

Den Nordkaukasus vor Gericht bringen: Russische Nichtregierungsorganisationen und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte

van der Vet, Freek

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

van der Vet, F. (2015). Den Nordkaukasus vor Gericht bringen: Russische Nichtregierungsorganisationen und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte. *Russland-Analysen*, 304, 6-9. <https://doi.org/10.31205/RA.304.02>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Den Nordkaukasus vor Gericht bringen: Russische Nichtregierungsorganisationen und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte

Freek van der Vet, Helsinki

Zusammenfassung

Russische NGOs sehen in ihrem Land angesichts der schleichenden Auswirkungen des Gesetzes über »ausländische Agenten« unsicheren Zeiten entgegen. Während die NGOs um ihre Existenz kämpfen wird ihre Arbeit dennoch fortgeführt. Insbesondere zwei NGOs bringen weiterhin im Namen von Opfern schwerer Gräueltaten, vor allem im Nordkaukasus, Beschwerden vor den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR). Sie unternehmen das nicht nur, um den Staat in die Pflicht zu nehmen, sondern auch um Druck auf die Behörden auszuüben, damit die Angehörigen die sterblichen Überreste der Opfer zurückerhalten.

Unsichere Zukunft für russische NGOs

Russische Menschenrechtsorganisationen und Menschenrechtsverteidiger kämpfen auf widrigem Terrain. Seit 2005 hat die Staatsduma mehrere Gesetespakete verabschiedet, die die Pflichten von NGOs bei der Registrierung und Rechenschaftslegung ausgeweitet haben. Ebenso wurden die Befugnisse der Behörden zur Prüfung der Tätigkeit der Organisationen erweitert. Diese Entwicklung kulminierte im Jahr 2012, als die Staatsduma ein föderales Gesetz verabschiedete, durch das Organisationen, die »politisch tätig« sind und Zuwendungen aus dem Ausland erhalten, sich beim Justizministerium als ausländische Agenten registrieren lassen müssen.

Im Februar 2014 reichten das »European Human Rights Advocacy Centre« (EHRAC) in London und das »Menschenrechtszentrum »Memorial« in Moskau im Namen von elf russischen NGOs eine Beschwerde beim EGMR in Straßburg ein. Der EGMR funktioniert als Menschenrechtsgericht des Europarates, Europas größter zwischenstaatlicher Menschenrechtsinstitution. Bürger der 47 Mitgliedsstaaten des Europarates können direkt beim EGMR eine Beschwerde einreichen, wenn sie der Ansicht sind, dass ihre Menschenrechte, wie sie von der Europäischen Menschenrechtskonvention geschützt werden, verletzt wurden. Die elf NGOs führen in ihrer Beschwerde an, dass die Auswirkungen des Gesetzes über »ausländische Agenten« ihr Recht auf freie Meinungsäußerung und freie Vereinigung verletzen, und dass »politische Tätigkeit« mangelhaft definiert sei. Die NGOs beschwerten sich insbesondere über die Diffamierung, die sie durch das Gesetz über »ausländische Agenten« in Russland erfahren würden (EHRAC: Leading Russian...; i. d. Lesetipps).

Einen Monat nachdem die NGOs Beschwerde beim EGMR eingereicht hatten, führten Beamte der Rechtsschutzbehörden eine Serie von unerwarteten Überprüfungen in den Büros von NGOs durch. Wäh-

rend russische zivilgesellschaftliche Organisationen sich von Anfang an einer Registrierung widersetzen, ist es seit 2014 so, dass das Justizministerium von sich aus jede Organisation in sein Register »ausländischer Agenten« aufnehmen kann. In dem vergangenen Jahr bestand für NGOs, die als ausländische Agenten registriert sind, der einzige Behelf darin, vor ein russisches Gericht zu ziehen. Dutzende von NGOs sehen sich nun verwaltungs- oder zivilrechtlichen Klagen ausgesetzt, sofern sie das Gesetz nicht befolgen. Einige wenige NGOs, beispielsweise das Petersburger »Antidiskriminierungszentrum Memorial« und die Organisation »Wyhod« (»Coming Out«) haben sich nach langwierigen Gerichtsverfahren aufgelöst (Human Rights Watch: Russia. Government...; i. d. Lesetipps). Diese Entwicklung spitzte sich 2015 weiter zu, als die Staatsduma ein Gesetz über unerwünschte Organisationen verabschiedete, das festlegt, dass russische Behörden eine ausländische oder internationale Organisation des Landes verweisen können.

