Die Interamerikanische Menschenrechtskommission*)

Christian Tomuschat

I. Einleitung

Während die Bemühungen der Vereinten Nationen und des Europarats um Ausbau und Schutz der Menschenrechte seit langem der Aufmerksamkeit aus Juristenkreisen gewiß sind und allmählich selbst in der breiteren Öffent-

*) Alle nachfolgend zitierten amtlichen Dokumente der Organisation Amerikanischer Staaten standen dem Verfasser in spanischer Sprache zur Verfügung, so daß der Zusatz *español* durchgehend weggelassen ist. Dementsprechend wurden auch die im Text verwendeten Abkürzungen von den spanischen Bezeichnungen abgeleitet: Organización de los Estados Americanos – OEA, Comisión Interamericana de Derechos Humanos – CIDH.

Von den Dokumenten der CIDH lagen – neben Statut und Verfahrensordnung, die auszugsweise im Anhang abgedruckt sind – vor: Informe sobre la Labor Desarrollada durante su Primer Período de Sesiones, 3 al 28 de octubre de 1960, OEA/Ser. L/V/II. 1 Doc. 32 vom 14. 3. 1961; Informe ... Segundo Período de Sesiones, 10 al 26 de abril de 1961, OEA/Ser. L/V/II. 2 Doc. 24 vom 27. 6. 1961; Informe ... Tercer Período de Sesiones, 2 de octubre al 4 de noviembre de 1961, OEA/Ser. L/V/II. 3 Doc. 32 vom 4. 11. 1961; Informe ... Cuarto Período de Sesiones, 2 al 27 de abril de 1962, OEA/Ser. L/V/II. 4 Doc. 34 vom 12. 7. 1962; Informe ... Quinto Período de Sesiones, 24 de septiembre al 26 de octubre de 1962, OEA/Ser. L/V/II. 5 Doc. 40 vom 11. 2. 1963; Informe ... Primer Período Extraordinario de Sesiones, 3 al 23 de enero de 1963, OEA/Ser. L/V/II. 6 Doc. 18 vom 6. 5. 1963; Informe ... Séptimo Período de Sesiones, 7 al 25 de octubre de 1963, OEA/Ser. L/V/II. 8 Doc. 35 vom 5. 2. 1964; Informe ... Octavo Período de Sesiones, 6 al 20 de abril de 1964, OEA/Ser. L/V/II. 9 Doc. 24 vom 10. 8. 1964; Informe ... Noveno Período de Sesiones, 5 al 16 de octubre de 1964, OEA/Ser. L/V/II. 10 Doc. 21 vom 16. 2. 1965; Informe ... Décimo Período de Sesiones, 15 al 26 de marzo de 1965, OEA/Ser. L/V/II. 11 Doc. 19 vom 2. 7. 1965; Informe ... Undécimo Período de Sesiones (Extraordinario), 21 al 23 de julio de 1965, OEA/Ser. L/V/II. 12 Doc. 10 vom 20. 9. 1965; Informe ... Duodécimo Período de Sesiones, 4 al 15 de octubre de 1965, OEA/Ser. L/V/II. 13 Doc. 26 vom 18. 2. 1966; Informe ... Decimotercer Período de Sesiones, 18 al 28 de abril de 1966, OEA/Ser. L/V/II. 14 Doc. 35 vom 30. 6. 1966; Informe ... Decimoquinto Período de Sesiones (Extraordinario), 9 al 20 de enero de 1967, OEA/Ser. L/V/II. 16 Doc. 20 vom 5. 6. 1967; Informe ... Decimosexto Período de Sesiones, 24 de abril al 3 de mayo de 1967, OEA/Ser. L/V/II. 17 Doc. 24 vom 11. 7. 1967. Alle diese Berichte werden in den Anmerkungen, entsprechend ihrer spanischen Bezifferung, abgekürzt auf Deutsch zitiert als »x. Bericht«.

Ferner lagen vor an Dokumenten der CIDH: Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en la República de Cuba, OEA/Ser. L/V/II. 4 Doc. 30 vom 1. 5. 1962

lichkeit als eine bekannte Größe gelten können, stehen die in der amerikanischen Hemisphäre mit demselben Ziel unternommenen Anstrengungen etwas im Schatten der großen Vorbilder¹⁾. Das Jahr der Menschenrechte 1968 ist Grund genug, einen Versuch zur Ausfüllung der hier bestehenden Informationslücke zu machen und aufzuzeigen, welche Erfolge das Rechtssystem der Organisation Amerikanischer Staaten (OEA)²⁾ trotz eines auf diesem Felde eher bescheidenen rechtlichen Instrumentariums vorweisen kann. Eine der originellsten und zugleich effektivsten Rechtseinrichtungen bildet dabei die Interamerikanische Menschenrechtskommission (CIDH)³⁾. Gerade ihr Beispiel macht, wie die Untersuchung noch zeigen wird, deutlich, wie unzulänglich ein bloßer juristischer Systemvergleich ohne Berücksichtigung der Ergebnisse der praktischen Rechtsverwirklichung bleibt. Überdies muß der Betrachter sich stets bewußt sein, daß die CIDH ihre Arbeit in einem soziologischen Milieu verrichtet, welches der Durchsetzung eines Programms der Menschenrechte weit mehr Hindernisse in den Weg legt, als dies namentlich in Westeuropa der Fall ist. In fast allen Ländern des Europarats ist heute das Ideal des grundrechtsgewährenden Rechtsstaats zum Leitbild erhoben, und revolutionäre Situationen mit ihren Bedrohungen von Leben, Freiheit und Sicherheit, wie sie jedenfalls in Lateinamerika noch an der Tagesordnung sind, haben sich im westlichen Nachkriegseuropa auf eine periphere Ausnahmeerscheinung reduziert. Nicht zuletzt ist jene politische Instabilität eine Folge des in vielen Ländern Lateinamerikas immer noch prekären wirtschaftlichen Entwicklungsstandes, der die Zuerkennung von Menschenrechten sozialer und wirtschaftlicher Natur zusätzlich erschwert.

(zitiert als »1. Kuba-Bericht«); Informe sobre la Situación de los Presos políticos y sus Familiares en Cuba, OEA/Ser. L/V/II.7 Doc. 4 vom 17. 5. 1963 (zitiert als »2. Kuba-Bericht«); Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en la República Dominicana, OEA/Ser. L/V/II.4 Doc. 32 vom 3. 5. 1962 (zitiert als »Dominikanischer Bericht«).

¹⁾ Die letzte zusammenfassende Studie in deutscher Sprache stammt von H. Meyer-Lindenberg, Der internationale Schutz der Menschenrechte in Amerika, Europa-Archiv Bd. 15 (1960), S. 253 ff.

²⁾ Vgl. die Charta der OEA, United Nations Treaty Series Bd. 119, S. 3; deutsche Übersetzung: Europa-Archiv 1956, S. 8696, sowie bei O. C. Stoetzer, Panamerika, Idee und Wirklichkeit – Die Organisation der Amerikanischen Staaten (Hamburg 1964), S. 84. – Das Protokoll von Buenos Aires vom 27. 2. 1967, OEA/Ser. A/2, Add. 2, das umfassende Änderungen der Charta enthält, ist noch nicht in Kraft.

³⁾ Die aufschlußreichsten Darstellungen über Wesen und Tätigkeit der CIDH finden sich in dem vom Inter-American Institute of International Legal Studies herausgegebenen Werk "The Inter-American System – Its Development and Strengthening" (Dobbs Ferry 1966), S. 43 ff., sowie bei L. R. Scheman, The Inter-American Commission on Human Rights, The American Journal of International Law Bd. 59 (1965), S. 335 ff.

II. Geschichte und Rechtsgrundlage der CIDH

Die CIDH verdankt ihre Entstehung einer Resolution⁴⁾ des Fünften Konsultationstreffens der Außenminister⁵⁾ der OEA, das im August 1959 in Santiago de Chile stattfand. Diese Resolution, die gegen die Stimme Uruguays zustande kam und Vorbehalten von seiten der USA und Argentiniens begegnete⁶⁾, bestimmte zunächst nur, daß die Zahl der Mitglieder sieben betragen solle, und überließ die Normierung aller näheren Einzelheiten, insbesondere der Zuständigkeit, der Entscheidung des Rats⁷⁾. Feste Umriss gewann die CIDH erst mit dem am 25. Mai/8. Juni 1960 vom Rat auf Grund dieser Ermächtigung – bei diesmal alleiniger Stimmenthaltung des Vertreters der Dominikanischen Republik⁸⁾ – verabschiedeten Statut⁹⁾, das ihr die Rechtsqualität eines »autonomen Organs« der OEA verlieh (Art. 1).

Am 3. Oktober 1960 trat die CIDH zum erstenmal zusammen¹⁰⁾, nachdem der Rat am 29. Juni 1960 die ersten sieben Mitglieder gewählt hatte¹¹⁾. Als eine ihrer ersten Amtshandlungen gab sie sich, wie in Art. 15 des Statuts vorgesehen, eine Verfahrensordnung¹²⁾. Damit waren die organisatorischen Rechtsgrundlage der CIDH zumindest vorläufig komplett. Sogleich stellte sich freilich heraus, daß das Statut eine wesentliche Lücke aufwies, indem es sich über die Behandlung von Individualbeschwerden ausschieg. Übersehen hatte man diesen Punkt nicht, vielmehr war das Schweigen als eine bewußt ablehnende Entscheidung zu verstehen, da der von einem Sonderausschuß vorbereitete ursprüngliche Entwurf, der eine Zuständigkeit zur Prüfung auch solcher Mitteilungen und Beschwerden von seiten Privater vorsah, im Rat nicht die notwendige Mehrheit gefunden hatte¹³⁾. Bereits bei der Aufnahme ihrer Tätigkeit sah sich die CIDH indes einer hohen Zahl von Ein-

⁴⁾ Abgedruckt im Anhang S. 552.

⁵⁾ Über das Konsultationstreffen vgl. Art. 39 ff. der Charta der OEA.

⁶⁾ Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Santiago de Chile, 12 a 18 de agosto de 1959, Acta Final, OEA/Ser. C/II.5, S. 18 f.; dazu auch Meyer-Lindenberg, a. a. O. oben Anm. 1, S. 257.

⁷⁾ Über den Rat vgl. Art. 48 ff. der Charta der OEA.

⁸⁾ Vgl. P. P. Camargo, La Protección Jurídica de los Derechos Humanos y de la Democracia en América (Mexiko 1960), S. 342.

⁹⁾ In der jetzt geltenden Fassung mit den hier wesentlichen Bestimmungen abgedruckt im Anhang S. 553 ff.

¹⁰⁾ 1. Bericht, S. 2.

¹¹⁾ 1. Bericht, S. 1.

¹²⁾ 1. Bericht, S. 5.

¹³⁾ Vgl. Camargo, a. a. O. oben Anm. 8, S. 343; C. García Bauer, Los Derechos Humanos – Preocupación Universal (Guatemala 1960), S. 153; The Inter-American System, *op. cit.* oben Anm. 3, S. 44.

gaben Privater aus den Mitgliedstaaten gegenüber. Sie empfand diesen Rechtszustand als so unbefriedigend, daß sie noch während ihrer ersten Sitzungsperiode, gestützt auf den abgelehnten Entwurf, Vorschläge für eine Revision des Statuts formulierte und sie dem Rat zuleitete¹⁴⁾. Das Achte Konsultationstreffen der Außenminister in Punta del Este vom Januar 1962 machte sich diese Anregungen zu eigen und empfahl eine Ausweitung der Kompetenzen der CIDH, damit diese »wirksam für die Sache der Menschenrechte eintreten könne«¹⁵⁾. Im November 1965 kam es schließlich zu der von der CIDH erhofften Beschlußfassung. Die Zweite Interamerikanische Sonderkonferenz in Rio de Janeiro beschloß¹⁶⁾ gegen das Votum lediglich von Haiti¹⁷⁾, der CIDH die Befugnis zur Entgegennahme, Behandlung und Bescheidung von Individualbeschwerden ausdrücklich einzuräumen, und änderte das Statut in diesem Sinne mit unmittelbarer Wirkung ab¹⁸⁾. Dementsprechend gab die CIDH auch ihrer Verfahrensordnung eine neue Fassung¹⁹⁾.

