



COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

**Ansprache vor der Vereinigten Bundesversammlung
in Bern am 18. Juni 2003**

**von Luzius Wildhaber
Präsident des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte**

Sehr geehrte Mitglieder des Nationalrates und des Ständerates,

ich habe die hohe Ehre und das Vergnügen, zu Ihnen zu sprechen, um mit Ihnen gemeinsam das 40-jährige Jubiläum des schweizerischen Beitritts zum Europarat zu feiern.

C'est pour moi un grand privilège que de pouvoir m'exprimer devant vous à l'occasion du 40ème anniversaire de l'adhésion de la Suisse au Conseil de l'Europe.

Sono molto lieto di commemorare insieme a voi, anche nella terza lingua dei Cantoni del Sud, il quarantesimo anniversario dell'adesione della Svizzera al Consiglio d'Europa.

E, finalmaing am vögliadressar ad Ella, undraivla Assemblea Federala, eir in nossa lingua rumantscha per commemorar il giubileum dad hoz. Güsta la diversità e la plurilinguità da la Svizra es da valur essenziala pel Cussagl da l'Europa.

Der heutige Tag sollte uns allen ein Tag der Freude und des Besinnens auf die Grundwerte der Schweiz und Europas sein. Der Europarat mit seinem Sitz in Strassburg, der Stadt am Rhein, die lange einen Zankapfel zwischen Deutschland und Frankreich darstellte, war ein Versuch, diese alte Erbfeindschaft inmitten Westeuropas zu überwinden. Heute wissen wir, dass dieser Versuch besser gelungen ist, als man je erwarten durfte, auch wenn dies nicht nur oder vielleicht nicht einmal primär der Verdienst des Europarates war. In der Konstellation des kalten Krieges musste der Europarat freilich rasch als Kampfinstrument des Westlagers wirken. Heute erscheint dies einigermaßen paradox: diese Organisation, die für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte eintreten will, sollte als einseitig oder parteiisch gelten können? Wir mögen zwar in schwierigen Zeiten leben, aber dass der Ruf nach Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten heute West-, Mittel- und Osteuropa gleichermaßen zu vereinigen vermag, gehört zu den positivsten Veränderungen der letzten 15 Jahre.

Kernstück oder Prunkstück des Europarates ist die 1950 abgeschlossene Europäische Menschenrechtskonvention mit ihren Strassburger Kontrollinstanzen, und über sie möchte ich heute in erster Linie berichten. Als man nach dem Zweiten Weltkrieg die Europäische Menschenrechtskonvention ausarbeitete, sagte Pierre-Henri Teitgen, einer der Väter der Konvention, es gehe darum, die 7, 8 oder 10 fundamentalen Freiheiten zu definieren, die für einen demokratischen Lebensstil unentbehrlich seien. Die Begründer der Konvention sahen darin ein Mittel, die Wiederkehr der Greuel vor und während des Zweiten Weltkrieges zu verhindern. Sie bezeichneten die Konvention als eine Art Versicherungspolice für demokratische Stabilität in Europa, als einen kollektiven Handlungsplan, um zu verhindern, dass Staaten erneut von der Demokratie in den Totalitarismus umkippen würden, als ein Frühwarnsystem, das durch Individualbeschwerden ausgelöst werden solle. Die meisten Regierungen unterstrichen, dass die Konvention für das eigene Land nicht erforderlich sei und nichts Neues bringe, sondern nur aus Gründen der Solidarität angenommen werde, um anderen Staaten behilflich zu sein, den richtigen Weg zu gehen. Zugleich stolperten dieselben selbstgerechten Staaten aber über die Radikalität ihrer Neuschöpfung. Sie konnten sich nicht entschliessen, die Individualbeschwerde oder die Kompetenz des Gerichtshofs für obligatorisch zu erklären, und es kam für sie schon gar nicht in Frage, dem Gerichtshof die Kompetenz zu geben, nationale Gesetze für konventionswidrig und ungültig zu erklären.