Der Nordkaukasus vor dem EGMR

Der Ausgang der Beschwerde der NGOs beim EGMR gegen das Gesetz über ausländische Agenten wird Jahre auf sich warten lassen, auch wenn die Beschwerdeführer eine Eilbearbeitung beantragt haben. Russische NGOs sind als Beschwerdeführer beim EGMR sehr aktiv, insbesondere, wenn es um Beschwerden im Zusammenhang mit dem zweiten bewaffneten Konflikt und der Antiterror-Operation in der Republik Tschetschenien geht (Barret: Chechnya's Last Hope?; i. d. Lesetipps). Beim EGMR sind aber auch viele Beschwerden eingegangen, die russische NGOs im Namen von Mandanten aus diversen Großstädten Russlands eingelegt haben. In den Anträgen geht es beispielsweise um Häftlinge, die in überfüllten Zellen ohne medizinische Versorgung leben müssen, die Segregation von Roma-Kindern im Bildungswesen oder das Schikanieren von Wehrpflich-

tigen in der russischen Armee (McIntosh Sundstrom: Russian NGOs...; i. d. Lesetipps).

In der Mehrheit der Fälle wählen russische Menschenrechtsanwälte, die sich auf die Europäische Menschenrechtskonvention und Beschwerden vor dem EGMR spezialisiert haben, eine strategische Beschwerdeführung. Diese Art der Beschwerdeführung zielt nicht nur darauf ab, den Mandanten zu deren individuellem Recht zu verhelfen, sondern auch darauf, eine weitreichende gesellschaftliche Wirkung zu erzielen. Ein Verfahren könnte die Regierung dazu nötigen, Gesetze zu reformieren, die Praxis der Gesetzesanwendung zu ändern oder die Ermittlungsunterlagen für Opfer von Gräueltaten zugänglich zu machen. Diese Art der Beschwerdeführung ist allerdings teuer, weil sie zeitaufwendig ist (Hershkoff: Public Law Litigation; i. d. Lesetipps). Nicht jeder ist in der Lage, auf das Fachwissen von Anwälten zurückzugreifen, die strategisch Beschwerde führen. Strategische Beschwerdeführung ist selektiv. In einigen Fällen sucht der Anwalt selbst nach Mandanten mit einem wohlbegründeten Anliegen. Das Antidiskriminierungszentrum Memorial hat aktiv nach exemplarischen Fällen von Diskriminierung gegen Roma oder Tschetschenen gesucht, um zu illustrieren, dass die Diskriminierung dieser Bevölkerungsgruppen in Schulen oder an Kontrollstellen im Nordkaukasus ein systemisches Problem darstellt (van der Vet: Holding on...; i. d. Lesetipps).

Der ursprüngliche Optimismus zur Wirkung des EGMR mag zwar im letzten Jahr abgenommen haben, doch bleibt der EGMR für viele Russen ein unverzichtbares Mittel und letzte Option zur Feststellung der Verantwortung des Staates, insbesondere, wenn es um Opfer von Gräueltaten aus dem Nordkaukasus geht. Nach zehnjährigem Warten hat der EGMR die Beschwerde von Überlebenden des Geiseldramas vom 1. bis zum 3. September 2004 in der Schule Nr. 1 von Beslan (Nordossetien) zugelassen. Die Kinder und ihre Lehrer waren in der Turnhalle der Schule als Geisel genommen worden, bis die Geiselnahme ihre Sprengsätze zündeten. Während der Geiselnahme, der Explosion und der Stürmung der Schule durch russische Spezialeinheiten und Militär starben 334 Menschen, die meisten von ihnen Kinder. Hunderte Überlebende und Angehörige von Opfern wandten sich, unterstützt von der Organisation »Stimme von Beslan« oder von EHRAC, an den EGMR. Sie führten an, dass der russische Staat den Terroranschlag nicht verhindert und die Operation zur Rettung der gefangenen Kinder nicht sicher durchgeführt hat (van Riel, Saffer: The Voice of Beslan...; i. d. Lesetipps).