War die CIDH somit spätestens zu diesem Zeitpunkt eine unübersehbare Rechtsinstitution geworden, so berührt es um so merkwürdiger, daß das Protokoll von Buenos Aires vom 27. Februar 1967²⁰⁾, das eine tiefgreifende Änderung der Charta der OEA zum Inhalt hat, in seinem Art. 112 von der Existenz der CIDH keine Kenntnis nimmt und lediglich vorschreibt, daß im Zusammenhang mit der bereits seit langen Jahren geplanten Schaffung einer amerikanischen Menschenrechtskonvention auch eine Menschenrechts-

¹⁴⁾ 1. Bericht, S. 10 ff.

¹⁵⁾ Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Punta del Este, Uruguay, 22 a 31 de enero de 1962, Actas y Documentos, OEA/Ser. F/III.8, S. 300 (301): «Resuelve: Recomendar al Consejo de la Organización de los Estados Americanos la reforma del Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a fin de ampliar y fortalecer sus atribuciones y facultades en el grado que le permita llevar a cabo eficazmente la promoción del respeto a esos derechos en los países continentales».

¹⁶⁾ Resolution XXII, in: Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, Río de Janeiro, Brasil, 17 a 30 de noviembre 1965, Acta Final, OEA/Ser. C/I. 13, S. 33 (34 f.).

¹⁷⁾ *Ibid.*, S. 43 (45). Auch Kuba gehört nicht zu den Unterzeichnerstaaten, da seine gegenwärtige Regierung durch Resolution VI des Achten Konsultationstreffens der Außenminister von den Arbeiten der OEA ausgeschlossen worden ist, vgl. die Schlußakte der Konferenz, a. a. O. oben Anm. 15, S. 298 (299).

¹⁸⁾ Der CIDH blieb lediglich vorbehalten, die Resolution redaktionstechnisch in das geltende Statut einzufügen. Das geschah während der 13. Sitzungsperiode am 19. 4. 1966 durch Einfügung der neuen Artikel 7 *bis*, 9 *bis* und 14 *bis*, vgl. 13. Bericht, S. 26 ff.

¹⁹⁾ Der erste Abänderungsbeschuß erging während der 13. Sitzungsperiode, vgl. 13. Bericht, S. 28 ff.; eine Korrektur dieser neuen Bestimmungen wurde während der 16. Sitzungsperiode beschlossen, vgl. 16. Bericht, S. 15 ff. Die in diesem Zusammenhang wesentlichen Teile der Verfahrensordnung in der jetzt geltenden Fassung sind im Anhang S. 556 ff. abgedruckt.

²⁰⁾ Vgl. oben Anm. 2.

kommission zu errichten sei²¹⁾). Eine Deutung dieser Unstimmigkeit ist ganz offensichtlich ein Wagnis, doch mag die Annahme nicht völlig unbegründet sein, daß Art. 112 gewisse Vorbehalte der Staaten mit der CIDH in ihrer gegenwärtigen Gestalt widerspiegelt und daß der Hinweis auf die künftige Regelung ein Indiz für den Willen darstellt, sich, was den noch auszuhandelnden Vertrag angeht, völlig freie Hand zu lassen und jedweder Bindung an das Bestehende abzusagen.

III. Zusammensetzung und Rechtsstatus der CIDH

Einzelheiten, die sich aus der Lektüre der im Anhang abgedruckten einschlägigen Texte entnehmen lassen, brauchen an dieser Stelle nicht mitgeteilt zu werden. Die Aufmerksamkeit sei jedoch auf die nicht ohne weiteres auffällige Tatsache gelenkt, daß das Statut an keiner Stelle ausdrücklich die persönliche Unabhängigkeit der Mitglieder der CIDH normiert. Lediglich mittelbar ist zu erschließen, daß eine solche Lösung rechtens sein soll, denn Art. 1 spricht der CIDH als solcher die Autonomie zu, und in Art. 3 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 der Verfahrensordnung heißt es, daß die Mitglieder die Gesamtheit der Länder der OEA vertreten und in deren Namen handeln; mit dieser Konstruktion wäre es unvereinbar, die Staaten gegenüber ihren Staatsangehörigen in Bezug auf deren amtliche Tätigkeit innerhalb der CIDH für weisungsbefugt zu halten. Ein weiteres Argument in diesem Sinne mag die Feststellung in Art. 4 Buchst. a) des Statuts liefern, daß die Kandidaten »als Einzelpersonen« gewählt werden.

Andererseits darf nicht übergangen werden, daß der Rat aus der zunächst beschlossenen Fassung des Statuts vom 25. Mai 1960 die Art. 7 und 8 wieder entfernt hat, wo vorgesehen war, daß die Mitglieder der CIDH vor ihrer Amtsaufnahme in einer Sitzung des Rats die feierliche Erklärung abgeben, stets unparteiisch zu entscheiden (Art. 7), und daß der Präsident keiner anderweitigen beruflichen Tätigkeit nachgehen darf (Art. 8)²²⁾. Die Streichungen zeugen von einem kaum verständlichen Argwohn der Staaten, daß die CIDH sich mit Hilfe solcher formaler Garantien rein faktisch in

²¹⁾ In den bisher vorliegenden Konventionsentwürfen aus anderer als nationaler Quelle, einem Projekt des Interamerikanischen Juristenrats vom 8. 9. 1959, in: Cuarta Reunión del Consejo Interamericana de Jurisconsultos, Santiago de Chile, 24 de agosto - 9 de septiembre de 1959, Actas y Documentos, OEA-Doc. CIJ-48, S. 415, und einem Revisionsvorschlag der CIDH selbst vom 19. 1. 1967, 15. Bericht, S. 40 ff., ist eine Menschenrechtskommission neben dem geplanten Interamerikanischen Menschenrechtsgerichtshof das Hauptorgan des Menschenrechtsschutzes. Über den gegenwärtigen Stand der Arbeiten vgl. unten Anm. 62.

²²⁾ Die Erstfassung des Statuts ist abgedruckt bei García Bauer, a. a. O. oben Anm. 13, S. 417.

den Rang eines internationalen Gerichts erheben und aus dieser Stellung heraus die nationale Souveränität beeinträchtigen könnte. Es handelt sich aber insgesamt wohl mehr um ein Votum gegen die Form als gegen den Inhalt, da die Substanz derjenigen Vorschriften, die, wie gezeigt, die Unabhängigkeit der Mitglieder der Kommission voraussetzen, nicht angetastet wurde. Gleichwohl muß es als ein schwerwiegender Mangel gewertet werden, daß das Statut jenen Grundsatz nicht in eindeutige Worte faßt, so daß auch jede klare Aussage darüber fehlt, ob den Mitgliedern der CIDH untersagt ist, bei ihren heimatlichen Regierungen von sich aus um die Erteilung von Weisungen nachzusuchen²³⁾.

Welche Unklarheiten auch innerhalb der CIDH selbst bestehen, geht beispielsweise daraus hervor, daß das ecuadorianische Mitglied während der 8. Sitzungsperiode offenbar mit Billigung und im Namen seiner Regierung Erklärungen abgegeben hat, um Ecuador gegen den Vorwurf willkürlicher Verhaftungen in Schutz zu nehmen²⁴⁾. Eine derartige Vermischung der Funktionen kann dem Ansehen der CIDH nur abträglich sein. Würde sich jedes Kommissionsmitglied als Verteidiger der Interessen seines Landes empfinden und sein Handeln in diesem Sinne ausrichten, so wäre die Erweiterung der CIDH zur Botschafterkonferenz nicht aufzuhalten, und von Entscheidungen am Maßstab des Rechts könnte dann nicht mehr die Rede sein. Auch schon der Anschein der unzulässigen Beeinflussung durch die Regierung des Heimatstaates sollte peinlichst gemieden werden, und eine Klarstellung dieses Rechtszustandes wäre sicher nicht unzweckmäßig.

IV. Anwendbares Recht

Eine empfindliche Schwäche der CIDH resultiert aus dem Fehlen eines bindenden interamerikanischen Vertragsinstruments über den Schutz der Menschenrechte. Daher läßt die Frage nach dem von der CIDH anzuwendenden Recht keine befriedigende Antwort zu. Das Statut verweist in

²³⁾ Vorbildlich in seinen Bestimmungen über die persönliche Unabhängigkeit der Mitglieder autonomer internationaler Organe ist das Recht der europäischen Gemeinschaften, vgl. für die Kommission Art. 10 Abs. 2 des Vertrages zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 8. 4. 1965, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1967, Nr. 152/2, für den Gerichtshof die Art. 2 und 4 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 17. 4. 1957, Bundesgesetzblatt 1957 II, S. 1166. Dagegen läßt auch das Rechtssystem der Europäischen Menschenrechtskonvention eine klare Regelung vermissen. Vgl. ferner Art. 38 des "International Covenant on Civil and Political Rights", beschlossen durch Resolution 2200 A (XXI) der UN-Generalversammlung vom 16. 12. 1966, UN-Doc. A/6316, S. 52 = *The American Journal of International Law* Bd. 61 (1967), S. 870, wo die Unparteilichkeit des für die Überwachung der Durchführung des Weltpakts zuständigen UN-Menschenrechtsausschusses festgelegt ist.

²⁴⁾ Vgl. 8. Bericht, S. 15 Nr. 44.

Art. 10 auf die Charta der OEA und enthält in Art. 2 die Feststellung, daß der Begriff der Menschenrechte in dem von der Amerikanischen Menschenrechtserklärung geprägten Sinne zu verstehen sei; in Art. 1 der Verfahrensordnung wird diese Aufzählung der maßgebenden Rechtsquellen wiederholt.

Die Bezugnahme auf die Charta der OEA als einen völkerrechtlichen Vertrag, der internationale Verbindlichkeiten geschaffen hat, führt indes nicht sehr viel weiter, denn der Mensch als Einzelwesen wird dort zwar in einer Reihe von Bestimmungen erwähnt (Präambel, Art. 5 Buchst. j), 13, 29), doch ist deren Rechtsnatur stark umstritten²⁵⁾. Schon der in sehr allgemeinen Wendungen gehaltene Wortlaut deutet darauf hin, daß es sich lediglich um Programmsätze handelt, die keine gegenseitigen Rechtsverpflichtungen begründen, geschweige denn geeignet sein sollen, von Einzelpersonen als Rechtsgrundlage individueller Ansprüche geltend gemacht zu werden. Die in ihrer Konkretisierung am weitesten gehende Bestimmung des Art. 29 stellt ersichtlich nur ein rechtspolitisches Ziel auf, während Art. 13, dessen Satz 2 am ehesten als geltende Verhaltensnorm zu interpretieren wäre, den Inhalt der – lediglich vorausgesetzten – Rechte des Menschen gerade offenläßt und im übrigen auch wegen seiner unbestimmten Weite wohl keine der unmittelbaren anwendungsfähigen Rechtssätze an die Hand zu geben vermag.

Auch die Amerikanische Menschenrechtserklärung stellt, wie ihre Entstehungsgeschichte eindeutig ergibt²⁶⁾ und wie im Schrifttum auch nicht bezweifelt wird²⁷⁾, ebenso wie die UN-Menschenrechtsdeklaration nur eine Grundsatzerklärung ohne verbindliche Kraft dar²⁸⁾.

