische Schutzsystem (und alle völkerrechtlichen Schutzmechanismen) in die Lage zu versetzen, im Rahmen seiner Möglichkeiten und seiner jeweils maßgeblichen Mandate diesen neuen Herausforderungen und Hindernissen für die Durchsetzung der Menschenrechte unter allen erdenklichen Umständen entgegenzutreten.¹⁸⁰

Die Entwicklung des interamerikanischen Schutzsystems im Allgemeinen und der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs im Besonderen haben zur Entwicklung der Fähigkeit des Völkerrechts beigetragen, wirksam Rechtsbeziehungen spezifischer Art – auf innerstaatlicher und nicht zwischenstaatlicher Ebene – zu regeln, indem sie Staaten mit Individuen unter ihren jeweiligen Jurisdiktionen konfrontieren. Dieses Vorgehen ist aus einer anthropozentrischen – und nicht staatszentrischen – Perspektive heraus erfolgt und belegt die positive und das Völkerrecht dogmatisch entwickelnde Wirkung des Menschenrechtsschutzes. Im vorliegenden Schutzbereich ist von dem dem konzeptionellen Universum des Völkerrechts eigenen Instrumentarium Gebrauch gemacht worden, um den Schutz der international

¹⁷⁹ In dieser Hinsicht sind zusätzliche Mittel erforderlich, damit diese öffentlichen innerstaatlichen Organe die Funktionen erfüllen, die ihnen durch die völkerrechtlichen Menschenrechtsverträge zuerteilt sind (z.B. die Ermittlungspflicht).

¹⁸⁰ A. A. Cançado Trindade, *L'interdépendance de tous les droits de l'homme et leur mise-en-oeuvre: obstacles et enjeux*, *Revue internationale des sciences sociales* 158 (1998), 571 ff.; vgl. auch A. A. Cançado Trindade, *A Proteção Internacional dos Direitos Humanos e o Brasil (1948-1997): As Primeiras Cinco Décadas*, 1998, 139.

verbrieften, allen Menschen innewohnenden Rechte weiterzubilden und zu stärken, aber niemals zu schwächen.¹⁸¹

VII. Addendum (2004 – 2008): Erschwerte Zuständigkeit in “Massaker-Fällen”

Die in dem Beitrag gewürdigte Periode der Rechtsprechung des Interamerikanischen Menschenrechtsgerichtshofs von 1999 – 2004 war geprägt durch einen wesentlichen Ausbau seines internen Rechts.¹⁸² Dieser ermöglichte es dem Gerichtshof, die kommenden Herausforderungen für seine Rechtsprechung (2004 – 2008) zu meistern. Diese Rechtsprechung betraf insbesondere Gruppenrechte und erschwerende Umstände, kennzeichnende Merkmale des neuen Zyklus der *Massaker*-Fälle. Zentral für die Behandlung dieser Fälle war Art. 23 Abs. 2 der Regeln des Gerichtshofs, der lautet:

Gibt es eine Vielzahl möglicher Opfer, so sollten diese, nächste Anverwandte oder ordnungsgemäß bestellte Repräsentanten, einen gemeinsamen Vertreter bestellen. Dieser allein ist dazu berufen, Schriftsätze einzureichen, Anträge zu stellen und Beweise während des Verfahrens vorzulegen und in der mündlichen Verhandlung aufzutreten.

Diese Regel zusammen mit deren Absatz 1 erleichtern dem Gerichtshof die Behandlung von Gruppenverfahren in angemessener und prozessökonomischer Weise. Das Individualverfahren erwies sich dabei als effektiv, wie im Folgenden gezeigt werden wird.

Der Gerichtshof begann die Aufarbeitung der *Massaker*-Fälle insbesondere in der Zeit von 2004 – 2008. Die Tatsachen variierten von Fall zu Fall. Durchgängig waren erschwerende Umstände gegeben, wie Vorsatz und Planung, die die bereits für sich gesehen schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen weiter qualifizierten. In einigen der Fälle gab es eine Vielzahl von identifizierten Opfern, in anderen war die Zahl so groß, dass die genaue Anzahl und die Identität der Opfer nicht genau ermittelt worden waren. Insbesondere die letztgenannten Fälle belegten, dass das betreffende Staatswesen, dessen Funktion und Verpflichtung es ist, alle Personen unter seiner Jurisdiktion zu schützen, zutiefst zerrüttet war. Im Gegensatz zu ihrer Schutzpflicht nutzten die betreffenden Staaten ihr Gewaltmonopol, beson-

¹⁸¹ A. A. *Cançado Trindade* (Anm. 3), 91 ff. und 401.