Verstöße im Zusammenhang mit dem zweiten Tschetschenienkrieg machen einen großen Teil der Beschwerden aus, bei denen russische NGOs die Ver-

tretung übernehmen. EHRAC hat vor allem mit dem Moskauer »Menschenrechtszentrum »Memorial« bei der rechtlichen Unterstützung für Opfer des Tschetschenienkonflikts zusammengearbeitet. Eine andere Organisation, das niederländisch-russische Rechtsbeistandsprojekt »Russische Rechtsinitiative« (Stichting »Russian Justice Initiative« – SRJI), das in Moskau ansässig ist, arbeitet ebenfalls zu Fällen aus der Kaukasusregion. Während beide Organisationen ein ganzes Spektrum von Fällen aus dieser Region bearbeiten, überwiegen die Beschwerden von Angehörigen von Personen, die während des Konflikts verschwunden sind. Nach Angaben von Memorial sind mehrere Tausend Personen, nachdem sie gewaltsam festgenommen wurden, spurlos verschwunden. Ihre Angehörigen haben seither nichts mehr von ihnen gehört (PZ »Memorial«: Tschetschnja, 2004 god. Pochischtschenija i istschenovenija ljudej, 7. Februar 2005; <<http://www.memo.ru/hr/hotpoints/caucas1/msg/2005/02/m31404.htm>>).

Diesen beiden Organisationen ist es zu verdanken, dass über 200 Beschwerdeanträge im Namen von Angehörigen und Opfern des Tschetschenienkonflikts erfolgreich gewesen sind. In den meisten Fällen befand der EGMR, dass die russischen Behörden das Recht auf Leben verletzt und keine effektive Untersuchung des gewaltsamen Verschwindens unternommen haben. Das Verschwinden von Personen lässt die Angehörigen häufig in einem Zustand der Ungewissheit über das Wohlergehen und den Verbleib der verschwundenen Familienmitglieder zurück. Diese Ungewissheit wird dann verstärkt, wenn die Behörden keine strafrechtliche Untersuchung einleiten oder den Angehörigen und deren Anwälten keinen Zugang zu den Ermittlungsakten gewähren (van der Vet: Seeking Life...; i. d. Lesetipps). Der EGMR erkennt diesen langwährenden Leidenszustand an und urteilt gewöhnlich, dass der fehlende Zugang zu Informationen und die Ungewissheit einen Verstoß gegen das Verbot unmenschlicher und erniedrigender Behandlung darstellen.

Während die NGOs berichten, dass die russische Regierung die finanzielle Entschädigung für die Angehörigen oft gezahlt hat, erfolgt eine weitergehende Umsetzung der Urteile zwar nur sehr schleppend, hat aber wenigstens in einigen Fällen dazu geführt, dass Ermittlungsverfahren wieder aufgenommen wurden (Issaeva, Sergeeva, Suchkova: Enforcement of the Judgments...; i. d. Lesetipps). Eine der Folgen der strategischen Beschwerdeführung durch diese Organisationen ist eine Akkumulierung von Urteilen über längere Zeit, was wiederum zu einem erhöhten Druck von Seiten des Europarates auf die Russische Föderation führt die Urteile des EGMR auch umzusetzen. Diese vielen Dutzend Fälle kulminierten in dem Urteil zu »Aslacha-

nowa und andere gegen Russland«, das im April 2013 rechtskräftig wurde (ECtHR: Aslakhanova and Others v. Russia...; i. d. Lesetipps). Dieser Fall markierte einen Haltungswechsel beim EGMR. Es war das erste Mal, dass der Gerichtshof Beschwerden zum Verschwinden von Personen im Nordkaukasus in einem einzigen Verfahren zusammenführte. Es war auch das erste Mal, dass der EGMR davon Abstand nahm, Fälle von gewaltsamem Verschwinden von Fall zu Fall zu behandeln und explizit erklärte, dass das Verschwinden von Personen im Nordkaukasus ein systemisches Problem darstellt, für das es keinen innerstaatlichen russischen Behelf gibt.