²⁵⁾ Skeptisch D. Uribe Vargas, *Panamericanismo democrático* (Bogotá 1958), S. 169 f.; zweifelnd Camargo, a. a. O. oben Anm. 8, S. 185 f. C. A. Dunshee de Abranches, *Proteção Internacional dos Direitos Humanos* (Rio de Janeiro – São Paulo 1964), S. 83, bejaht die rechtliche Verbindlichkeit ohne nähere Prüfung. Eine sorgfältige Textexegese führt Ann van Wynen Thomas; A. H. Thomas Jr., *The Organization of American States* (Dallas 1963), S. 223, zu dem Schluß, daß jedenfalls Art. 13 eine echte völkerrechtliche Verhaltensnorm sei; so auch *The Inter-American System*, *op. cit.* oben Anm. 3, S. 39.

²⁶⁾ Vgl. Ninth International Conference of American States, Bogotá, Colombia, March 30 – May 2, 1948, Report of the Delegation of the United States of America, Department of State Publication 3263 (November 1948), S. 81.

²⁷⁾ Vgl. Camargo, a. a. O. oben Anm. 8, S. 172 ff.; Dunshee de Abranches, a. a. O. oben Anm. 25, S. 90; García Bauer, a. a. O. oben Anm. 13, S. 113; Meyer-Lindenberg, a. a. O. oben Anm. 1, S. 255; Thomas/Thomas, a. a. O. oben Anm. 25, S. 224; unklar F. G. Fernandez-Shaw, *La Organización de los Estados Americanos* (Madrid 1959), S. 230.

²⁸⁾ Vgl. die Stellungnahme des Interamerikanischen Juristenausschusses vom 26. 9. 1949, in: *Unión Panamericana, Derechos Humanos en los Estados Americanos*, Edición Preliminar (Washington, junio 1960), S. 126, 127 Nr. 5.

Trotz dieser nur allzu offen zutage liegenden Unzulänglichkeiten läßt sich nicht sagen, daß die CIDH völlig der rechtlichen Maßstäbe entbehren müßte. Für eine bloße empfehlende oder beratende Tätigkeit ist zunächst die mangelnde vertragliche Gebundenheit der Mitgliedstaaten der OEA kein Hinderungsgrund. Andererseits werden heute bereits einige elementare Grundvoraussetzungen menschlicher Existenz, ohne daß es spezieller vertraglicher Abmachungen bedürfte, vom allgemeinen Völkerrecht gewährleistet. Zu diesen Rechtspositionen gehören namentlich Leben, körperliche Integrität, Freiheit²⁹⁾, und eben dieser höchsten Güter des Einzelnen hat die CIDH sich mit besonderer Aufmerksamkeit angenommen. Das Statut erwähnt das allgemeine Völkerrecht als Richtschnur für das Handeln der CIDH nicht, dennoch wird man eine Anwendungszuständigkeit bejahen können. Grundsätzlich steht eine völkerrechtliche Organisation mit allen ihren Äußerungen ebenso wie ihre Mitgliedstaaten unter der Geltung des allgemeinen Völkerrechts, jedenfalls solange nicht durch ausdrückliche Vereinbarungen Abweichendes festgelegt wird, was hier indessen nicht geschehen ist. Da die dem allgemeinen Völkerrecht angehörenden Normen des Menschenrechtsschutzes die Rechtsnatur von *ius cogens* besitzen, wäre überdies der Versuch, ein ausdrücklich mit der Wahrung der Menschenrechte betrautes Organ von der Anwendung des auf diesem Gebiet geltenden zwingenden Rechts auszuschließen, möglicherweise zur Wirkungslosigkeit bestimmt. Schließlich wird auch angenommen werden dürfen, daß es der CIDH gestattet ist, die auf Teilgebieten geltenden Abkommen menschenrechtlichen Einschlags – man denke etwa an die interamerikanischen Asylkonventionen³⁰⁾ oder die interamerikanischen Konventionen über die Rechte der Frauen³¹⁾ – jedenfalls gegenüber den Vertragsstaaten zur Leitlinie ihres Handelns zu machen. Ob es der CIDH jedoch zusteht, die Staaten an die Einhaltung ihres eigenen nationalen Rechts zu erinnern, wie sie es wiederholt getan hat³²⁾, muß zweifelhaft erscheinen.

²⁹⁾ Vgl. statt aller H. Meyer-Lindenberg, Die Menschenrechte im Völkerrecht, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, H. 4 (Karlsruhe 1961), S. 84 (89).

³⁰⁾ Konvention über Asyl A-23 vom 20. 2. 1928; Konvention über politisches Asyl A-37 vom 26. 12. 1933; Konvention über politisches Asyl A-46 vom 28. 3. 1954; Konvention über territoriales Asyl A-47 vom 28. 3. 1954.

³¹⁾ Konvention über die Zuerkennung der politischen Rechte an die Frau A-44 vom 2. 5. 1948; Konvention über die Zuerkennung der bürgerlichen Rechte an die Frau A-45 vom 2. 5. 1948.

³²⁾ Vgl. beispielsweise die Note an Kuba vom 22. 10. 1964, 9. Bericht, S. 13 (14 f.).

V. Zuständigkeit der CIDH

1. Zuständigkeit zum Erlaß von Empfehlungen im allgemeinen

Von Anfang an sah sich die CIDH mit der Schwierigkeit konfrontiert, daß ihre Zuständigkeiten in Art. 9 des Statuts teilweise nur in sehr vager Form umschrieben waren. Außerhalb allen Zweifels lag allerdings, daß ihr echte Entscheidungsbefugnisse vorenthalten worden waren und sie im Außenverhältnis gegenüber den Mitgliedstaaten auf eine empfehlende Tätigkeit beschränkt bleiben sollte. Vor allem über den Sinn der Schlüsselbestimmung des Art. 9 Buchst. b), dessen Wortlaut besonders unpräzise gefaßt ist, kam es in der CIDH selbst zu Meinungsverschiedenheiten, so daß diesem Auslegungsproblem gleich während der ersten Tagungsperiode drei Sitzungen gewidmet werden mußten. Einerseits wurde die Meinung vertreten, daß die Vorschrift lediglich Empfehlungen an die Gesamtheit der Mitgliedstaaten zulasse, andere Mitglieder der CIDH waren hingegen der Ansicht, es sei darüber hinaus statthaft, sich an einzelne Mitgliedstaaten zu wenden, wenn es um Menschenrechtsverletzungen in nur einem Land gehe. Schließlich wurde ein Kompromiß dahin erzielt, daß Art. 9 Buchst. b) des Statuts die CIDH ermächtige, »allgemeine Empfehlungen sowohl an alle als auch an einzelne Mitgliedstaaten zu richten«³⁸⁾. Daß dieses Interpretationsergebnis dem Text, der das Satzelement »im allgemeinen« jedenfalls nicht auf »Empfehlungen« bezieht, Gewalt antut, ist ein zumindest sehr naheliegender Schluß, dessen Zweckmäßigkeit allerdings außer Frage steht. Faßte die CIDH ihre Rolle als die eines Organs auf, dem nicht nur die Initiative für die Verbesserung des in abstrakten Rechtsakten verkörperten menschenrechtlichen Standards zukommt, sondern das weitergehend über die Einhaltung der Menschenrechte *in concreto* zu wachen hat, so konnte sie sich kaum damit begnügen, Empfehlungen an die Adresse aller Mitgliedstaaten zu richten. Denn jede Rechtsverletzung materialisiert sich stets in bestimmten Handlungen, die nach den Regeln der Zurechenbarkeit allein der territorial zuständigen Staatsorganisation zur Last gelegt werden können, so daß jede diesbezügliche Abmahnung an einen anderen Staat den Empfänger verfehlen würde.

³⁸⁾ 1. Bericht, S. 9

2. Zuständigkeit zur Bescheidung von Individualbeschwerden

a) Der ursprüngliche Rechtszustand

Mit der Stellungnahme zu konkreten Streitfällen hätte die CIDH jene von ihr selbst anerkannte Schranke der Allgemeinheit der auszusprechenden Empfehlungen überschritten. Sie verschloß sich dieser Einsicht auch nicht und stellte von vornherein fest, daß sie zur Bescheidung der ihr vorgelegten Individualbeschwerden nicht befugt sei, gab aber gleichzeitig ihre Absicht kund, von den Beschwerden Kenntnis zu nehmen und sie als Informationsgrundlage für die Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben zu verwenden³⁴⁾. Wegen der einzuschlagenden Prozedur wurde festgelegt, daß dem Beschwerdeführer der Eingang seines Schriftakts zu bestätigen und er über die weitere Behandlung der von ihm erhobenen Vorstellungen zu unterrichten sei und daß ferner der Inhalt der Beschwerde dem beschuldigten Staat mitgeteilt werde³⁵⁾; ein wenig später gefaßter Beschluß schrieb noch vor, daß diese Mitteilung die Identität des Beschwerdeführers nicht erkennen lassen dürfe³⁶⁾.

Mit dieser Entscheidung, das ihr unterbreitete Tatsachenmaterial auszuwerten, hatte die CIDH die entscheidende Weiche für die künftige Arbeit gestellt. Es stand nunmehr fest, daß sie nicht auf dem Boden bloßer abstrakter Rechtserwägungen bleiben, sondern daß sie versuchen würde aufzuklären, ob die Menschenrechte in den Mitgliedstaaten der OEA, möglicherweise trotz aller Perfektion der maßgebenden Gesetzestexte, effektiv Not leiden. Während der 2. Sitzungsperiode wurde die Zulässigkeit einer solchen Praxis im Hinblick auf Art. 9 Buchst. b) des Statuts sorgfältig geprüft und schließlich bejaht. Ausschlaggebend erschien der CIDH hierbei, daß sie den Staaten neben allgemeinen gesetzgeberischen Maßnahmen (1. Alternative) auch sonstige geeignete Maßnahmen zur Sicherung treuer Achtung der Menschenrechte (2. Alternative) vorschlagen dürfe³⁷⁾.

Die Beschäftigung mit der tatsächlichen Menschenrechtspraxis mußte naturgemäß schwierige Abgrenzungsfragen aufwerfen. Im allgemeinen hat die Kommission sich strikt an den von ihr selbst nicht in Frage gestellten Grundsatz gehalten, daß sie nicht befugt sei, die Modalitäten für die Regelung konkreter Einzelfälle vorzuschlagen. Eine Abweichung von dieser

³⁴⁾ 1. Bericht, S. 13.

³⁵⁾ *Ibid.*

³⁶⁾ 2. Bericht, S. 8.

³⁷⁾ 2. Bericht, S. 13.

Linie stellt aber beispielsweise die in einer Note vom 4. April 1962³⁸⁾ an Kuba gerichtete Aufforderung dar, von einer Hinrichtung der Überlebenden der mißglückten Schweinebucht-Invasion abzusehen. An dem strengen Maßstab des Art. 9 Buchst. b) des Statuts lassen sich auch alle jene Schritte nicht messen, welche die CIDH oder ihre Vertreter bei ihrem Aufenthalt in der Dominikanischen Republik im Anschluß an die Krise vom April 1965 hauptsächlich zur Freilassung und Linderung des Schicksals der politischen Gefangenen unternommen haben³⁹⁾; insoweit war das Handeln durch die Zustimmung der Dominikanischen Regierung(en) gedeckt. Im übrigen aber ist deutlich zu erkennen, daß die an die Regierungen gerichteten Empfehlungen eine prospektive Blickrichtung hatten und generalpräventive Ziele verfolgten; Beschwerden waren nicht *per se* erheblich, sondern lediglich als Indiz für eine generell unzureichende Sicherung der Menschenrechte. Dennoch war es der CIDH aus dieser rechtlichen Sicht heraus möglich, auf Grund jeden ihr bekannt gewordenen Verletzungsvorwurfs nach Art. 9 Buchst. d) des Statuts ein Auskunftsbegehren an die betroffene Regierung zu richten. Schwerlich hätte Art. 9 mit größerem Geschick interpretiert werden können.