¹⁸² A. A. *Cançado Trindade*, Une ère d'avancées jurisprudentielles et institutionnelles: souvenirs de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, in: L. Hennebel/H. Tigroudja (Hrsg.), *Le particularisme interaméricain des droits de l'homme*, 2009, 7 ff.

ders verwundbare Gruppen zu verfolgen, insbesondere wenn diese wehrlos waren. Die betreffenden Staaten haben schwere Menschenrechtsverletzungen begangen, die als Staatsverbrechen zu qualifizieren sind.¹⁸³ Zwei rechtliche Probleme sind zu identifizieren bzw. zu bewältigen, nämlich die besondere Verantwortlichkeit der Staaten (erschwerende Umstände der begangenen Verletzungen) und die Identifizierung der Opfer in diesen Fällen.

1. Besondere Verantwortlichkeit der Staaten

Die angesprochenen Fälle haben zu der Entwicklung einer Rechtsprechung speziell zu der besonderen Verantwortlichkeit unter der Amerikanischen Menschenrechtskonvention geführt.¹⁸⁴ Die Leitentscheidung zu diesen Fällen schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen – gerichtet gegen das Recht auf Leben, durchgeführt auf der Basis staatlicher Planung zur systematischen Vernichtung menschlichen Lebens war das Urteil des Interamerikanischen Gerichtshofs zum *Massaker von Barrios Altos* durch Peru (vom 14.3.2001).

Diesem Urteil folgten Urteile über die *Massaker von Caracazo*, Venezuela (vom 29.2.2004), von *19 Tradesmen*, Kolumbien (vom 5.7.2004), der *Gemeinschaft der Moiwana*, Surinam (vom 15.6.2005), der *Mapiripán*, Kolumbien (vom 1.7.2006), von *Montero Aranguren und anderen*, Venezuela (5.7.2006), von *La Cantuta*, Peru (vom 29.11.2006) und des *Gefängnisses Castro Castro*, Peru (vom 25.11.2006).¹⁸⁵ Zu dieser Gruppe kann auch noch das Urteil *Myrna Mack Chang* vom 25.11.2003, ein Massaker, das auf höchster politischer Ebene geplant war, gerechnet werden.

Wie in dem Fall *Massaker Plan de Sánchez* festgehalten wurde, verfolgten die militärisch durchgeführten Exekutionen im Rahmen der staatlichen Politik "tierra arrasada" die völlige oder teilweise Vernichtung des Volkes der

¹⁸³ Hierzu A. A. Cançado Trindade, *Complementarity between State Responsibility and Individual Responsibility for Grave Violations of Human Rights: The Crime of State Revisited*, in: M. Ragazzi (Hrsg.), *International Responsibility Today – Essays in Memory of O. Schachter*, 2005, 253 ff.

¹⁸⁴ Z. B. neben anderen die Fälle *Massacres of Barrios Altos* (vom 14.3.2001), *Plan de Sánchez* (vom 29.4.2004), *19 Tradesmen* (vom 5.7.2004), *Mapiripán* (vom 17.9.2005), *Moiwana Community* (vom 15.6.2005), *Ituango* (vom 1.7.2006), *Montero Aranguren and Others* (vom 5.7.2006) und *Prison of Castro Castro* (vom 25.11.2006).

¹⁸⁵ Man könnte auch noch auf die auf höchster politischer Ebene geplanten und verfüigten Morde (wie im Fall *Myrna Mack Chang versus Guatemala*, Judgment of 25.11.2003) verweisen. A. A. Cançado Trindade, *The Inter-American System of Protection of Human Rights (1948-2006): Evolution, Present State and Perspectives*, in: *Dossier Documentaire/Documentary File - XXXVI Session d'Enseignement (2006)*, Bd. II, 2006, 80 f.

