- © Jan Sramek Verlag (http://www.jan-sramek-verlag.at). [Übersetzung wurde bereits in Newsletter Menschenrechte 2021/5 veröffentlicht] Die erneute Veröffentlichung wurde allein für die Aufnahme in die HUDOC-Datenbank des EGMR gestattet. Diese Übersetzung bindet den EGMR nicht.
- © Jan Sramek Verlag (http://www.jan-sramek-verlag.at). [Translation already published in Newsletter Menschenrechte 2021/5] Permission to republish this translation has been granted for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC. This translation does not bind the Court.
- © Jan Sramek Verlag (http://www.jan-sramek-verlag.at). [Traduction déjà publiée dans Newsletter Menschenrechte 2021/5] L'autorisation de republier cette traduction a été accordée dans le seul but de son inclusion dans la base de données HUDOC de la Cour. La présente traduction ne lie pas la Cour.

Zambrano gg. Frankreich - 41994/21

Entscheidung vom 21.9.2021, Kammer V

Sachverhalt

Der Bf. betreibt eine Homepage mit der Adresse »nopass.fr«, deren Ziel es ist, den von Frankreich im Zuge der Bekämpfung der Corona-Pandemie per Gesetz Nr. 689/2021 eingeführten Impfausweis zu bekämpfen und eine »Sammelklage« an den EGMR wegen der vom französischen Staat (unter anderem mit Gesetz Nr. 1040/2021) gegen COVID-19 ergriffenen Schutzmaßnahmen zu richten. Interessierte können ein Formular herunterladen, in dem sie lediglich ihren Vorund Nachnamen, Geschlecht, Geburtsdatum und -ort und ihre Kontaktdaten anzugeben haben, worauf sie eine fertig ausgefüllte pdf-Datei erhalten, die sie nur mehr ausdrucken und unterzeichnen müssen.

Auf mehreren Videos liefert der Bf. Erklärungen für sein Vorhaben: »[...] Dennoch ist das Urteil *Vavřička u.a./CZ* eine politische Botschaft, hat es doch diversen europäischen Regierungen die Möglichkeit eröffnet, für eine Impfpflicht zu argumentieren, und hat der EGMR die Botschaft übermittelt, ihr könnt ruhig impfen und im Fall der Weigerung Strafen verhängen, das wird für euch keine Folgen haben. [...] Warum nun also den EGMR anrufen? Unser Ziel ist es nicht, den Prozess zu gewinnen, sondern möglichst viele Beschwerden an

den Gerichtshof heranzubringen. Da dieser verpflichtet ist, jede einzelne Beschwerde zu beantworten, braucht dies Zeit. Wenn sich Tausende an ihn wenden, braucht dies umso mehr Zeit. Jenseits von 40.000 Beschwerden kommt es zu einem Stau, zur Überlastung und schließlich zur Überschwemmung. Warum sollten wir auf so etwas hinauswollen? Nun, um den EGMR in die Knie zu zwingen. Man kann nicht verlieren, wenn das Ziel niemals war zu gewinnen, sondern das System zum Entgleisen zu bringen. [...] Wenn es gelungen ist, den EGMR lahmzulegen, dann sendet das ein klares und mächtiges Signal nicht nur an die französische Regierung, sondern an alle europäischen Regierungen aus. Dies ist meine Prozessstrategie. [...]«

Rechtsausführungen

(16) Der Bf. rügte eine Verletzung von Art. 3 EMRK (hier: Verbot der unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung) wegen der Erlassung der Gesetze Nr. 689/2021 und 1040/2021 durch die französische Regierung, die seiner Ansicht nach im Wesentlichen darauf abzielten, die

Zustimmung zur Impfung [gegen das Coronavirus] zu erzwingen. Er [...] sieht darin einen schweren Eingriff in und ein großes Risiko für die körperliche Integrität, für den seiner Meinung nach keine medizinische Notwendigkeit besteht – noch dazu, wo die erhältlichen Impfstoffe noch im klinischen Versuchsstadium seien.