Was ist aus alledem geworden, und wie würden wir die Absichten der Gründer heute bewerten? Mit der Europäischen Menschenrechtskonvention wurde der frühere Gedanke aufgegeben, dass es ausschließlich den Staaten überlassen sei, wie weit sie die Menschenrechte in ihrem Landesrecht schützen wollten. Im heutigen Europa haben wir gegenüber früher reduzierte und relativierte, rechtsgebundene und gemässigte Staaten. Und währenddem sich das frühere internationale Recht traditionellerweise nicht um die inneren Strukturen der Staaten kümmerte, gibt der Siegeszug des Demokratiedenkens, der Rechtsstaatlichkeit und des Menschenrechtsschutzes in der neueren Geschichte Europas zu großen Hoffnungen Anlass. Erstmals können sich Einzelpersonen gegen ihre eigenen Staaten wegen Verletzungen von Menschenrechten zur Wehr setzen. Die Europäische Menschenrechtskonvention hat Einzelpersonen zu Völkerrechtssubjekten gemacht. Meines Erachtens war dabei wichtiger als der Wortlaut der Konventionsgarantien die Begründung unabhängiger, rechtsgebundener, gesamteuropäischer Kontrollinstanzen. Sie haben dafür zu sorgen, dass Mindeststandards nicht in multilateralen Verhandlungen zerredet werden, sondern verbindlich festgelegt und dann im nationalen Recht verwirklicht werden.

So denke ich, dass man ohne weiteres im Sinne der Begründer der Europäischen Menschenrechtskonvention behaupten kann, der Gerichtshof sei eine Versicherungspolice für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit geworden. Ein Gericht allein kann das Umkippen eines Regimes in den Totalitarismus allerdings nicht verhindern, wenn die Mitgliedstaaten und deren Behörden, Gerichte und Bürger die Demokratie und die Rechtsstaatlichkeit selbst nicht wollen und nicht mittragen. Aber es kann zweifellos Mindeststandards setzen und das öffentliche Bewusstsein in diesen Bereichen sensibilisieren. Ein Frühwarnsystem kann es nur dann darstellen, wenn man ihm die Mittel und Verfahren gibt, damit es rasch Leitentscheidungen formulieren kann.

Die Väter der Konvention waren sowohl Idealisten wie Optimisten wie Utopisten. Das Strassburger Kontrollsystem wurde von den Staaten nicht so ambitiös begründet, wie es von den visionären Vätern angekündigt worden war. Vielleicht war das Denken der Visionäre auch einfach zu ungeduldig. Man kann Menschenrechte eben nicht mit einem einzigen politischen Entscheid ein für alle Mal erringen und dann mühelos besitzen. Menschenrechte

zur gelebten Wirklichkeit im Alltag zu machen, stellt gewissermaßen einen Dauerauftrag jeder demokratischen Gesellschaft dar. Es geht darum, in einem evolutiven Prozess stets aufs Neue um die Verwirklichung derjenigen Werte und Grundsätze zu ringen, deren eine zukunftsgerichtete, pluralistische Gesellschaft unausweichlicherweise bedarf. Und wie unser Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung immer wieder betont hat, kann eine freie und offene Gesellschaft ohne Pluralismus und Toleranz, ohne Kritikempfänglichkeit und Innovationsbereitschaft nicht bestehen.

Die Schweiz hat die Europäische Menschenrechtskonvention 1974 ratifiziert, vor knapp 30 Jahren. Das Bundesgericht und die kantonalen Gerichte haben sich vorzüglich auf die Konvention eingestellt und berufen sich ständig auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes. So ist das Strassburger System im Grunde gemeint. Sein primäres Ziel ist es, dafür zu sorgen, dass Einzelpersonen bei sich zu Hause vor nationalen Gerichten ihre Beschwerden vortragen können. Der Europäische Gerichtshof übt dann in einem subsidiären System eine letztinstanzliche Kontrolle aus, ohne dabei eine vierte nationale Instanz sein zu wollen. Verglichen mit anderen Staaten hat die Strassburger Rechtsprechung in der Schweiz keine tiefgreifenden Änderungen bewirkt. Zwar wurde im bekannten Belilos-Fall die seinerzeitige auslegende Erklärung der Schweiz zu Artikel 6 EMRK ungültig erklärt. Die Folge davon war, dass Polizeibußen danach durch kantonale Verwaltungsgerichte überprüft wurden, statt wie bisher durch Exekutivbehörden. Ich würde die Behauptung wagen, dass darin nicht ein Verlust von Souveränität lag, sondern ein Gewinn an Rechtsstaatlichkeit. Die wichtigsten Änderungen wurden ohnehin schon vor 1974 vorgenommen, nämlich die Einführung des Frauenstimmrechts, die Abschaffung der konfessionellen Ausnahmerechtsartikel, die Verbesserung des Systems der Militärgerichtsbarkeit und die gerichtliche Kontrolle der sogenannten fürsorgerischen Freiheitsentziehungen.