Maya. In dem Urteil des Interamerikanischen Gerichtshofs vom 29.4.2004 wird festgestellt, dass die Menschenrechtsverletzungen "die Mitglieder des maya-achi-Volkes in seiner Identität und in seinem Wertesystem schwerwiegend betrafen" und soweit sie geplant erfolgten, dies erschwerend für die internationale Verantwortlichkeit des Staates war.¹⁸⁶

Bereits vorher hatte die Guatemaltekkische Kommission über die historische Aufklärung in ihrem Bericht – Guatemala – Memoria del Silencio – die durch das Militär und durch paramilitärische Verbände begangenen 626 Massaker (95 % begangen zwischen 1978 und 1984) und zu 90 % in vornehmlich von Mayas bewohnten Gebieten als Akte des Völkermordes qualifiziert.¹⁸⁷ Zu diesen Fällen, die von staatlichen Organen und als Teil einer staatlichen Politik begangen wurden, habe ich in meinem Sondervotum festgehalten, dass es sich hierbei um Staatsverbrechen mit allen sich daraus ergebenden Konsequenzen handelt. Ich habe die Komplementarität der internationalen Verantwortlichkeit des Staates und der internationalen strafrechtliche Verantwortlichkeit der Täter betont, wie auch im Fall *Massaker von Mapiripán*, Kolumbien (Urteil vom 15.9.2005).¹⁸⁸

In den vorgenannten Fällen hat der Interamerikanische Menschenrechtsgerichtshof zwei Urteile verkündet, in denen er die internationale Verantwortlichkeit der betreffenden Staaten anspricht. Es sind dies die Urteile gegen das *Pinochet-Regime* in Chile (27.9.2006, *Almonacid Arellano*) und gegen das *Stroessner-Regime* in Paraguay (22.9.2006, *Goiburú und Andere*). In beiden Urteilen habe ich in meinem Sondervotum meine Sicht zu Staatsverbrechen entwickelt, vor allem unter Berücksichtigung der Operation Condor.¹⁸⁹ Die Quintessenz dieser beiden Fälle ist offenkundig.¹⁹⁰ Konzept-

¹⁸⁶ Abs. 51 des Urteils. Der Gerichtshof erkannte in seinem folgenden Urteil vom 19.11.2004 Schadensersatz zu.

¹⁸⁷ Insbesondere gegen die Mitglieder der Völker der *maya-ixil*, *maya-achi*, *maya-k'iche'*, *maya-chuj* and *maya-q'anjob'al*, in vier Regionen des Landes; Comisión para el Esclarecimiento Histórico, Guatemala - Memoria del Silencio, Bd. III, 1999, 316 ff., 358, 375 f., 393, 416 and 417 ff. – Nach Meinung der Guatemalan Truth Commission, führten die schwerwiegenden und verbreiteten Menschenrechtsverletzungen sowohl zu einer individuellen Verantwortlichkeit der "geistigen oder tatsächlichen Urheber" der "Verbrechen des Völkermords" als auch zu einer "Verantwortlichkeit des Staates", da die meisten dieser Taten das Produkt einer "staatlichen Politik waren, die auf höheren Befehl ausgeführt wurde"; Comisión para el Esclarecimiento Histórico (Ann. 187), 422.

¹⁸⁸ Früher schon im Fall *Massacre of Plan de Sánchez versus Guatemala* (Urteil in der Sache bzw. zur Entschädigung vom 29.04.2004 und 19.11.2004).

¹⁸⁹ A. A. *Cançado Trindade*, *Évolution du Droit international au droit des gens – L'accès des particuliers à la justice internationale: le regard d'un juge*, 2008, 121 ff.

¹⁹⁰ Ihnen fielen mehr als 30.000 Südamerikaner zum Opfer, die gekidnappt, gefoltert wurden und verschwanden.

tionell gibt es eine objektive internationale Verantwortlichkeit der Staaten, die durch die Vorsätzlichkeit dieser Taten erschwert wird.

In den Urteilen vom 15.9.2005 und 15.6.2005 verfügte der Interamerikanische Menschenrechtsgerichtshof eine Reihe von Maßnahmen wie z.B. Schadensersatzleistung in Geld und nicht pekuniär sowie die Möglichkeit zur Rückkehr auf das Land, von dem die Opfer vertrieben worden waren.