(17) Sich auf die Art. 8 und 14 EMRK bzw. auf Art. 1
12. Prot. EMRK (allgemeines Diskriminierungsverbot) stützend, behauptete der Bf. ferner, dass die genannten Gesetze [...] einen diskriminierenden Eingriff in sein Recht auf Achtung des Privatlebens mit sich brächten, der mangels Vorhersehbarkeit gesetzlich nicht vorgesehen sei, kein legitimes Ziel [...] verfolge und [...] in einer demokratischen Gesellschaft nicht notwendig sei.

I. Vorbemerkungen

- (18) Der GH möchte zuerst festhalten, dass der Widerstand gegen die oben genannten gesetzlichen Maßnahmen Anlass zu öffentlichen Kundgebungen in Frankreich gegeben hat. Ungeachtet dessen muss hervorgehoben werden, dass die vorliegende Beschwerde weder das von Art. 10 EMRK garantierte Recht auf freie Meinungsäußerung noch jenes auf Vereinigungsfreiheit iSv. Art. 11 EMRK zum Gegenstand hat.
- (19) Ferner ist darauf hinzuweisen, dass der Bf. Beschwerde auf individueller Basis und in eigenem Namen erhoben hat. Im von ihm verwendeten Beschwerdeformular bringt er unter der Rubrik »Weitere Anmerkungen [...]« vor, »Beschwerde im Namen von 7.934 Bf. (siehe die beigefügte Liste, Ermächtigung wurde in jedem einzelnen Fall erteilt)« zu führen.
- (20) In der Tat nimmt sich die angeführte Zahl von 7.934 Beschwerden im Vergleich zu den Beschwerden, die der GH seit [der Einbringung der vorliegenden Beschwerde] erhalten hat, noch niedrig aus, liegt diese doch bei 18.000. Diese Beschwerden vermögen jedoch nicht allen von Art. 47 Abs. 1 VerfO [Inhalt einer Individualbeschwerde] festgelegten Voraussetzungen zu genügen. Der Präsident des EGMR hat entschieden, vorläufig von der in Art. 47 Abs. 5 lit. c VerfO1 vorgesehenen Ausnahme Gebrauch zu machen, was die fehlende Originalunterschrift des Vertreters der Bf., Herrn Zambrano, anbelangt. Was die Nichtbeachtung der anderen Anforderungen des Art. 47 Abs. 1 VerfO angeht, wurde der Bf., soweit er in all diesen standardisierten Beschwerden automatisch zum Vertreter der Bf. bestellt worden war, gestützt auf Art. 47 Abs. 1 VerfO2 mit schrift-

licher und elektronischer Post vom 17.8.2021 aufgefordert, die Unterlagen zu vervollständigen und, sollte das nicht gelingen, rechtzeitig Bescheid zu geben, widrigenfalls die Gefahr bestünde, dass besagte Beschwerden nicht untersucht werden könnten. Die Schreiben aus der Gerichtskanzlei sind jedoch unbeantwortet geblieben.

(21) Die vorliegende Beschwerde kann folglich nicht als von Herrn Zambrano, wie er vorgibt, ordnungsgemäß (mit Ausnahme von ihm selbst) im Namen der übrigen Bf. eingebracht angesehen werden, auch wenn allfällige Schlussfolgerungen des GH zur Zulässigkeit von dessen Beschwerde auf die tausenden übrigen standardisierten Beschwerden [...] Anwendung finden sollten.

II. Zulässigkeit

- Zur Erschöpfung des innerstaatlichen Instanzenzugs
- (23) Zuerst ist einmal festzuhalten, dass der Bf. die Verwaltungsgerichte nicht mit einem gegen die [...] Dekrete, mit denen die strittigen Gesetze ausgeführt wurden, gerichteten Rechtsmittel angerufen hat. In seiner Beschwerde bringt er dazu vor, dass soweit von ihm die vom französischen Verfassungsgericht [mit Entscheidung vom 5.8.2021] bestätigte Verfassungsmäßigkeit der Gesetze Nr. 689/2021 und 1040/2021 in Frage gestellt wird kein verfügbares und effektives Rechtsmittel existiert hätte, welches vorher erschöpft hätte werden müssen.
- (25) Die Regel der Erschöpfung des innerstaatlichen Instanzenzuges fußt auf der Annahme, [...], dass das nationale Recht einen effektiven Rechtsbehelf zur Verfügung stellt, was die behauptete Verletzung [der EMRK] angeht. [...] Personen, die Gebrauch von der Kontrollbefugnis des EGMR hinsichtlich von gegen einen Staat gerichteten Beschwerden machen wollen, müssen daher zuvor alle effektiven Rechtsbehelfe ergreifen, welche das Rechtssystem dieses Staates zur Verfügung stellt.
- (27) Folglich ist, was das französische Recht angeht, die "Beschwerde wegen Überschreitung von Befugnissen" (recours pour excès de pouvoir"), in deren Rahmen es möglich ist, [...] sich auf eine Verletzung der Konvention zu berufen, ein innerstaatlicher Rechtsweg, den es zu erschöpfen gilt. Der GH erinnert auch daran, dass die Kassationsbeschwerde (pourvoi en cassation) zu jenen Prozeduren zählt, von denen gewöhnlicherweise Gebrauch zu machen ist, um Art. 35 EMRK zu entsprechen. Um also den innerstaatlichen Instanzen-