Zur Verdeutlichung des Gesagten sei abschließend noch ein Beispiel geschildert. Eine vom Präsidenten der CIDH an den kubanischen Außenminister gerichtete Note vom 22. 10. 1964⁴⁰⁾ vermerkt unter Anführung von Namen einzelner Opfer, daß nach den der CIDH vorliegenden Unterlagen Minderjährige im Alter von 15, 16 und 17 Jahren ohne Berücksichtigung ihrer Unreife verurteilt und wie Erwachsene mit hohen Gefängnisstrafen und selbst der Todesstrafe belegt worden seien, daß rückwirkend rechtskräftige Strafurteile aufgehoben und bis zur Todesstrafe verschärft worden seien und daß die kubanische Regierung sog. »fliegende Gerichte« eingerichtet habe, welche den Angeklagten die elementarsten Verteidigungsrechte verweigerten. Im Anschluß an diese Schilderung werden jeweils die Vorschriften der Amerikanischen Menschenrechtsdeklaration und gegebenenfalls auch des eigenen kubanischen Rechts aufgezählt, die verletzt wären, falls die angeführten Vorgänge sich tatsächlich in der von den Informanten behaupteten Form abgespielt hätten. Die rechtliche Folgerung aus alledem enthält ein Abschnitt, welcher der Anschaulichkeit halber wörtlich wiedergegeben werden soll:

»Gemäß Art. 9 Buchst. b) und d) des Statuts der Kommission obliegt es mir, der kubanischen Regierung . . . die beanstandeten Handlungen zur Kennt-

³⁸⁾ 4. Bericht, S. 11.

³⁹⁾ Vgl. 11. Bericht, S. 5-9; 12. Bericht, S. 8 f.; 13. Bericht, S. 15.

⁴⁰⁾ 9. Bericht, S. 13.

nis zu bringen, mit der Bitte, die gebotenen Informationen zu übermitteln und, falls die Vorwürfe zutreffen, innerhalb des nationalen Rechts »progressive Maßnahmen zugunsten der Menschenrechte« sowie solche Maßnahmen zu treffen, die »geeignet« sind, »die treue Achtung dieser Rechte sicherzustellen«^{41) 42)}.

Auf die Dauer wäre aber wohl diese Gratwanderung auf der Grenzlinie zwischen Einzelfallempfehlung und allgemeiner Empfehlung allzu schwierig geworden, zumal gerade Kuba das Vordringen der CIDH in die Realität der Anwendung der Menschenrechte als unzulässig rügte⁴³⁾. Seit dem bereits erwähnten Beschluß der Zweiten Interamerikanischen Sonderkonferenz vom November 1965 sind aber nunmehr feste Rechtsgrundlagen vorhanden.

b) Der heutige Rechtszustand

Der bemerkenswerteste Zug der Verfahrensordnung, welche die CIDH während ihrer 13. und 16. Sitzungsperiode in Ausführung der Grundsatzbestimmungen über die Erweiterung ihrer Zuständigkeit neu gefaßt hat, ist, daß sie zwei verschiedene Modalitäten für die Behandlung von Individualbeschwerden vorsieht, nämlich ein allgemeines Verfahren (Art. 37–52) und ein besonderes Verfahren (Art. 53–58), welches letzteres nur Anwendung findet auf die Rüge der Verletzung der in Art. 9 *bis* Buchst. a) des Statuts herausgehobenen Menschenrechte. Im einzelnen handelt es sich dabei um das Recht auf Leben, Freiheit, Sicherheit und Integrität der Person, den Gleichheitssatz, um Religions- und Meinungsfreiheit, das Recht auf Rechtsschutz, die Freiheiten des *habeas corpus*, die strafrechtliche Unschuldsvermutung sowie das Recht auf rechtliches Gehör. Ferner werden im Sonderverfahren alle Beschwerden geprüft, die sich auf die Behauptung stützen, daß eine Person gerade wegen der Anrufung der CIDH Repressalien ausgesetzt worden sei.

Die rechtlichen Gründe für diese Zweiteilung des Verfahrens liegen auf der Hand. Das allgemeine Verfahren stützt sich auf Art. 9 Buchst. b) des Statuts und stellt im großen ganzen nur eine Kodifikation der früheren Praxis der CIDH im Hinblick auf diese Bestimmung dar. Rechtsgrundlage des Sonderverfahrens sind dagegen die Buchst. a) und b) des neuen Art. 9 *bis* des Statuts. Die Interpretation stößt jedoch insofern auf Schwierigkeiten, als über das gegenseitige Verhältnis der beiden Normengruppen in der Verfahrensordnung (Art. 37–52 einerseits, Art. 53–58 andererseits) im Text ausdrücklich nichts bestimmt ist. Man wird indes anzunehmen haben, daß

⁴¹⁾ *Ibid.*

⁴²⁾ Vgl. auch die Note an Kuba vom 7. 11. 1961, 1. Kuba-Bericht, S. 1, sowie die Note an die Dominikanische Republik vom 8. 11. 1961, Dominikanischer Bericht, S. 34.

⁴³⁾ Vgl. 1. Kuba-Bericht, S. 2, 8; 2. Kuba-Bericht, S. 5.

die Bestimmungen über das Sonderverfahren, da allzu kursorisch, nicht mit Ausschließlichkeitsgeltung versehen werden sollten, so daß die Art. 37–52 als generell anwendbar anzusehen sind, soweit nicht die Art. 53–58 abweichende Vorschriften enthalten. Auch Art. 41 Abs. 3 deutet in diese Richtung.

Allgemein gilt, was besonderer Hervorhebung bedarf, daß ein individuelles Rechtsschutzbedürfnis nicht vorzuliegen braucht. Jedermann kann sich an die CIDH wenden und ihre Aufmerksamkeit auf Tatbestände lenken, die den Verdacht der Verletzung von Menschenrechten begründen. Dieser Charakter des Rechtsbehelfs der Anrufung der CIDH als Popularbeschwerde wird ferner unterstrichen durch die Überschrift des entsprechenden Abschnittes in der Verfahrensordnung, die »Mitteilungen oder Beschwerden an die Kommission« lautet. Es leuchtet ein, daß der Verzicht auf irgendwelche persönlichen Qualifikationserfordernisse gerade im vorliegenden Zusammenhang ein höchst sinnvoller Entschluß war, wenn man etwa die Möglichkeit der physischen Existenzvernichtung des unmittelbar Betroffenen oder schwerer Angriffe auf die körperliche Bewegungsfreiheit (Verschleppung usw.), die das Opfer solcher Übergriffe an der persönlichen Beschwerde einlegung hindern, in Betracht zieht.

Im übrigen bestehen die wesentlichen Unterschiede in den Voraussetzungen der Beschwerdeeinlegung, dem Beweisverfahren und der Entscheidung über das Rechtsschutzbegehren. Während nach Art. 40 lediglich vorgeschrieben ist, daß der CIDH die Sache innerhalb »angemessener Frist« nach dem Zeitpunkt der angeblichen Rechtsverletzung vorgelegt werden muß, verlangen die Art. 54 und 55 als Ausführungsvorschriften zu Art. 9 *bis* Buchst. d) des Statuts, daß die CIDH innerhalb von 6 Monaten nach Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges zu befassen sei, wobei Rechtsverweigerung vom Erfordernis, zunächst den nationalen Rechtsweg zu durchlaufen, entbindet. Im praktischen Ergebnis wird damit möglicherweise der Kreis der Beschwerdeführer eingengt, da außenstehende Dritte in der Regel nicht in der Lage sein werden, die Erfüllung dieser Zulässigkeitsvoraussetzungen darzutun. Außerdem gilt die in Art. 51 getroffene Regelung der Beweisfähigkeit, daß eine Tatsache als wahr zu unterstellen sei, falls die um Stellungnahme und Aufklärung ersuchte Regierung nicht nach spätestens 180 Tagen geantwortet hat, nicht für das Sonderverfahren, wo unter dem Vorbehalt des Art. 58 grundsätzlich voller Beweis erforderlich ist (Art. 56).

Einsichtig wird der tiefere Sinn der Zweiteilung des Beschwerdeverfahrens erst, wenn man den Blick auf die Sanktionsbestimmungen wendet. Nach Art. 52 sieht sich die CIDH im allgemeinen Verfahren darauf beschränkt,

Empfehlungen nach Art. 9 Buchst. b) des Statuts auszusprechen, wobei der Unterschied zum bisherigen Rechtszustand allein darin besteht, daß die revidierte Verfahrensordnung wiederum eine neue Umschreibung dieser Art von Empfehlungen gebracht hat. Es heißt nämlich in Art. 52, daß Adressat »die Mitgliedstaaten im allgemeinen, d. h. . . . alle oder einzelne Mitgliedstaaten« sein dürften – eine sprachlogisch schwer verständliche Präzisierung –, und auch an der früheren Beschränkung auf Empfehlungen allgemeiner Art hat man nicht festgehalten. Im Sonderverfahren richtet die CIDH dagegen, wie Art. 56 schlicht bestimmt, die gebotenen Empfehlungen an die betroffene Regierung. Trotz der weit vorangetriebenen Aushöhlung des ursprünglichen Wortsinns von Art. 9 Buchst. b) des Statuts bleibt damit für das allgemeine Verfahren noch die eine Limitierung, daß der konkrete Fall nur Anlaß ist und daß die durch ihn ausgelösten Empfehlungen lediglich aufgeben können, geeignete Vorkehrungen zu treffen, damit künftigen Verletzungen der Menschenrechte wirksam vorgebeugt ist. Die Empfehlung nach Art. 56 kann sich hingegen mit dem der CIDH unterbreiteten Fall in allen seinen tatsächlichen Einzelheiten befassen und auch für ihn eine bestimmte Lösung nahelegen. Falls der Verletzterstaat nicht gewillt ist, den Vorschlag zu befolgen, bleibt als *ultima ratio* im einen wie im anderen Fall nur der Appell an die Öffentlichkeit durch Publizierung eines Berichts, wobei die Veröffentlichung im Sonderverfahren allerdings nur zulässig ist, wenn die in Art. 57 genannten obersten Beschlußgremien sich jeder Stellungnahme enthalten.

Obwohl es somit nicht in der Macht der CIDH steht, im strengen Wortsinne verbindliche Entscheidungen zu erlassen, ist die weittragende politische Bedeutung der abgewogenen Stellungnahme eines Gremiums angesehener Rechtsexperten, die sich ihre Meinung in voller Unabhängigkeit gebildet haben, nicht zu verkennen. Mag die rechtliche Konstruktion den Juristen auch letztlich unbefriedigt lassen – zumindest moralisch zwingt ein Verfahren, das nicht nur mit einer in allgemeinen Wendungen gehaltenen Äußerung über mögliche Verbesserungen des Menschenrechtsschutzes endet, sondern mit einem Votum über die Rechtmäßigkeit des Verhaltens staatlicher Organe in einem genau bestimmten Einzelfall, die angeschuldigte Regierung auf die Anklagebank. So ist es auch zu erklären, daß diese besondere Form des Beschwerdeverfahrens sorgsam mit Kautelen umgeben und weitgehend dem allgemeinen Modell der Regeln über die Staatenverantwortlichkeit angenähert wurde, zu deren Wesenselementen die – auch dem Rechtssystem der Europäischen Menschenrechtskonvention bekannte⁴⁴⁾ – Notwendigkeit der Erschöpfung der innerstaatlichen Rechtsmittel zählt.

⁴⁴⁾ Art. 26.

Bemerkt sei noch, daß die verfahrensrechtliche Differenzierung, pointiert gesagt, zwei Klassen von Menschenrechten schafft. Das Sonderverfahren mit seinen stärker ausgebauten Sanktionen schützt lediglich Menschenrechte, genauer, einen Teil der Menschenrechte des herkömmlichen, aus den Grundrechtskatalogen der westlichen Demokratien bekannten Typs, die grundsätzlich dadurch gekennzeichnet sind, daß sie vom Staat bereits durch bloßes Unterlassen zu garantieren sind. Dem allen Rechtspatros abholden realistischen Sinn, der hinter dieser Entscheidung steht, der Fülle der übrigen in der Amerikanischen Menschenrechtserklärung genannten Rechte und Freiheiten nicht denselben Schutz angedeihen zu lassen, kann jedenfalls unter den gegenwärtigen Verhältnissen die rechtspolitische Legitimität nicht abgesprochen werden, zumal die in Art. 9 *bis* Buchst. a) des Statuts nicht berücksichtigten Artikel überwiegend Verbürgungen wirtschaftlicher und sozialer Natur enthalten⁴⁵). Zumindest hat diese Zurückhaltung die eine positiv zu beurteilende Konsequenz, daß eine allzu tiefe Kluft zwischen Normativität und Rechtswirklichkeit verhindert wird.