Tant au niveau européen qu'à l'échelon de la Suisse, les choses bougent dans le domaine de la protection des droits fondamentaux, elles ne sont pas statiques. Cela ne veut pas dire, bien entendu, qu'il n'y ait pas de principes intangibles. Lorsque l'on pénètre dans un poste de police ou que l'on y est traîné *manu militari*, il est clair que l'on veut en ressortir vivant et que l'on n'a pas envie de s'y faire tabasser, même si l'on est étranger ou membre d'une minorité ethnique ou religieuse. Cela dit, le quotidien de notre Cour européenne des Droits de l'Homme se compare plutôt à l'activité d'une Cour constitutionnelle européenne. Il est fait d'une mise en balance permanente de divers intérêts publics et privés à la lumière de l'évolution progressive des valeurs et des principes fondamentaux de la société civile, pour aboutir au maximum de justice possible dans chaque cas individuel. Si l'on souhaite une plus grande liberté de la presse permettant de critiquer les membres du Gouvernement, d'autres figures publiques ou même des particuliers, c'est forcément au prix d'un rétrécissement de la sphère privée des intéressés. Si, à l'inverse, on souhaite mettre l'accent sur la sphère privée des individus, cela implique que la presse bénéficie de moins de liberté. Il s'agit toujours de peser les différents intérêts en présence et de rechercher la justice dans chaque cas particulier. Même lorsque l'on souhaite accorder plus de droits aux accusés en matière pénale, on est obligé de tenir compte des intérêts des victimes et de leurs proches, des témoins, du besoin de sécurité de la société en général, et d'une lutte efficace contre le terrorisme.

D'après les dernières estimations, la Cour de Strasbourg devrait être saisie au cours de l'année 2003 de quelque 38 000 requêtes. Evidemment, toutes ces requêtes ne concernent pas, loin de là, des allégations de violations graves de dispositions faisant partie du noyau dur de la protection des droits de l'homme. Bien au contraire : de toutes les affaires tranchées au

fond par la Cour l'année dernière, 2,5 % seulement concernaient des allégations de violation du droit à la vie ou de l'interdiction de la torture. Plus de 90 % des affaires portées devant la Cour ne font en réalité pas l'objet d'un examen au fond mais sont déclarées irrecevables aux motifs, entre autres, que la Cour a été saisie tardivement, que les voies de recours internes n'ont pas été épuisées, que les allégations concernent des faits survenus avant la ratification de la Convention par l'Etat concerné, ou encore que les requêtes sont manifestement mal fondées. La grande majorité des requêtes déclarées recevables concerne des aspects que je qualifierais de normaux de la protection des droits fondamentaux, comme par exemple la légalité d'une arrestation, l'accès à la justice, l'équité d'une procédure judiciaire, certaines facettes de la liberté d'opinion, ou encore le droit de visite ou de garde des parents dans les litiges ressortissant au droit de la famille. Certaines catégories d'affaires – ce que nous appelons les affaires répétitives – soulèvent des problèmes structurels qui dépassent manifestement les cas individuels soumis (ainsi en va-t-il par exemple des durées excessives de procédures en Italie, en France, au Portugal, en Pologne, en Croatie, en Slovaquie ou en Turquie). Dans beaucoup des pays nouveaux de l'Europe centrale, des progrès très appréciables ont été réalisés dans de larges domaines depuis la chute du rideau de fer en 1989, mais il n'empêche que, rapporté aux chiffres de population, le nombre des requêtes issues des pays en question est particulièrement élevé. La Cour a devant elle un nombre considérable de requêtes dirigées contre la Moldova, l'Ukraine, la Russie, la Roumanie et la Grèce qui concernent la non-exécution, contraire, d'après notre jurisprudence, à l'article 6 de la Convention, de décisions judiciaires définitives et exécutoires. Mérite également d'être citée dans ce contexte l'affaire *Kalashnikov c. Russie*, dans laquelle la Cour a constaté une violation de l'article 3 de la Convention à raison de conditions de détention inhumaines et dégradantes, problème très répandu également dans d'autres Etats contractants. Si l'on parvenait à faire considérer ces catégories d'affaires répétitives essentiellement comme un problème d'exécution de nos arrêts dans les ordres juridiques nationaux, la tâche de notre Cour s'en trouverait singulièrement allégée. Je signalerai enfin que de nombreuses guerres civiles non terminées, voire certains conflits internationaux, peuvent indirectement, à l'occasion de plaintes individuelles, tomber dans la sphère de compétence de la Cour de Strasbourg. En se référant au passé, on peut ainsi citer les conflits en Irlande du Nord, à Chypre, dans le Sud-Est à majorité kurde de la Turquie et au Pays basque. Dans un contexte plus actuel, on peut mentionner les cent vingt requêtes provenant de Tchétchénie, ainsi que l'affaire *Ilaşcu*, qui concerne la Transnistrie, région de la partie orientale de la Moldova. On ne peut exclure, enfin, que la Cour soit saisie dans les prochaines années de requêtes trouvant leur origine dans des conflits en Abkhazie ou au Nagorni-Karabach, ou encore dans le terrorisme international ou supranational. Ce sont là évidemment des situations extrêmement préoccupantes ; en l'absence d'une réelle volonté politique des Etats concernés, il ne sera malheureusement pas possible à une juridiction comme la nôtre de dégager, seule, des solutions.