Die Anwälte, die zu diesen Fällen arbeiten, sind zunehmend auch bei der innerstaatlichen Umsetzung dieser Urteile durch Lobbyarbeit beim Ministerkomitee des Europarates aktiv, dem politischen Gremium, das für die innerstaatliche Umsetzung von Urteilen des EGMR zuständig ist. Sie richten darüber hinaus mit Diplomaten spezielle Arbeitsgruppen ein und legen regelmäßig Memoranden vor (van der Vet: Transitional Justice..., McIntosh Sundstrom: Russian NGOs...; i. d. Lesetipps). In dieser Hinsicht könnte eine Umsetzung der Urteile bedeuten, dass die sterblichen Überreste der Verschwundenen den Angehörigen übergeben werden oder eine Sondereinheit zur Untersuchung der Fälle von gewaltsamem Verschwinden in der Region eingesetzt wird. Diese Form der Lobbyarbeit oder Interessenver-

tretung lässt diese NGOs in den Bereich von politischer Verhandlung und Diplomatie eintreten.

Russische Menschenrechtsorganisationen, die mit finanzieller Unterstützung aus dem Ausland arbeiten, sehen sich zunehmend mit rechtlichen Hindernissen konfrontiert. Die meisten NGOs, die in das Register für ausländische Agenten aufgenommen wurden, waren verwaltungs- und zivilrechtlichen Klagen ausgesetzt. Eine Reihe professioneller Anwälte vertritt diese Organisationen vor russischen Gerichten, manchmal mit Erfolg. Der EGMR könnte einen weiteren Weg darstellen, auf dem die Rechtskonformität des Gesetzes über ausländische Agenten geprüft werden kann, allerdings ist dies ein langsamer Weg. Während einige NGOs beschlossen haben sich aufzulösen, ist es jedoch unwahrscheinlich, dass die Anwälte und Aktivisten, die für sie arbeiten, ihre Tätigkeit ebenfalls einstellen. Russische Anwälte und NGOs werden weiterhin effiziente Beschwerdeführer beim EGMR sein, besonders dann wenn es sich um Fälle aus dem Nordkaukasus handelt. Die Umsetzung der Urteile, etwa in Bezug auf eine Übermittlung sterblicher Überreste an Angehörige, mag zwar schmerzlich langsam erfolgen, doch haben die Entscheidungen des Gerichtshofes ein wertvolles Ergebnis: Sie stellen die Verantwortung des Staates fest.

Übersetzung aus dem Englischen: Hartmut Schröder

Über den Autor

Freek van der Vet ist Postdoctoral Fellow am Aleksanteri-Institut der Universität Helsinki. Er untersucht in seiner Arbeit, wie Menschenrechtsanwälte durch strategische Prozessführung soziale Veränderungen bewirken können, und wie Menschenrechtsverteidiger mit gefährlichen Bedingungen umgehen. Beiträge von ihm sind unter anderem in »The International Journal of Human Rights«, »Social & Legal Studies«, »Human Rights Review« und der »Review of Central and East European Law« erschienen. Derzeit arbeitet er in einem Projekt zum Schutz von Journalisten und Menschenrechtsverteidigern, die hohen Risiken ausgesetzt sind (<www.freekvandervet.com>). Der obige Beitrag ist eine komprimierte Fassung seiner Doktorarbeit, die er 2014 an der Universität Helsinki verteidigte.

Lesetipps

- Barrett, Joseph: Chechnya's Last Hope? Enforced Disappearances and the European Court of Human Rights, in: Harvard Human Rights Journal, 22. 2009, Nr. 1, S. 133–143.
- European Court of Human Rights (ECtHR): Aslakhanova and Others v. Russia (Application Nos. 2944/06 and 8300/07, 50184/07, 332/08, 42509/10), 2013; <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-115657-#%22itemid%22:%22001-115657%22>>.
- European Human Rights Advocacy Centre (EHRAC): Leading Russian Human Rights NGOs Launch Challenge at European Court to 'Foreign Agent' Law, 7. Februar 2013; <<http://www.ehrac.org.uk/news/leading-russian-human-rights-ngos-launch-challenge-at-european-court-to-foreign-agent-law/>>.
- Hershkoff, Helen: Public Law Litigation. Lessons and Questions, in: Human Rights Review 10.2009, Nr. 2, S. 157–181.
- Human Rights Watch: Russia. Government against Rights Groups, 18. Januar 2015; <<https://www.hrw.org/news/2015/10/20/russia-government-against-rights-groups>>.