Danach hat die Beschwerde – wenn der Bf. einen Vertreter hat – das Datum und die Originalunterschrift des Bf. im Feld des Beschwerdeformulars zur Vollmacht sowie die Originalunterschrift des Vertreters, mit der dieser seine Bereitschaft bestätigt, im Namen des Bf. zu handeln, zu enthalten.

² Danach kann der Gerichtshof einen Bf. jederzeit ersuchen, innerhalb einer bestimmten Frist zweckdienliche Informa-

tionen oder Unterlagen in einer für angemessen erachteten Form und Weise beizubringen.

³ Es handelt sich hierbei um ein spezielles Rechtsschutzinstrument im französischen Verwaltungsrecht.

zug auszuschöpfen, muss im jeweiligen Fall das innerstaatliche Verfahren grundsätzlich bis zum Kassationshof gebracht und müssen Verletzungen der EMRK behauptet werden, die dann nachfolgend Gegenstand eines Beschwerdeverfahrens vor dem EGMR sind. Ein solches Erfordernis besteht unabhängig vom Ergehen einer Entscheidung durch das französische Verfassungsgericht, welches sich zu den Bestimmungen der EMRK bekanntlich nicht äußert (siehe Zielinski, Pradal, Gonzales u.a./ F, Rn. 59). [...] Im Übrigen steht es einem Bf. - wenn er sich mit einer Beschwerde wegen Befugnisüberschreitung, gerichtet gegen ein Ausführungsdekret eines Gesetzes oder eine gerichtliche Entscheidung, mit der die begehrte Annullierung eines solchen Dekrets abgelehnt wurde, an den französischen Staatsrat gewendet hat - frei, per Einrede die Verfassungswidrigkeit des fraglichen Gesetzes [...] geltend zu machen. Folglich stand dem Bf. gemäß innerstaatlichem Recht ein effektiver Rechtsbehelf zur Verfügung, der es ihm erlaubt hätte, vor dem Staatsrat vorzubringen, dass das Gesetz vom 5.8.2021 mit [...] der Konvention nicht im Einklang stehe.

- (28) Der GH möchte ferner anmerken, dass sollten Zweifel hinsichtlich der Wirksamkeit eines innerstaatlichen Rechtsbehelfs existieren – dies ein Punkt ist, der den nationalen Gerichten unterbreitet werden sollte.
- (29) Somit ist festzustellen, dass auch gesetzt die Annahme, dass der Bf. für sich Opfereigenschaft beanspruchen kann (siehe die untenstehenden Anmerkungen) die vorliegende Beschwerde jedenfalls in Anwendung von Art. 35 Abs. 1 und Abs. 4 EMRK wegen Nichterschöpfung der innerstaatlichen Rechtsbehelfe für unzulässig erklärt werden muss.
- (30) Mag diese Schlussfolgerung bereits für sich zur Unzulässigerklärung der Beschwerde führen, hält es der GH dennoch für notwendig, wenn nicht sogar essentiell unter den spezifischen Umständen des vorliegenden Falles, der Frage nachzugehen, ob die gegenständliche Beschwerde weiteren Zulässigkeitsvoraussetzungen zuwiderläuft.