Ces quelques mots suffisent, me semble-t-il, à montrer que les problèmes qui sont soumis à la Cour européenne des Droits de l'Homme sont de nature très diverse. C'est là, au demeurant, l'un des aspects les plus fascinants de notre activité : la variété incroyable et toujours surprenante et passionnante des affaires, source pour nous intarissable de nouveaux défis.

Lassen Sie mich nun abschliessend fragen, wohin der Weg führen soll oder führen wird. Wenn man mit 38 000 Beschwerden für das Jahr 2003 rechnet, so ist man sich bewusst, dass man nicht alle Fälle innerhalb der angemessenen Verfahrensdauer behandeln kann. So reden wir über Reformen. Ich denke, dass Reformen unumgänglich sein werden, die es uns gestatten sollten, uns auf die wirklich wesentlichen Fragenkreise zu konzentrieren, während

repetitive oder nicht schwerwiegende Fälle möglichst weitgehend von den nationalen Gerichten behandelt werden sollten. Im Strassburger Gerichtshof würde es meines Erachtens zuerst ein separates Filtersystem brauchen, welches die über 90 % aller unzulässigen Beschwerden ausscheidet und die Konzentration auf das Wesentliche gestattet. Sodann sollte man wahrscheinlich dem Gerichtshof die Möglichkeit geben, die Behandlung von repetitiven Fällen abzulehnen, wo er bereits in einem oder mehreren endgültigen Leiturteilen das Vorliegen eines strukturellen Problems festgestellt hat. Das Ministerkomitee sollte in solchen Fällen von den Mitgliedstaaten verlangen, dass sie ein spezielles nationales Rechtsmittel einführen sollten, um den Betroffenen Wiedergutmachung wegen der vom Gerichtshof gerügten strukturellen Mängel zu ermöglichen.

Wenn eine Reform der Konvention schon erfolgen soll, und wenn wir in einer weitgehend idealen Welt leben würden, so könnte man zugleich auch die notwendigen Änderungen vornehmen, damit die Europäische Union der europäischen Menschenrechtskonvention beitreten kann, wie dies vor kurzem von der EU beschlossen worden ist. Und im Grunde sollte man gleich auch dafür sorgen, dass unserem Gerichtshof dieselben Garantien der Unabhängigkeit zustehen wie allen anderen internationalen Gerichten, das heißt Ansprüche auf eine angemessene Pension und Sozialversicherung (welche zurzeit vollständig fehlen), ein autonomes, vom Gerichtshof vor den zuständigen Instanzen selbst zu vertretendes Budget und die Befehlsgewalt über das eigene Personal, jedenfalls soweit es für die Unabhängigkeit des Gerichtes unerlässlich ist.

So wie die Dinge zur Zeit laufen, bin ich nicht überzeugt, dass die Mitgliedstaaten des Europarates die langfristig notwendigen Reformen rasch zustande bringen. Vielleicht wird es gehen wie ganz am Anfang der Konvention, dass wir von ambitiösen Dingen reden, die aber erst in einem späteren Anlauf Chancen darauf haben, verwirklicht zu werden. Dennoch mache ich mir nicht allzu viele Sorgen. Ich kann nicht glauben, dass ein derart erfolgreiches und notwendiges Gericht wie unseres von den Parlamenten und Regierungen, den Medien und den Professoren, aber auch von der Vielzahl interessierter Einzelpersonen auf Dauer im Regen stehen gelassen wird.

Wie soll es also letzten Endes weitergehen? Schritt für Schritt, mit Geduld und Augenmaß, mit Sinn für die komplexen Gesamtzusammenhänge moderner Demokratien, hoffnungsvoll, aber realistisch, realistisch, aber hoffnungsvoll.