3. Zur Praxis der CIDH bei Menschenrechtsverletzungen

Über die praktische Anwendung der Art. 53–58 der revidierten Verfahrensordnung läßt sich aus den dieser Untersuchung zugrundeliegenden Dokumenten noch nichts entnehmen. Da der frühere Rechtszustand aber auch nach der Erweiterung der Kompetenzen der CIDH im allgemeinen Verfahren der Art. 37–52 weiterlebt, erscheint es nicht unnützlich, einige der Schwerpunkte der zurückliegenden Arbeit zu erwähnen.

Beschwerden sind der CIDH offenbar aus allen Mitgliedstaaten der OEA zugegangen. Speziell hat die CIDH sich mit der Lage der Menschenrechte in der Dominikanischen Republik, in Ecuador, Guatemala, Haiti, Honduras, Kuba, Nicaragua und Paraguay befaßt. Dabei hat sie frühzeitig erkannt, daß sie gerade angesichts des Fehlens echter Entscheidungsbefugnisse die Unterstützung der öffentlichen Meinung benötigt und sich daher jedenfalls in extremen Situationen nicht beschränken darf auf einen Notenwechsel mit der jeweils angeschuldigten Regierung, dessen Ergebnis nicht mehr als ein

⁴⁵) Man vermißt jedoch die Erwähnung folgender Rechte: Recht auf Familiengründung (Art. VI), Aufenthaltsrecht im Heimatstaat, Freizügigkeit und Ausweisungsverbot (Art. VIII), Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. IX), Briefgeheimnis (Art. X), Versammlungs- (Art. XXI) und Vereinigungsfreiheit (Art. XXII). Auch innerhalb der UN soll die Zuständigkeit des nach dem "International Covenant on Civil and Political Rights", oben Anm. 23, zu errichtenden Menschenrechtsausschusses auf eben dieses Teilabkommen beschränkt bleiben und nicht auch ausgedehnt werden auf den durch dieselbe Resolution beschlossenen "International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", UN-Doc. A/6316, S. 49 = The American Journal of International Law Bd. 61 (1967), S. 861.

lediglich einem engen Personenkreis bekannter Aktenvorgang wäre. Eine erhebliche Bedeutung hat die Bestimmung in Art. 11 Buchst. c) des Statuts erlangt, derzufolge mit Einwilligung der Regierung des Landes, dem der zu untersuchende Vorgang entstammt, Sitzungen auch an Ort und Stelle abgehalten werden können, während grundsätzlich Tagungsort die Räumlichkeiten der Panamerikanischen Union, des Generalsekretariats der OEA⁴⁶⁾, in Washington sind. Mehrmals hat die CIDH sich auf diese Weise in die Dominikanische Republik begeben⁴⁷⁾, wo es im Jahre 1961 nach der Ermordung des Diktators Trujillo und im Jahre 1965 nach dem Sturz der herrschenden Militärjunta zu ernststen Unruhen gekommen war. Bei diesen Gelegenheiten hat die Kommission stets mit äußerster Sorgfalt darauf geachtet, sich durch Äußerungen aller irgendwie Beteiligten – der amtlichen Regierungsstellen, aller politischen Gruppen, der Berufsverbände und unorganisierter Einzelpersonen aus der Bevölkerung – sowie durch Bereisung des Landes und Ortsbesichtigungen ein genaues und unverfälschtes Bild der Verhältnisse vermitteln zu lassen⁴⁸⁾. Außerhalb ihrer Sitzungsperioden unterhielt sie während der im April 1965 entstandenen Krise über Monate hinweg jeweils ein Kommissionsmitglied als ständigen Vertreter in der Republik⁴⁹⁾. Besonders intensive Bemühungen galten der Erleichterung des Loses der politischen Gefangenen, wobei die CIDH oder ihre Mitglieder, ohne auf die Einhaltung strenger Rechtsformen zu achten und etwa die Kontakte auf die obersten Regierungsstellen zu beschränken, bei den jeweils zuständigen Behörden vorstellig wurden^{50) 51)}.

Versuche, Einladungen auch von Haiti, Kuba und Nicaragua zu erhalten, scheiterten dagegen. Während die kubanische Regierung seit dem Ausschluß von den Arbeiten der OEA auf dem Achten Konsultationstreffen der Außenminister auf dem Standpunkt steht, daß ihr gegenüber jede Rechtsgrundlage für ein Tätigwerden der CIDH als eines Organs der OEA entfallen sei⁵²⁾, hat Haiti, das es überhaupt an einer Unterstützung der CIDH weitgehend fehlen läßt⁵³⁾, mehrmals geltend gemacht, jede Erörterung innerhaitiani-

⁴⁶⁾ Über die Panamerikanische Union vgl. Art. 78 ff. der Charta der OEA.

⁴⁷⁾ Im Oktober 1961, vgl. 3. Bericht, S. 6 f., und im April/Mai 1963, vgl. 7. Bericht, S. 7; vom Juni 1965 an wurde etwa ein Jahr lang eine Vertretung in der Republik unterhalten, vgl. 11. Bericht, S. 4 ff.; 12. Bericht, S. 7 ff.; 13. Bericht, S. 13 ff.

⁴⁸⁾ Vgl. beispielsweise den 1. Dominikanischen Bericht, S. 10 ff.

⁴⁹⁾ Vgl. oben Anm. 47.

⁵⁰⁾ Vgl. oben Anm. 39.

⁵¹⁾ Vgl. auch die zusammenfassende Darstellung über die Tätigkeit der CIDH in der Dominikanischen Republik in: *The Inter-American System*, *op. cit.* oben Anm. 3, S. 45–49.

⁵²⁾ Vgl. die Note der Kubanischen Regierung vom 4. 11. 1964, 9. Bericht, S. 16, mit der Antwort der CIDH vom 6. 4. 1965, 10. Bericht, S. 9.

⁵³⁾ Auskunftersuchen der CIDH wurden im allgemeinen teilweise oder gar nicht beantwortet, vgl. 7. Bericht, S. 15; 15. Bericht, S. 8; 16. Bericht, S. 23 f.

scher Vorgänge durch die CIDH wäre ein unzulässiger Eingriff in seine souveränen Rechte⁵⁴). Nicaragua schließlich verstand es, durch grundsätzliche Zusagen ohne feste Terminbindung den Besuch der CIDH so lange hinauszuzögern, bis die inneren Unruhen, die den Anlaß für die Besorgnisse der CIDH gebildet hatten, überwunden waren⁵⁵). Schließlich hat der Präsident der CIDH zusammen mit dem Exekutivsekretär Paraguay einen kurzen Besuch abgestattet⁵⁶), über dessen Ergebnis indes nichts bekanntgegeben worden ist.

Ist der Kooperationswille der Regierungen somit im ganzen gesehen gerade in den Fällen, in denen der Rechtsschutzgedanke zur Bewährungsprobe kommt, nicht eben hoch zu veranschlagen, so zeigen doch gerade die Weigerungen, die CIDH in das Land einzulassen, welche brisanten Auswirkungen die betroffenen Regierungen allein schon von der öffentlichen Erörterung gegen sie gerichteter Vorwürfe und der Klärung des Sachverhalts an Ort und Stelle durch ein Gremium wie die CIDH, das anders als einheimische Bürger keinem äußeren Zwang unterliegt, befürchten. Verstärkt wird dieser politisch-moralische Druck im Falle der Veröffentlichung der Untersuchungsergebnisse. In Bezug auf Kuba hat die CIDH sich beispielsweise dieses Mittels bedient und der Öffentlichkeit zwei Berichte über die Lage der Menschenrechte in Kuba vorgelegt⁵⁷), von denen insbesondere der zweite, gestützt auf zahlreiche Aussagen unmittelbar beteiligter Zeugen, ein gerade in seiner Nüchternheit erschütterndes Bild von den Willkürakten der kubanischen Gerichts- und Verwaltungsbehörden gegenüber den politisch Verfolgten und deren Familienangehörigen entwirft. Nicht minder beeindruckend ist der auf Grund des ersten Besuchs in der Dominikanischen Republik herausgegebene Bericht⁵⁸), der ohne jeden Überschwang, aber auch ohne jede Beschönigung, die vor der CIDH abgegebenen Aussagen sowie die eigenen Feststellungen der CIDH über die Übergriffe und Gewalttaten der Regierung gegen ihre politischen Gegner verzeichnet⁵⁹).

⁵⁴) Zweimal hat Haiti die offiziell erbetene Genehmigung, das Land besuchen zu dürfen, abgelehnt, vgl. 7. Bericht, S. 15 f., 13. Bericht, S. 23. Eine der abschlägigen Antworten, die Note vom 11. 10. 1962, ist abgedruckt im 5. Bericht, S. 10.

⁵⁵) Vgl. die Noten an die CIDH vom 6. 10. 1962, 5. Bericht, S. 14, und 6. 1. 1963, 1. außerordentlicher Bericht, S. 6.

⁵⁶) Vgl. 12. Bericht, S. 16 f.

⁵⁷) 1. und 2. Kuba-Bericht.

⁵⁸) Dominikanischer Bericht.

⁵⁹) Der Bericht über die Lage der Menschenrechte in Haiti, OEA/Ser. L/V/II.8 Doc. 5 vom 19. 11. 1963, lag dem Verfasser nicht vor.

4. Sonstige Zuständigkeiten

a) Einen weiteren Aspekt bildet die Mitarbeit an Konventionsentwürfen, wo die Kommission in ihrer Eigenschaft als Konsultationsorgan nach Art. 9 Buchst. e) des Statuts in Erscheinung tritt. Vorrangig zu nennen ist in diesem Zusammenhang der auch für das weitere Schicksal der CIDH selbst erhebliche Entwurf einer Interamerikanischen Menschenrechtskonvention. Vom Interamerikanischen Juristenrat war im Jahre 1959 ein Vorprojekt ausgearbeitet worden⁶⁰⁾, zu dem Chile und Uruguay eigene verbesserte Fassungen vorgelegt hatten. Die CIDH hat diese Entwürfe auf Grund eines ihr von der Zweiten Interamerikanischen Sonderkonferenz erteilten Auftrags⁶¹⁾ einer kritischen Sichtung unterzogen und einen revidierten Text beschlossen⁶²⁾. Ferner hat sie den Entwurf einer Konvention über die Meinungsfreiheit⁶³⁾ erstellt und diesen vor kurzem dem Rat mit dem Ersuchen übermittelt, eine Staatenkonferenz einzuberufen, die das Werk zum Abschluß bringen soll⁶⁴⁾. Schließlich hat sich die CIDH mit der Lage der politischen Flüchtlinge befaßt und den Staaten empfohlen, Flüchtlingen einerseits internationale Reisedokumente auszustellen und andererseits solche von fremden Staaten ausgestellte Reisedokumente gegenseitig anzuerkennen⁶⁵⁾, sowie

⁶⁰⁾ Vgl. oben Anm. 21.

⁶¹⁾ Resolution XXIV, in: Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, *op. cit.* oben Anm. 16, S. 36 (38).