2. Zum Missbrauch des Beschwerderechts

- (32) Der GH ist sich voll der von der COVID-19-Pandemie aufgeworfenen Schwierigkeiten und der Tatsache bewusst, dass gewisse von den nationalen Behörden getroffene Maßnahmen Fragen hinsichtlich der von der Konvention gestellten Anforderungen aufwerfen können. Hervorzuheben ist in dieser Hinsicht, dass eine Reihe von Beschwerden bereits Gegenstand von Zustellungen an mehrere Mitgliedstaaten [Schweiz, Rumänien, Slowakei, Griechenland, Kroatien] war.
- (33) Bleibt festzuhalten, dass eine Beschwerde iSv. Art. 35 Abs. 3 EMRK für missbräuchlich erklärt werden kann. [...] Die direkte Verantwortung der betreffenden

Person [für einen Missbrauch des Beschwerderechts] muss stets mit ausreichender Sicherheit nachgewiesen werden, daher reicht ein simpler Verdacht nicht aus, um eine Beschwerde für missbräuchlich [...] erklären zu können (siehe *Mirolubovs u.a./LV*, Rn. 63-66).

- (34) Zu letzterem Punkt hat der GH präzisiert, dass, um von einem »missbräuchlichen Verhalten« des oder der Bf. sprechen zu können, dieses nicht nur nachweislich einer Geltendmachung des Individualbeschwerderechts entgegenlaufen, sondern auch die Funktionsfähigkeit des GH bzw. den ordnungsgemäßen Ablauf des vor ihm anhängigen Verfahrens beeinträchtigen muss.
- (35) Im vorliegenden Fall hat der Bf. über seine Internetseite »nopass.fr« die Initiative ergriffen, um gegen den in Frankreich eingeführten Gesundheitsausweis zu kämpfen, indem er die Homepage-Besucher einlud, sich ihm anzuschließen und beim EGMR eine »Sammelklage« einzubringen. [...]
- (36) Andererseits muss festgehalten werden, dass der Bf. in seinen auf seiner Internetseite und auf YouTube veröffentlichten Videos [...] wiederholt und unmissverständlich darauf hingewiesen hat, dass das verfolgte Ziel nicht darin bestehe, im Rahmen der normalen Ausübung des von der Konvention vorgesehenen Individualbeschwerderechts vor dem EGMR zu obsiegen, sondern bei diesem vielmehr einen »Dauerstau, eine Überlastung und eine Überschwemmung« hervorzurufen, ihn »in seiner Funktionsweise zu lähmen«, ein »Kräfteverhältnis aufzubauen«, um mit dem EGMR [...] »zu Verhandlungen zu kommen«, »die Eingangstür des EGMR mit Gewalt zu öffnen« und »das System zum Entgleisen zu bringen«, von dem der EGMR ein »Glied« sei.
- (37) Nun ist aber daran zu erinnern, dass der GH seit rund 20 Jahren mit einer Flut an Beschwerden konfrontiert ist, die aus unterschiedlichen strukturellen oder systemischen Problemen in den Vertragsstaaten resultieren, und dass diese Unzulänglichkeiten auf menschenrechtlicher Ebene in den Mitgliedstaaten zu Beschwerden in Straßburg geführt haben, die zahlenmäßig stetig anwachsen. Ungeachtet dessen hat der GH bislang für die langfristige Aufrechterhaltung der Effizienz des von der Konvention geschaffenen Menschenrechtsschutzsystems Sorge getragen, indem er das Individualbeschwerderecht, das Herzstück dieses Systems, und folglich den Zugang zum Recht, zu bewahren versucht hat. Es versteht sich von selbst, dass ein massiver Zuwachs an Beschwerden, wie es erklärtes Ziel des Bf. ist, die Gefahr mit sich brächte, dass der GH seine ihm von Art. 19 EMRK hinsichtlich der Behandlung anderer (von anderen Bf. eingebrachten) Beschwerden [...] übertragene Mission nicht mehr erfüllen kann. Der Schutz des Konventionsmechanismus ist übrigens ein Anliegen, auf welches auch die Bestimmung des Art. 17 EMRK (Verbot des Missbrauchs der Rechte) hinweist, »dessen Ziel es ist, soweit er sich an eine Gruppe oder eine

Person richtet, es diesen unmöglich zu machen, aus der Konvention ein Recht abzuleiten, welches ihnen gestattet, eine Tätigkeit auszuüben oder eine Handlung zu begehen, die auf die Abschaffung der in der Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten abzielt.« [...]