2. Bestimmung der Opfer

In diesem Kontext wurde offenkundig, dass die Amerikanische Menschenrechtskonvention – wie auch andere Menschenrechtsabkommen – operorientiert ist. In dem Fall *Caracazo*, Venezuela wurden im Zusammenhang mit Massakern durch die Anwendung von unverhältnismäßiger und ungezielter Gewaltausübung durch den Staat 276 Personen getötet. Die Kommission sprach in diesem Fall von der Zurückhaltung von Fakten (heimliche Beerdigungen) und war nicht in der Lage, mehr als 44 der Opfer zu identifizieren. Der Gerichtshof in seinem Anliegen, die Empfänger von Entschädigungsleistungen zu identifizieren, legte “Kategorien von Opfern” fest, und zwar 35 Opfer von widerrechtlichen Tötungen (direkte Verantwortlichkeit des Staates), zwei Personen wurden verschleppt durch staatliche Organe, drei Opfer von Gewaltanwendung und vier Opfer als Folge fehlenden gerichtlichen Schutzes.¹⁹¹ In einem weiteren Fall – *Montero Aranguren und Andere* – sah sich der Gerichtshof einer zusätzlichen Schwierigkeit gegenüber, da die Faktenlage widersprüchlich war (Abs. 60.16, Urteil vom 5.7.2006).¹⁹² Im Endeffekt – getragen von dem Wunsch, alle Opfer zu entschädigen –¹⁹³ wurde letztlich auch Verwandten von Opfern eine Entschädigung zuerkannt, die lediglich auf der Basis von Dokumenten¹⁹⁴ identifiziert wurden.¹⁹⁵ Der Gerichtshof hat von den beklagten Staaten verlangt, die Opfer zu individualisieren.^{196 197}

¹⁹¹ Das Gericht stellte fest, dass die Verwandten die Empfänger der Entschädigung seien und diese zudem selbst geschädigt seien.

¹⁹² Hier handelte es sich um die Tötung von ca. 63 Häftlingen durch die Wachen.

¹⁹³ IACtHR, Urteile in den Fällen *Massacre of Plan de Sánchez* (2004), Abs. 48; *Massacre of Mapiripán* (2005), Paras. 183 und 305; *Massacres of Ituango* (2006), Abs. 92.

¹⁹⁴ Gemeint sind Gerichtsdokumente.

¹⁹⁵ Das Gericht hat mehrfach die Kommission aufgefordert, die Opfer besser zu erfassen.

¹⁹⁶ IACtHR, Urteil im Fall *Massacre of Mapiripán* (2005), Paras. 305-306 und der Fall der *Street Children (Villagrán Morales and Others, Reparations, 2001)*, Abs. 17.

¹⁹⁷ IACtHR, Urteile in den Fällen *Goiburú and Others (Operation Condor, 2006)*, Abs. 33 und *Massacres of Ituango* (2006), Abs. 95. Auf diese Art und Weise hat sich der Gerichtshof bemüht, durch seine Bewertung der von den Parteien vorgelegten Beweise die Lücken oder Fehler

3. Zusammenfassung

Die Entscheidungen in den *Massaker-Fällen* durch den Interamerikanischen Menschenrechtsgerichtshof haben letztlich zu der gerichtlichen Anerkennung von Staatenverbrechen geführt. Einige der beklagten Staaten haben ihre internationale Verantwortlichkeit auch anerkannt. Das internationale Schrifttum klammert diesen Komplex allerdings noch aus, obwohl die stets sich verstärkende Anerkennung der Menschenrechte diesen Ansatz logisch nahelegt.

In der Interpretation seines Urteils (2.8.2008) im Fall *Prison Castro Castro gegen Peru* hat sich der Gerichtshof mit dem Komplex der Entschädigung auseinander gesetzt. In meinem Sondervotum habe ich die Frage nach den Konsequenzen von Staatsverbrechen in Zusammenhang mit der Frage nach dem Recht auf Einleitung eines gerichtlichen Verfahrens aufgeworfen – ein Recht m.E. des *ius cogens*.¹⁹⁸ Das internationale Schrifttum würde an Glaubwürdigkeit gewinnen, wenn es diesen Ansatz aufgriffe. Die Rechtsprechung des Interamerikanischen Gerichtshofs bietet dafür einen Ansatz.

in der Vorlage der Kommission hinsichtlich der Identifikation der Parteien zu füllen bzw. auszugleichen. Dies gilt auch für die Fälle, wo die Parteien eingeräumt haben, dass manche Opfer fälschlicherweise nicht in die Liste der Opfer aufgenommen worden waren. (IACtHR, Urteil im Fall *Acevedo Jaramillo and Others* [2006], Abs. 227 und im Fall *Aloeboetoe and Others* [Reparations, 1991], Abs. 66). Unter Berücksichtigung seiner Schutzpflicht hielt es der Gerichtshof für angemessen, in diesem Sinne zu verfahren, vor allem in den behandelten *Massaker-Verfahren*.

¹⁹⁸ Genauer zu diesem Punkt, A. A. *Cançado Trindade*, *Évolution du Droit international au droit des gens – L'accès des particuliers à la justice internationale: le regard d'un juge*, 2008, 1 ff; A. A. *Cançado Trindade*, *El Derecho de Acceso a la Justicia en Su Amplia Dimensión*, 2008, 61 ff.

ZaöRV 70 (2010)