⁶²⁾ Vgl. oben Anm. 21. Auf Grund der am 16. 12. 1966 erfolgten Verabschiedung der beiden Menschenrechtspakte durch die UN-Generalversammlung, vgl. oben Anm. 23 und 45, ergaben sich jedoch Zweifel, ob die Ausarbeitung einer eigenständigen interamerikanischen Konvention überhaupt noch erstrebenswert sei. Durch Beschluß vom 7. 6. 1967, Acta de la Sesión Ordinaria celebrada el 7 de junio, OEA/Ser. G/II/C-a-634 (Aprobada) vom 7. 6. 1967, S. 11, 71, forderte daher der Rat die Mitgliedstaaten der Organisation auf, bis zum 1. 9. 1967 – später wurde die Frist bis zum 29. 2. 1968 verlängert – zu den Fragen der Konkurrenz des geplanten Vertragswerks mit dem bereits bestehenden Vertragswerk auf weltweiter Basis Stellung zu nehmen. In ihrer Antwort verneinten Argentinien und Brasilien die Notwendigkeit einer neben den Weltpakten einherlaufenden Regelung, vgl. Informe de la Comisión de Asuntos Jurídico-políticos relativo al Proyecto de Convención Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser. G/IV/C-i-812 Rev. 2 vom 24. 1. 1968, S. 2, während Chile, Uruguay und Venezuela zumindest besondere materiell-rechtliche Bestimmungen für entbehrlich erklärten und lediglich die Schaffung eigener Organe des Menschenrechtsschutzes befürworteten, vgl. *ibid.*, S. 3, 5. Die CIDH hat sich mit dem Konkurrenzproblem während ihrer 18. Sitzungsperiode im April 1968 befaßt, vgl. Informe de la Comisión de Asuntos Jurídico-políticos sobre la Resolución XXIV «Convención Interamericana sobre Derechos Humanos» de la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, OEA/Ser. G/IV/C-i-831 Rev. 2 vom 24. 4. 1968, S. 1; über das Ergebnis dieser Beratungen lagen dem Verf. bis zum Abschluß der Untersuchung keine Unterlagen vor.

⁶³⁾ 10. Bericht, S. 13.

⁶⁴⁾ Vgl. 16. Bericht, S. 30 (32).

⁶⁵⁾ Vgl. die Empfehlungen vom März 1965, 10. Bericht, S. 11 (12), und Oktober 1965, 12. Bericht, S. 23.

ferner, territoriales Asyl in stärkerem Umfang als bisher zu gewähren⁶⁶⁾. Im Hinblick auf diese Empfehlungen hat die Zweite Interamerikanische Sonderkonferenz mit ihrer Resolution XXI⁶⁷⁾ den Interamerikanischen Juristenrat damit beauftragt, nach Anhörung der CIDH den Entwurf einer Flüchtlingskonvention auszuarbeiten.

b) Von den zusammenfassenden und rechtsvergleichenden Berichten, die einzelne Mitglieder der CIDH nach Art. 9 Buchst. c) des Statuts erstattet haben, seien namentlich erwähnt der Bericht über die Menschenrechte im Notstand⁶⁸⁾ sowie derjenige über den Rechtsschutz gegen Akte der öffentlichen Gewalt⁶⁹⁾.

VI. *Schlußbemerkung*

Vom Jahre 1968 an will die CIDH, dem Beispiel der UN und des Europarats folgend, regelmäßig ein Jahrbuch der Menschenrechte herausgeben, in dem alle Arbeitsunterlagen und -ergebnisse des vergangenen Jahres abgedruckt werden sollen⁷⁰⁾. In der Tat vermag der Betrachter bisher aus den Berichten über die einzelnen Sitzungsperioden ein vollständiges Bild nicht zu gewinnen, da generell nur ein knappes Resümee der Verhandlungen gezeichnet wird. Allein den Berichten wird aber bisher die für eine breitere Resonanz der Tätigkeit der CIDH notwendige Publizität gegeben, während alle übrigen Sitzungsdokumente offenbar nur einem beschränkten Bezieherkreis zugänglich gemacht werden. Der Entschluß, für eine bessere Unterrichtung der Öffentlichkeit Sorge zu tragen, wird zu einer weiteren Festigung der Stellung der CIDH führen. Trotz aller Anerkennung, die sich die CIDH durch ihre bisherige Arbeit verdient hat⁷¹⁾, muß indes festgestellt werden, daß ein entscheidender Schritt voran auf dem Wege, die effektive Geltung

⁶⁶⁾ Vgl. die Empfehlung vom Oktober 1965, a. a. O. oben Anm. 65.

⁶⁷⁾ Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, *op. cit.* oben Anm. 16, S. 32 (33).

⁶⁸⁾ La Protección de los Derechos Humanos frente a la Suspensión de (las) Garantías (Constitucionales) o Estado de Sitio, OEA/Ser. L/V/II.9 Doc. 14, OEA/Ser. L/V/II.15 Doc. 12.

⁶⁹⁾ Protección Jurisdiccional de los Derechos Humanos en los Estados Americanos, OEA/Ser. L/V/II.9 Doc. 13.

⁷⁰⁾ 13. Bericht, S. 43. Der Rat hat diese Pläne am 6. 3. 1968 durch die Bewilligung der erforderlichen Mittel genehmigt, vgl. Informe de la Comisión de Programa y Presupuesto sobre el Financiamiento de las Actividades relacionadas con el Año Internacional de los Derechos Humanos, OEA/Ser. G/IV/C-i-817 Rev. 2 vom 6. 3. 1968.

⁷¹⁾ Der Verfasser teilt nicht die sehr skeptische und durch die Änderung des Statuts vom Jahre 1965 ohnehin überholte kritische Beurteilung der CIDH, wie sie sich findet bei García Bauer, a. a. O. oben Anm. 13, S. 154 f.; R. S. Pollack, *The Individual's Rights and International Organization* (Northampton/Massachusetts 1966), S. 91; Stoetzer, a. a. O. oben Anm. 2, S. 35.

der Menschenrechte auf dem amerikanischen Kontinent zu gewährleisten, nur von dem Abschluß eines bindenden völkerrechtlichen Vertrages ähnlich der Europäischen Menschenrechtskonvention zu erwarten ist.

Summary

The Inter-American Commission on Human Rights

The Inter-American Commission on Human Rights (ICHR) was created in 1959 by Resolution VIII, part II, of the Fifth Meeting of Consultation of the OAS Ministers of Foreign Affairs. After the adoption of its Statute by the Council of the Organization, the ICHR began its work in October 1960, first providing itself with detailed regulations.

Despite the uncertainties of the Statute, members of the ICHR should be held to be under an obligation of independence and impartiality, although there are no guarantees for the protection and maintenance of these qualities. Another delicate point is the question of applicable law. Neither the OAS Charter nor the American Declaration of the Rights and Duties of Man of 1948, referred to in the Statute, have vested the individual with personal rights; this deficiency, however, is no obstacle to an activity of a purely recommendatory and advisory character. On the other hand, the ICHR might be considered competent to apply general international law on the protection of individuals as well as the inter-American conventions existing in this field; more doubtful appears the legitimacy of its calling upon member-States to respect their own national law.

From the beginning the ICHR has interpreted rather extensively Art. 9 (b) of its Statute, the main provision regulating its competences *vis-à-vis* the member-States, never merely limiting itself to making recommendations to all of them in conformity with the literal meaning of the text. Furthermore, it has availed itself of Art. 9 (b) as justification for the acceptance of individual complaints; its argument was that the power of recommendation could only be effective when based on substantial information on infringements of human rights by national authorities. In principle it has used the cases submitted to it for the sole purpose of urging States to adopt general measures suitable to furthering the observation of those rights. In some cases, however, it has gone as far as to state its opinion on the decision to be given in certain criminal procedures where non-respect of basic rights was particularly manifest.

By virtue of the new Art. 9 *bis* of its Statute the ICHR has been since 1965 formally entrusted with the power to pass upon individual claims and communications. The regulations now provide for two different procedures. When certain rights of fundamental importance (*e.g.*, life, personal freedom and integrity, equal-

ity, freedom of religion and free speech, privilege of the writ of *habeas corpus*, presumption of innocence) are at stake, a special procedure takes place, the principle characteristic of which is that the final resolution may contain specific recommendations on the reparation of a wrong that has been committed. In all the other cases the ICHR will restrict itself, as in the past, to formulating general recommendations. Although the power to review complaints directed against States is, therefore, unsatisfactory under strictly legal terms, the political weight of statements made by a highly qualified body of impartial experts should not be underestimated. In fact, convincing results were obtained when the ICHR visited the Dominican Republic during the periods of civil strife in 1961 and 1965 and made numerous representations in favour of arrested persons. By publishing substantial reports on this visit and on the situation of political enemies of the governments of Cuba and Haiti, the ICHR has been able to supply the general public with precise information on some of the most flagrant abuses that have occurred.

Another important aspect is the function assigned to the ICHR of cooperating in the preparation of conventions to be concluded in its field of competence. The most important of the projects actually under examination is the draft of an American Convention on Human Rights. With the final adoption of this draft the ICHR would consolidate its position which has been until now, rather precarious because of the uncertain nature of the legal bases on which it is at present functioning.

Anhang¹⁾

1. Charta der Organisation Amerikanischer Staaten²⁾

Präambel

...

In der Gewißheit, daß die wahre Bedeutung amerikanischer Solidarität und guter Nachbarschaft nur in der Konsolidierung eines Systems individueller Freiheit und sozialer Gerechtigkeit auf der Grundlage der Achtung vor den wesentlichen Menschenrechten innerhalb eines Rahmens demokratischer Einrichtungen liegen kann;

Art. 5: Die Amerikanischen Staaten bekräftigen folgende Grundsätze:

...

j) Die Amerikanischen Staaten proklamieren die Grundrechte des Individuums ohne Unterschied der Rasse, der Nationalität, des Glaubens oder des Geschlechts.

¹⁾ Sämtliche Übersetzungen stammen vom Verfasser. Besonders wichtige Bestimmungen sind auch im spanischen Originaltext abgedruckt.

²⁾ Carta de la Organización de los Estados Americanos, vom 30. 4. 1948, United Nations Treaty Series, Bd. 119, S. 3; deutscher Text: Europa-Archiv 1956, S. 8696, sowie bei O. C. Stoetzer, Panamerika, Idee und Wirklichkeit – Die Organisation der Amerikanischen Staaten (Hamburg 1964), S. 84.

Art. 13: Jeder Staat hat das Recht auf freie und selbständige Entwicklung seines kulturellen, politischen und wirtschaftlichen Lebens. Dabei achtet er die Rechte des Individuums und die Grundsätze der allgemeinen Sittlichkeit.

Art. 29: Die Mitgliedstaaten sind sich einig über die Notwendigkeit, ihre Sozialgesetzgebung auf folgenden Grundlagen fortzuentwickeln:

a) Alle Menschen haben ohne Unterschied der Rasse, der Nationalität, des Geschlechts, des Glaubens oder der sozialen Lage Anspruch auf materielles Wohlergehen und auf geistige Entwicklung unter Bedingungen der Freiheit, der Würde, der Chancengleichheit und der wirtschaftlichen Sicherheit.

b) Arbeit ist ein soziales Recht und eine soziale Pflicht; sie darf nicht als eine Ware betrachtet werden; sie verlangt Beachtung der Vereinigungsfreiheit und der Würde des Schaffenden und soll unter Bedingungen verrichtet werden, welche den Menschen Leben, Gesundheit und einen angemessenen wirtschaftlichen Standard nicht nur während der Arbeitsjahre, sondern auch im Alter und im Falle der Arbeitsunfähigkeit sichern.

2. Protokoll von Buenos Aires ³⁾

Art. 112: Es wird eine Interamerikanische Menschenrechtskommission errichtet, deren Hauptaufgabe ist, die Achtung und den Schutz der Menschenrechte zu fördern und der Organisation in dieser Materie als Konsultationsorgan zu dienen.

Ein interamerikanisches Abkommen über Menschenrechte bestimmt die Zusammensetzung, die Zuständigkeit und das Verfahren dieser Kommission sowie der übrigen mit dieser Materie betrauten Organe.