(38) Aus den vorgehenden Ausführungen und aufgrund der vom Bf. unverhohlen verfolgten Ziele ist daher zu schließen, dass dessen Vorhaben mit der Geltendmachung des Individualbeschwerderechts offensichtlich unvereinbar ist, soll doch im Sinne der vom Bf. verfolgten »Prozessstrategie« dem Konventionsmechanismus und der Funktionsweise des GH absichtlich Schaden zugefügt werden, was dem Geist der Konvention und den von ihr verfolgten Zielen in der Tat zuwiderläuft.

3. Zur Opfereigenschaft

- (42) Damit ein Bf. Opfereigenschaft für sich beanspruchen kann, muss er vernünftige und überzeugende Nachweise für die Wahrscheinlichkeit des ihn persönlich treffenden Eintritts einer [Konventions]verletzung erbringen, simple Verdächtigungen oder Vermutungen reichen in dieser Hinsicht nicht aus.
- (43) Vorerst ist festzuhalten, dass sich der Bf. *in abstracto* über die Inadäquanz und Unangemessenheit der vom französischen Staat zur Bekämpfung der Verbreitung des Coronavirus getroffenen Maßnahmen beklagt. Tatsächlich hat dieser weder Informationen über seine persönliche Situation noch konkrete Erklärungen dahingehend geliefert, inwieweit ihn die angeblichen Versäumnisse der nationalen Behörden direkt betroffen und aufgrund allfälliger individueller Charakteristiken gerade ihn im Visier hätten.
- (44) Der abstrakte Charakter des Vorbringens des Bf. geht im Übrigen auch aus den anderen - oben erwähnten - Beschwerden hervor, die über seine Initiative hin eingebracht wurden. Diese lassen sich in Wirklichkeit auf ein identisches Dokument zurückführen, welches automatisch im Rahmen eines der Öffentlichkeit auf der Internetseite des Bf. zur Verfügung gestellten Formulars ausgefüllt werden kann, wobei jede Person, die dem Aufruf des Bf. folgen möchte, nichts anderes machen muss, als ihren Vor- und Nachnamen, Geschlecht, Geburtsort und -datum sowie ihre Kontaktdaten zu hinterlassen. Weiters legen die vom Bf. bereitgestellten Informationen unter der Rubrik »Fragen/Antworten« präzisierend dar, dass es nicht notwendig sei, persönliche Gründe anzuführen, vielmehr wird sogar abgeraten, Details bekannzugeben, »um die Korrespondenz mit dem EGMR nicht noch schwieriger zu gestalten«.
- (45) Was nun speziell den Beschwerdepunkt unter Art. 3 EMRK angeht, ist entgegen dem Vorbringen des Bf. zu vermerken, dass die angefochtenen Gesetze

keineswegs eine allgemeine Verpflichtung vorsehen, sich impfen lassen zu müssen. In dieser Hinsicht muss unterstrichen werden, dass der Bf. nicht vorzuweisen vermag, in eine der spezifischen Berufsgruppen zu fallen, deren Mitglieder einer Impfpflicht in Anwendung des Gesetzes Nr. 1040/2021 vom 5.8.2021 unterworfen sind [...]. Das Gesetz Nr. 689/2021 wiederum macht gewisse Bewegungen im Freien und den Zugang zu bestimmten Orten für eine eingeschränkte Zahl von aufgelisteten Aktivitäten »von der Vorlage (1) des Ergebnisses eines Tests für [das Aufspüren von] Viruserkrankungen, woraus hervorgeht, dass eine Ansteckung mit COVID-19 nicht vorliegt; (2) eines [amtlichen] Nachweises über den Impfstatus betreffend COVID-19 und (3) eines [medizinischen] Zertifikats über die Wiedergenesung nach einer Ansteckung mit COVID-19« abhängig. Das genannte Gesetz enthält keinerlei Bezugnahme auf die Impfung - im Gegensatz zum Gesetz Nr. 1040/2021 vom 5.8.2021, welches eine solche ausdrücklich betreffend Arbeitnehmer anstrebt, die einer Tätigkeit in der Impfpflicht unterliegenden Einrichtungen ausüben oder deren spezifischer Beruf laut diesem Gesetz eine solche Pflicht nach sich zieht. Dennoch ist festzuhalten, dass letzteres Gesetz Personen, die gewisse Unternehmungen betreiben oder gewisse Orte, Einrichtungen, Dienstleistungen oder Veranstaltungen zwecks Ausübung von im Gesetz näher aufgelisteten Aktivitäten besuchen wollen, eine Impfpflicht nicht länger auferlegt. Besagtes Gesetz sieht im Gegenteil explizit die Möglichkeit der Vorlage eines Dokuments ihrer/seiner Wahl aus [den oben genannten] drei Optionen vor: [...] [Vorliegen eines negativen Testergebnisses, Impfausweis, Wiedergenesungszertifikat]. Der GH möchte schließlich anmerken, dass das Gesetz Nr. 1040/2021 vom 5.8.2021 auch die Möglichkeit vorsieht, sich ein Dokument ausstellen zu lassen, mit dem das Vorliegen einer - einer Impfung entgegenstehenden - medizinischen Kontraindikation bescheinigt wird.