- Issaeva, Maria, Irina Sergeeva, Maria Suchkova: Enforcement of the Judgments of the European Court of Human Rights in Russia: Recent Developments and Current Challenges, in: *Sur – International Journal of Human Rights* 8.2011, Nr. 15, S. 67–90.
- McIntosh Sundstrom, Lisa: Advocacy beyond Litigation. Examining Russian NGO Efforts on Implementation of European Court of Human Rights Judgments, in: *Communist and Post-Communist Studies* 45.2012, Nr. 3–4, S. 255–268.
- McIntosh Sundstrom, Lisa: Russian NGOs and the European Court of Human Rights. A Spectrum of Approaches to Litigation, in: *Human Rights Quarterly* 36.2014, Nr. 4, S. 844–868.
- van der Vet, Freek: Seeking Life, Finding Justice. Russian NGO Litigation and Chechen Disappearances before the European Court of Human Rights, in: *Human Rights Review* 13.2012, Nr. 3, S. 303–325.
- van der Vet, Freek: Transitional Justice in Chechnya. NGO Political Advocacy for Implementing Chechen Judgments of the European Court of Human Rights, in: *Review of Central and East European Law*, 38.2013, Nr. 3–4, S. 363–388.
- van der Vet, Freek: Holding on to Legalism. The Politics of Russian Litigation on Torture and Discrimination before the European Court of Human Rights, in: *Social & Legal Studies*, 23.2014, Nr. 3, S. 361–381.
- van Riel, Marina, Beth Saffer: The Voice of Beslan. An Interview, in: *EHRAC Bulletin*, 2015, Nr. 23, 7. Juli 2015; <<http://www.ehrac.org.uk/resources/interview-with-the-voice-of-beslan/>>.

KOMMENTAR

Straßburger Zwangsmechanismus¹

Kirill Korotejew und Sergej Golubok, Moskau / St. Petersburg

Das Ministerkomitee des Europarates hat jüngst eine weitere Interim-Entschießung verabschiedet zu der Frage, inwieweit Russland Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zu »tschetschenischen« Verfahren umsetzt (Interim Resolution CM/ResDH(2015)45, 12. März 2015, <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2299337&Site=CM>>; d. Red.). In der Entschließung ruft das Ministerkomitee Russland erneut dazu auf, diese Entscheidungen umzusetzen und bringt seine tiefe Enttäuschung zum Ausdruck: es sei nichts unternommen worden, um den Opfern zu ihrem Recht zu verhelfen. Mittlerweile haben sich über 200 Entscheidungen des EGMR angehäuft, bei denen es um Beschwerden hinsichtlich außergerichtlicher Hinrichtungen, wahlloser Bombardierungen von Dörfern, Folter und vor allem um gewaltsame Verschleppung durch das russische Militär in Tschetschenien geht. Letztere Subkategorie der »tschetschenischen« Verfahren ist besonders umfangreich: Zu diesen Fällen hat der EGMR Ende 2010 einen eigenen Beschluss gefasst, in dem die Schaffung einer zentralen auf hoher Ebene angesiedelten Behörde zur Untersuchung der Fälle angemahnt wird. Verlangt wird auch ein Zugang zu den Ermittlungsunterlagen für die Betroffenen sowie

eine Suche nach den Verschwundenen und die Identifizierung ihrer sterblichen Überreste. Die Situation hinsichtlich der Umsetzung von Entscheidungen des EGMR zu tschetschenischen Fällen hat sich jedoch nicht verbessert, und die Reaktion des Ministerkomitees auf diese Verstöße ist weiterhin zahnlos. Im Sommer 2005 sind die ersten Straßburger Entscheidungen in Kraft getreten, 2011 wurde die erste Interims-Entschließung des Ministerkomitees verabschiedet. In ihr wurden ein Zwischenergebnis hinsichtlich der mangelnden Umsetzung von EGMR-Entscheidung durch Russland sowie detaillierte Empfehlungen an die russische Regierung formuliert, wie diese Verstöße zu korrigieren wären. Nun hat das Ministerkomitee konstatiert: In den vergangenen dreieinhalb Jahren hat sich nichts geändert.

Der Aufmerksamkeit des Ministerkomitees, das sich auf den Zugang für Betroffene zu den Unterlagen konzentriert, entgeht allerdings das wichtigste Problem: Keiner der an Morden und Verschleppungen Schuldigen ist zur Verantwortung gezogen worden. Bei den fürchterlichsten Verbrechen, etwa der »kaltblütigen Hinrichtung von über 60 Zivilisten« (so hatte der EGMR die Erschießungsaktion in dem Dorf Nowyje Aldy bezeichnet), ist die Verjährungsfrist von 15 Jahren verstrichen,