3. Resolution VIII, II. Teil, des Fünften Konsultationstreffens der Außenminister der OEA ⁴⁾

Das fünfte Konsultationstreffen der Außenminister

...
Beschließt:

...
(II) Eine Interamerikanische Menschenrechtskommission zu errichten, die aus sieben vom Rat der Organisation Amerikanischer Staaten als Einzelpersonen aus drei Namensvorschlägen jeder Regierung ausgewählten Mitgliedern besteht und den Auftrag hat, die Wahrung der Menschenrechte zu fördern; die Kommission wird durch den Rat organisiert und besitzt diejenigen Einzelbefugnisse, die der Rat ihr zuweist.

³⁾ Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos, «Protocolo de Buenos Aires» vom 27. 2. 1967, OEA/Ser. A/2, Add. 2 (noch nicht in Kraft).

⁴⁾ Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Santiago de Chile, 12 a 18 de agosto de 1959, OEA/Ser. C/II. 5, S. 10 f.

4. Statut der Interamerikanischen Menschenrechtskommission ⁵⁾

I. Wesen und Ziele

Art. 1: Die vom Fünften Konsultationstreffen der Außenminister geschaffene Interamerikanische Menschenrechtskommission ist ein autonomes Organ der Organisation Amerikanischer Staaten mit dem Auftrag, die Wahrung der Menschenrechte zu fördern.

Art. 1: La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, creada por la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, es una entidad autónoma de la Organización de los Estados Americanos, cuyo mandato es promover el respeto de los derechos humanos.

Art. 2: Menschenrechte im Sinne dieses Statuts sind die in der Amerikanischen Erklärung der Rechte und Pflichten des Menschen verankerten Rechte.

II. Zusammensetzung

Art. 3: a) Die Interamerikanische Menschenrechtskommission besteht aus sieben Mitgliedern, die Staatsangehörige der Mitgliedstaaten der Organisation und Persönlichkeiten von hohem sittlichen Ansehen und mit anerkannter Erfahrung auf dem Gebiet der Menschenrechte sein müssen.

b) Die Mitglieder der Kommission vertreten die Gesamtheit der Länder der Organisation Amerikanischer Staaten und handeln in deren Namen.

Art. 4: a) Die Mitglieder der Kommission werden vom Rat der Organisation Amerikanischer Staaten als Einzelpersonen aus einer Namensliste ausgewählt, zu der die Regierungen der Mitgliedstaaten der Organisation jeweils drei Vorschläge beitragen.

b) Jede dieser Regierungen schlägt drei Kandidaten vor, die nicht eigene Staatsangehörige zu sein brauchen, sondern auch Angehörige der übrigen Mitgliedstaaten der Organisation sein können. Mit dem Vorschlag werden gleichzeitig die biographischen Daten der einzelnen Kandidaten vorgelegt.

c) Die Abstimmung im Rat der Organisation über die Wahl der Mitglieder der Kommission ist geheim; gewählt sind die Kandidaten, welche die größte Stimmenzahl und die absolute Mehrheit der Stimmen der Vertreter der Mitgliedstaaten erhalten. Falls zur Wahl aller Mitglieder der Kommission mehrere Wahlgänge erforderlich sind, scheiden in der vom Rat bestimmten Form nacheinander diejenigen Kandidaten aus, auf die der geringste Stimmenanteil entfallen ist.

d) Nur ein Angehöriger jedes Staates kann zum Mitglied der Kommission gewählt werden.

e) Die Mitglieder der Kommission können in der für ihre Wahl vorgeschriebenen Form wiedergewählt werden.

⁵⁾ Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, vom Rat der Organisation auf den Sitzungen vom 25. 5. und 8. 6. 1960 beschlossen, geändert durch Resolution XXII der Zweiten Interamerikanischen Sonderkonferenz, OEA/Ser. L/V/II.14 Doc. 33 vom 19. 4. 1966.

III. Kompetenz und Verfahren

Art. 9: Bei der Ausübung ihres Auftrags, die Wahrung der Menschenrechte zu fördern, hat die Kommission folgende Aufgaben und Befugnisse:

a) das Bewußtsein für die Menschenrechte in den Völkern Amerikas zu stärken;

b) soweit sie es für erforderlich hält, Empfehlungen zu richten an die Regierungen der Mitgliedstaaten im allgemeinen, damit diese innerhalb ihres nationalen Rechts progressive Maßnahmen zugunsten der Menschenrechte ergreifen und im Einklang mit ihren Verfassungsbestimmungen geeignete Maßnahmen durchführen, um die treue Achtung dieser Rechte sicherzustellen;

c) Studien und Berichte auszuarbeiten, die sie für die Erfüllung ihrer Aufgaben für erforderlich erachtet;

d) die Regierungen der Mitgliedstaaten zu ersuchen, daß sie ihr Auskünfte über die Maßnahmen erteilen, welche sie auf dem Gebiet der Menschenrechte beschließen;

e) der Organisation Amerikanischer Staaten als Konsultationsorgan zu dienen.

Art. 9 bis: Die Kommission hat darüber hinaus:

a) besondere Aufmerksamkeit der Achtung der in den Artikeln I, II, III, IV, XVIII, XXV und XXVI der Amerikanischen Erklärung der Rechte und Pflichten des Menschen zu widmen.

b) die an sie gerichteten Mitteilungen und sämtliche verfügbaren Informationen zu prüfen; sich an die Regierungen aller amerikanischen Staaten zu wenden mit dem Ziel, alle sachdienlichen Aus-

Art. 9: En el ejercicio de su mandato de promoción del respeto a los derechos humanos la Comisión tendrá las siguientes funciones y atribuciones:—

a) Estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América;

b) Formular recomendaciones en caso de que lo estime conveniente, a los Gobiernos de los Estados Miembros en general, para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro de sus legislaciones internas y tomen, de acuerdo con sus preceptos constitucionales, medidas apropiadas para fomentar la fiel observancia de esos derechos;

c) Preparar los estudios o informes que considere convenientes en el desempeño de sus funciones;

d) Encarecer a los Gobiernos de los Estados Miembros que le proporcionen informaciones sobre las medidas que adopten en el orden de los derechos humanos;

e) Servir de cuerpo consultivo de la Organización de los Estados Americanos en materia de derechos humanos.

Art. 9 (bis): La Comisión, además, deberá:

a) Prestar particular atención a la tarea de la observancia de los derechos humanos mencionados en los Artículos I, II, III, IV, XVIII, XXV y XXVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

b) Examinar las comunicaciones que lo sean dirigidas y cualquier información disponible; dirigirse al Gobierno de cualquiera de los Estados americanos con el fin de obtener las informaciones

künfte zu erhalten, und, falls sie es für angemessen hält, Empfehlungen an sie zu richten, um die Beachtung der fundamentalen Menschenrechte effektiver zu gestalten.

c) der Interamerikanischen Konferenz oder dem Konsultationstreffen der Außenminister einen jährlichen Bericht zu erstatten, der enthalten muß: i) Eine Darstellung der bei der Verfolgung der in der Amerikanischen Erklärung festgelegten Ziele erreichten Fortschritte; ii) einen Bericht über die Gebiete, auf denen, wie die genannte Erklärung vorschreibt, Maßnahmen zu ergreifen sind, um die Geltung der Menschenrechte zu bekräftigen, und iii) die Bemerkungen, welche die Kommission im Hinblick auf die ihr zugegangenen Mitteilungen und sonstige ihr zugängliche Informationen für angemessen hält.

d) bei der Ausübung der in den Buchstaben b) und c) dieses Artikels vorgesehenen Befugnisse vorgängig zu prüfen, ob die internen Verfahrenswege und Rechtsmittel des jeweils betroffenen Mitgliedstaats richtig beschritten und ausgeschöpft worden sind.

Art. 10: Bei der Durchführung ihres Auftrags geht die Kommission von den einschlägigen Bestimmungen der Charta der Organisation aus und berücksichtigt insbesondere, daß gemäß der Amerikanischen Erklärung über die Rechte und Pflichten des Menschen die Rechte jedes Menschen durch die Rechte der anderen, durch die Sicherheit der Allgemeinheit sowie durch die gerechten Erfordernisse des allgemeinen Wohls und der demokratischen Entwicklung begrenzt sind.

IV. Sitz und Tagungen

Art. 11: a) Der Generalsekretär der Organisation beruft die erste Sitzung der Kommission ein.

b) Nach ihrer ersten Sitzung tritt die Kommission zusammen:

i) nach ihrer Entscheidung während einer Höchstdauer von acht Wochen im Jahr in einer oder zwei ordentlichen Sitzungen.

ii) zu außerordentlichen Sitzungen, falls sie zu diesem Zweck von ihrem Präsidenten oder auf Antrag der Mehrheit ihrer Mitglieder einberufen wird.

que considere pertinentes y formularles recomendaciones, cuando lo considere apropiado, con el fin de hacer más efectiva la observancia de los derechos humanos fundamentales.

c) Rendir un informe anual a la Conferencia Interamericana o a la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, el que deberá incluir: i). Una exposición sobre el progreso alcanzado en la consecución de los objetivos señalados por la Declaración Americana; ii). Una relación sobre los campos en los cuales han de tomarse medidas para dar mayor vigencia a los derechos humanos conforme lo prescribe la citada Declaración, y iii). Las observaciones que la Comisión considere apropiadas respecto de las comunicaciones que haya recibido y sobre cualquier otra información que tenga a su alcance.

d) Verificar, como medida previa al ejercicio de las atribuciones prescritas en los incisos b) y c) del presente Artículo, si los procesos y recursos internos de cada Estado Miembro fueron debidamente aplicados y agotados.

c) Die Kommission hat ihren ständigen Sitz am Sitz der Panamerikanischen Union.

Die Kommission kann sich in das Gebiet jedes amerikanischen Staates begeben, falls sie das mit absoluter Stimm-Mehrheit beschließt und die betroffene Regierung ihre Zustimmung erteilt.

V. Quorum und Abstimmung

Art. 12: Die absolute Mehrheit der Mitglieder der Kommission bildet das Quorum.

Art. 13: Die Beschlüsse werden mit der absoluten Mehrheit der Stimmen der Mitglieder der Kommission gefaßt, ausgenommen in Verfahrensangelegenheiten, wo die Beschlüsse mit einfacher Mehrheit gefaßt werden.

VI. Sekretariat

Art. 14: Der Generalsekretär der Organisation Amerikanischer Staaten bestimmt das technische Personal und das Verwaltungspersonal, das erforderlich ist, um der Kommission Sekretariatsdienste zu leisten. Das Sekretariat gehört zum Personal der Panamerikanischen Union, in deren Haushalt seine Ausgaben aufgenommen werden.

Art. 14 bis: Die Dienste des Sekretariats der Kommission werden von einer funktionellen Sondereinheit wahrgenommen, die zum Generalsekretariat der Organisation gehört und über die notwendigen Hilfsmittel verfügen muß, um die ihr von der Kommission übertragenen Aufgaben zu erfüllen.

VII. Verfahrensordnung und Änderung des Statuts

Art. 15: Die Kommission erarbeitet und beschließt ihre Verfahrensordnung im Einklang mit den Bestimmungen dieses Statuts.

Art. 16: Das vorliegende Statut kann durch den Rat der Organisation geändert werden.

5. Verfahrensordnung der Interamerikanischen Menschenrechtskommission ⁶⁾

Wesen und Arbeitsweise

Art. 1: Die Interamerikanische Menschenrechtskommission untersteht als autonomes Organ der Organisation Amerikanischer Staaten den Bestimmungen der Charta der Organisation sowie der Amerikanischen Erklärung der Rechte und Pflichten des Menschen und handelt im Einklang mit den Bestimmungen ihres Statuts und dieser Verfahrensordnung.

Die Mitglieder der Kommission vertreten die Gesamtheit der Länder der

⁶⁾ Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser. L/V/II. 17 Doc. 26 vom 2. 5. 1967.

Organisation Amerikanischer Staaten und handeln als Einzelpersonen in deren Namen.