- (46) Somit vermochte der Bf. als jemand, der sich nicht impfen lassen will nach Ansicht des GH nicht die Existenz eines gegenüber seiner Person ausgeübten Zwanges zu bescheinigen, der in den Anwendungsbereich von Art. 3 EMRK fallen würde.
- (47) Was die Opfereigenschaft des Bf. nach Art. 8 EMRK betrifft, beruft sich dieser unter anderem auf das Urteil *S. A. S./F.* In dem genannten Fall, in dem es um das Verbot des Tragens eines das gesamte Gesicht verhüllenden Schleiers ging, bestand kein Zweifel, dass das angefochtene Gesetz unmittelbar auf die Art und Weise des »Lebens« einer Religion durch gewisse Muslime zurückstrahlte und dass man darin ohne weiteres eine »Praktik« iSv. Art. 9 EMRK sehen konnte. Die Bf. fand sich in der genannten Angelegenheit wie gewisse andere Muslima in einem Dilemma wieder: entweder entschied sie sich, dem Verbot [...] zu entsprechen

und Abstand zu nehmen von einer Kleidung, welche sie entsprechend den Anforderungen ihres Glaubens zu bestimmten Zeiten und Anlässen tragen sollte oder sie beugte sich diesem Verbot und riskierte eine verwaltungsstrafrechtliche Sanktion. Der GH hat dieses Dilemma übrigens - mutatis mutandis - mit jenem in den Fällen Dudgeon/GB und Norris/IRL verglichen, in denen er homosexuellen Personen aufgrund der Existenz gesetzlich vorgesehener strafrechtlicher Sanktionen für einvernehmlich sexuelle Handlungen unter Personen desselben Geschlechts die Opfereigenschaft aus dem Grund zuerkannte, dass sie die Wahl hatten, entweder vom verbotenen Verhalten Abstand zu nehmen oder sich der Gefahr strafrechtlicher Verfolgung auszusetzen, mochten die fraglichen Gesetze zuvor auch niemals zur Anwendung gekommen sein. Wie bereits oben ausgeführt, hat nun aber der Bf. weder Informationen über seine persönliche Situation noch Details zur Erklärung geliefert, inwieweit die strittigen Gesetze sein persönliches Recht auf Achtung seines Privatlebens direkt zu beeinträchtigen vermochten. Dazu kommt, dass der Art und Weise nach, wie die besagten Gesetze auf nicht geimpfte Personen Anwendung finden, davon auch geimpfte Leute betroffen sind. [...] Jedenfalls bleibt festzuhalten, dass dieser Beschwerdepunkt aus den oben angeführten Gründen unzulässig ist. Der GH hält es unter den Umständen des vorliegenden Falles nicht für notwendig, endgültig über die Frage zu entscheiden, ob der Bf. für sich Opfereigenschaft beanspruchen kann.

(48) Was den vom Bf. zur Sprache gebrachten Art. 1 des 12. Prot. EMRK betrifft, genügt die Feststellung, dass Frankreich dieses Protokoll nicht ratifiziert hat, sodass dieser Teil der Beschwerde für mit der Konvention unvereinbar *ratione personae* erklärt werden muss.

(129) [...] Aus vorstehenden Gründen ist die vom Bf. eingebrachte Beschwerde [...] für **unzulässig** zu erklären (einstimmig).