Art. 13: Es besteht eine ständige Unterkommission, die sich zusammensetzt aus dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten, einem dritten Mitglied und einem Ersatzmitglied. Die beiden letzteren haben eine Amtszeit von zwei Jahren.

Art. 14: Die ständige Unterkommission hat die Aufgabe:

a) die an die Kommission gerichteten Mitteilungen zu prüfen und dieser die ihrer Meinung nach zweckmäßigen Vorschläge über die Behandlung der Mitteilungen zu machen;

b) ...

Mitteilungen oder Beschwerden an die Kommission

Art. 37: Zum Zwecke der wirksamen Erfüllung ihrer Aufgaben entscheidet die Kommission über die unterschriebenen Mitteilungen, die Anzeigen oder Beschwerden über die Verletzung von Menschenrechten innerhalb der amerikanischen Staaten enthalten.

Art. 38: 1. Die Mitteilungen an die Kommission müssen enthalten:

a) Namen, Anschrift und Unterschrift der Anzeigerstatter oder Beschwerdeführer;

b) die Schilderung der gerügten Tatsache oder Tatsachen sowie den Namen oder die Namen der Opfer der angeblichen Verletzung oder Verletzungen der Menschenrechte.

2. Mitteilungen von juristischen Personen bedürfen der Unterschrift der Vertretungsberechtigten.

3. Falls eine Mitteilung diese Voraussetzungen nicht erfüllt, kann das Sekretariat den Anzeigerstatter oder Beschwerdeführer um Ergänzung bitten.

Art. 39: Die Kommission befaßt sich mit keiner Mitteilung, die aus einem oder mehreren der nachfolgenden Gründe unzulässig ist, weil sie:

a) anonym oder in anstands- oder ehrverletzenden Wendungen gehalten ist;

b) im wesentlichen mit einer von der Kommission bereits geprüften Mitteilung übereinstimmt;

c) mit den Bestimmungen des Statuts oder der Verfahrensordnung unvereinbar oder offensichtlich unbegründet ist;

d) sich auf Tatsachen oder Sachverhalte bezieht, die in keinem Zusammenhang stehen mit der Mißachtung von Menschenrechten durch die angeschuldigte Regierung.

Art. 40: Die Mitteilungen, in denen die Verletzung von Menschenrechten gerügt wird, sind der Kommission innerhalb einer nach ihrer Meinung angemessenen Frist seit dem Zeitpunkt, zu dem die angebliche Verletzungshandlung stattgefunden hat, zuzuleiten.

Art. 41: 1. Das Sekretariat bestätigt den Eingang der an die Kommission gerichteten Mitteilungen mit dem Bemerkn, daß die Mitteilungen gemäß dieser Verfahrensordnung behandelt werden.

2. Hat das Sekretariat Zweifel über die Zulässigkeit einer Mitteilung, so ent-

scheiden darüber die Kommission oder die Unterkommission, falls sie versammelt sind; andernfalls entscheidet der Präsident.

3. Sind in einer Mitteilung nach den Artikeln 53 und 54 die dort vorgeschriebenen Voraussetzungen nicht angegeben, wird der Anzeigerstatter oder Beschwerdeführer unverzüglich ersucht, die im Hinblick auf jene Vorschriften notwendigen Angaben zu machen; das Sekretariat hat diesem Ersuchen den Text der einschlägigen Bestimmungen beizufügen.

Art. 42: 1. Das Sekretariat übermittelt die rechtserheblichen Teile der zugelassenen Mitteilungen gemäß dieser Verfahrensordnung an die Regierungen der betroffenen Staaten, soweit dies während der Sitzungsperioden die Kommission oder andernfalls ihr Präsident bestimmt; gleichzeitig werden die Regierungen ersucht, die sachdienlichen Auskünfte zu erteilen und im erforderlichen Umfang mitzuwirken, damit diese Auskünfte unmittelbar erlangt werden können.

2. Die bloße Tatsache, daß ein Auskunftsbegehren an die zuständige Regierung gerichtet wurde, greift der Beurteilung der Zulässigkeit der Anzeige nicht vor.

Art. 43: Sofern Mitteilungen sich auf mehrere Länder beziehen, werden die den Gegenstand dieser Mitteilungen bildenden rechtserheblichen Teile der Beschwerden oder Anzeigen der Regierung des betroffenen Staates gemäß den Bestimmungen dieser Verfahrensordnung zur Kenntnis gebracht.

Art. 44: Bei der Übermittlung der Mitteilungen an die Regierungen der betroffenen Staaten wird der Urheber der Mitteilung nicht genannt und werden alle sonstigen Angaben weggelassen, die zu seiner Erkennung führen könnten, es sei denn, er stimme seiner Namhaftmachung ausdrücklich zu.

Art. 49: Ist die Vorprüfung abgeschlossen, wird der Fall dem Plenum des Ausschusses zur Entscheidung vorgelegt. Die Kommission kann hinsichtlich eines jeden ihr zur Kenntnis gebrachten Falles beschließen, eines ihrer Mitglieder zum Berichterstatter zu bestellen und ihn mit der Ausarbeitung eines Berichtentwurfs zu betrauen.

Art. 50: Die Kommission prüft die Beweise, welche ihr die betroffene Regierung oder der Anzeigerstatter vorlegt oder die sie durch Tatzeugen erhält oder sich durch Dokumente und Register oder amtliche Veröffentlichungen oder durch Augenscheinseinnahme verschafft.

Art. 51: 1. Tatsachen, hinsichtlich derer um Auskunft ersucht wurde, werden als wahr unterstellt, falls innerhalb einer Frist von 180 Tagen seit dem Erlaß des Auskunftsbegehrens an die betroffene Regierung diese die entsprechenden Angaben nicht macht, vorausgesetzt, daß die Unrichtigkeit der gerügten Tatsachen sich nicht aus anderen Überzeugungselementen ergibt.

2. Die Kommission kann die Frist von 180 Tagen in den Fällen verlängern, wo sie es für gerechtfertigt hält.

Art. 52: Ist die Verletzung der Menschenrechte in Anwendung der Artikel 37–51 dieser Verfahrensordnung erwiesen, so kann die Kommission, soweit sie es für erforderlich hält, nach Artikel 9 Buchstabe b) ihres Statuts Empfehlungen richten an die Mitgliedstaaten im allgemeinen, d. h. an alle oder einzelne Mitgliedstaaten,

damit diese im Einklang mit ihren Verfassungsbestimmungen geeignete Maßnahmen ergreifen, um die treue Achtung jener Rechte sicherzustellen, unbeschadet ihrer Befugnis, nach Artikel 9 Buchstabe c) ihres Statuts Berichte auszuarbeiten und zu veröffentlichen, soweit sie dies für erforderlich erachtet.

Art. 53: a) Die Kommission prüft im Sonderverfahren gemäß den nachfolgenden Artikeln diejenigen Mitteilungen, die ihr zugehen von Einzelpersonen oder Personengruppen oder von juristischen Personen, soweit darin die Verletzung eines der folgenden Menschenrechte gerügt wird:

I. Jeder Mensch hat das Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit seiner Person (Artikel I der Amerikanischen Erklärung der Rechte und Pflichten des Menschen).

II. Alle Menschen sind gleich vor dem Gesetz und besitzen die in dieser Erklärung verankerten Rechte und Pflichten ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache, des Glaubens oder sonstiger Merkmale (Artikel II der Amerikanischen Erklärung der Rechte und Pflichten des Menschen).

III. Jeder hat das Recht, frei einen Glauben zu bekennen und ihn öffentlich wie privat kundzutun und auszuüben (Artikel III der Amerikanischen Erklärung der Rechte und Pflichten des Menschen).

IV. Jeder hat das Recht auf Freiheit der Forschung, der Meinung, der Äußerung der Meinung und ihrer Verbreitung mit allen Mitteln (Artikel IV der Amerikanischen Erklärung der Rechte und Pflichten des Menschen).

V. Jeder hat Zugang zu den Gerichten, um seine Rechte geltend zu machen. In gleicher Weise muß ihm ein einfaches und kurzes Verfahren zum gerichtlichen Schutz gegen Hoheitsakte zustehen, die zu seinem Nachteil eines der verfassungsrechtlich verankerten Grundrechte verletzen (Artikel XVIII der Amerikanischen Erklärung der Rechte und Pflichten des Menschen).

VI. Niemandem darf die Freiheit entzogen werden, ausgenommen in den auf Grund der bereits geltenden Gesetze bestimmten Fällen und Formen.

Niemand darf wegen Nichterfüllung rein bürgerlichrechtlicher Verbindlichkeiten festgehalten werden.

Jeder, dem die Freiheit entzogen worden ist, hat Anspruch darauf, daß der Richter unverzüglich die Gesetzmäßigkeit der Maßnahme nachprüft und daß er ohne ungebührliche Verzögerung abgeurteilt oder andernfalls freigelassen wird. Er hat ferner Anspruch auf menschliche Behandlung während der Dauer der Freiheitsentziehung (Artikel XXV der Amerikanischen Erklärung der Rechte und Pflichten des Menschen).

VII. Bis zum Nachweis seiner Schuld gilt der Angeklagte als unschuldig.

Wer wegen einer Straftat angeklagt ist, hat Anspruch darauf, daß er in unparteiischer Weise öffentlich gehört wird, daß er durch ein auf Grund der bereits geltenden Gesetze zuvor errichtetes Gericht abgeurteilt wird und daß gegen ihn keine grausamen, erniedrigenden oder ungebräuchlichen Strafen verhängt werden (Artikel XXVI der Amerikanischen Erklärung der Rechte und Pflichten des Menschen).

b) In dem genannten Sonderverfahren werden ferner alle Mitteilungen geprüft,

in denen Repressalien gegen die Urheber von Mitteilungen an die Kommission oder gegen die in solchen Mitteilungen als verletzt bezeichneten Personen gerügt werden.

Art. 54: Bei der Ausübung der in Artikel 53 dieser Verfahrensordnung vorgesehenen Befugnisse ist vorgängig zu untersuchen, ob die internen Verfahrenswege und Rechtsmittel des jeweils betroffenen Mitgliedstaats richtig beschritten und ausgeschöpft wurden.

Art. 55: Die Mitteilungen, in denen die Verletzung der in Artikel 53 enthaltenen Menschenrechte gerügt wird, sind der Kommission innerhalb einer Frist von sechs Monaten seit dem Zeitpunkt zuzuleiten, zu dem entweder die endgültige innerstaatliche Entscheidung erlassen wurde oder der Unterzeichner der Mitteilung Kenntnis davon erhielt, daß der Gebrauch der innerstaatlichen Rechtsmittel willkürlich behindert worden oder die endgültige innerstaatliche Entscheidung grundlos verzögert worden ist.

Art. 56: Wird die Verletzung nachgewiesen, erstellt die Kommission einen Bericht über den Fall und richtet die gebotenen Empfehlungen an die betroffene Regierung.

Art. 57: 1. Falls die Regierung nicht innerhalb eines angemessenen Zeitraums die von der Kommission empfohlenen Maßnahmen ergreift, kann die Kommission in dem Jahresbericht, den sie nach Artikel 9 bis Buchst. c) ihres Statuts der Interamerikanischen Konferenz oder dem Konsultationstreffen der Außenminister zu erstatten hat, die ihr geeignet erscheinenden Bemerkungen abgeben.

2. Falls die Interamerikanische Konferenz oder das Konsultationstreffen zu den Empfehlungen der Kommission nicht Stellung nimmt und die betroffene Regierung die empfohlenen Maßnahmen noch nicht ergriffen hat, kann die Kommission ihren Bericht veröffentlichen.

Art. 58: In den der Kommission vorgelegten Fällen, auf die das Verfahren der Artikel 53–57 dieser Verfahrensordnung Anwendung finden müßte, findet statt dessen das Verfahren der Artikel 37–51 dieser Verfahrensordnung Anwendung, wenn aus irgendwelchen Gründen der Beweis nicht oder nicht vollständig geführt werden kann.