Halbzeit der Amtszeit:
Der Menschenrechtskommissar des Europarats – ein Erfolgsmodell?

Sebastian Schulz

Inhaltsübersicht

I. Einleitung

II. Mandat und Handlungsinstrumentarium

III. Einzelfallbetrachtung

IV. Epilog und Perspektiven

I. Einleitung

In der aktuellen öffentlichen Debatte um die Osterweiterung der Europäischen Union und die Beitrittsbestrebungen der Türkei zur EU[1] wird vielfach über dieselben Themen diskutiert. Eines dieser Themen – im Falle der Türkei wohl das beherrschende – ist die Achtung der Menschenrechte, unter anderem im Rahmen der Erfüllung der sogenannten Kopenhagener Kriterien.[2]

Weit seltener wird in diesem Zusammenhang auf die Tatsache hingewiesen, daß sowohl die Beitrittskandidaten aus Osteuropa[3] als auch die Türkei[4] sich im Rahmen ihrer Mitgliedschaft im Europarat (ER) dessen fundamentaler Werteordnung unterworfen haben[5]. Die mangelnde Beachtung[6] in der öffentlichen Diskussion mag mehrere Gründe haben. Einer dieser Gründe ist, daß Menschenrechte regelmäßig nur dann in den Fokus des öffentlichen Interesses rücken, wenn über spektakuläre Menschenrechtsverletzungen oder humanitäre Katastrophen berichtet wird. Ein anderer Grund ist möglicherweise der Mangel an effektiver Ermittlung und Ahndung von Mißständen und Verletzungen durch den jeweiligen Hoheitsträger oder eine internationale Organisation.

Diesem Mißstand abzuhelfen und die Förderung der Menschenrechte voranzutreiben, haben die Staats- und Regierungschefs der 40 Mitgliedstaaten[7] des Europarates anläßlich des 2. Europagipfels 1997 in Straßburg einen Aktionsplan verabschiedet, der die Schaffung des Amtes eines Kommissars für Menschenrechte vorsieht. Die Umsetzung dieser Initiative erfolgte durch eine entsprechende Resolution[8] des Ministerkomitees des Europara-

1 Im Text verwandte Abkürzungen: EGMR für Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte; EMRK für Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten; ER für Europarat; EU für Europäische Union; MK für Ministerkomitee des Europarates; NGO für Nichtregierungsorganisation(en); PV für Parlamentarische Versammlung des Europarates.

2 Die Kopenhagener Kriterien legen fest, welche Bedingungen für den Beitritt zur EU erfüllt werden müssen; diese sind: das politische, das wirtschaftliche und das sog. Acquis-Kriterium.

3 Polen ist seit dem 29. November 1991 ER-Mitglied, die Slowakei und die Tschechische Republik seit 30. Juni 1993, Ungarn seit 6. November 1990.

4 Die Türkei, seit 13. April 1950 ER-Mitglied, unterzeichnete die EMRK am 4. November 1950 und ratifizierte sie am 18. Mai 1954.

5 Vgl. Art. 3 ER-Satzung.

6 Freilich ohne zu unterstellen, daß dies übersehen wird.

7 Die Angabe bezieht sich auf die Anzahl im Jahre 1997; nunmehr sind 44 europäische Staaten Mitglied des ER.

8 Resolution (99) 50 vom 7. Mai 1999, in *Council of Europe*, Yearbook of the European Convention on Human Rights, Vol. 42, 1999, S. 396 ff. Die Resolution wie auch alle anderen Dokumente des Menschenrechtskommissars sind im Internet abrufbar unter der Adresse: *www.commissioner.coe.int*.

tes. Am 15. Oktober 1999 wurde schließlich der spanische Professor für Staats- und Verwaltungsrecht *Alvaro Gil-Robles* als erster Menschenrechtskommissar des Europarates inauguriert; dieser nahm seine Tätigkeit am 1. Januar 2000 auf.

Da nunmehr drei Jahre, die Hälfte der Amtszeit *Gil-Robles*', seither vergangen sind, bietet es sich an, eine kurze Einführung in das Amt des Menschenrechtskommissars anhand konkreter Beispiele zu geben.

II. Mandat und Handlungsinstrumentarium

Der Kandidat für das Amt des Kommissars wird von der Parlamentarischen Versammlung (PV) für eine einmalige Amtszeit von sechs Jahren gewählt.[9] Er ist dem Generalsekretariat des ER angegliedert, sein Amtssitz ist mithin Straßburg.[10] Die Finanzierung seines Mandats obliegt dem ER, allerdings verfügt der Kommissar nicht über ein separates Budget.[11]

Die Quelle, die das Mandat und das Handlungsinstrumentarium des Menschenrechtskommissars beschreibt, ist die Resolution (99) 50 des Ministerkomitees. Bezüglich einer weiteren Konkretisierung des Mandats, insbesondere hinsichtlich der mit ihm verbundenen Kompetenzen, ist es ferner erforderlich, eine Abgrenzung zu den Befugnissen anderer ER-Organe vorzunehmen.

1. Mandat

Aufgabe des Menschenrechtskommissars ist a priori die Bewahrung und Durchsetzung der Menschenrechte und Grundfreiheiten in den Mitgliedstaaten des ER. Im einzelnen soll er diese bei der legislativen und administrativen Anpassung und Umsetzung der EMRK beratend unterstützen, die Menschenrechtserziehung fördern sowie die Einhaltung bzw. Beachtung der Menschenrechte prüfen und anregen.[12] Darüber hinaus hat er auf deren Anfrage zu Einzelfragen gegenüber dem MK und der PV Stellung zu nehmen. In Wahrnehmung seines Mandats wird der Kommissar ausschließlich präventiv[13] tätig und arbeitet dabei unabhängig und unparteiisch; er ist aber gleichwohl gehalten, sich nach den vom MK und von der PV bezüglich seiner Arbeit geäußerten Ansichten zu richten.[14] Er besitzt weder die Kompetenz zu judizieren, noch kann er quasi-exekutiv wie das MK handeln.[15]

2. Handlungsinstrumentarium

Im Hinblick auf das dem Menschenrechtskommissar zur Verfügung stehende Handlungsinstrumentarium muß weiter unterschieden werden zwischen den Instrumenten zur Wahrnehmung seiner Arbeit[16] und denen, die das Ergebnis seiner Arbeit bilden. Diese Unterscheidung impliziert zwar eine Einteilung nach der Chronologie der ergriffenen Maßnahmen, jedoch ist es sachlogisch sinnvoll, die Maßnahmen einer kausalen Einordnung aufgrund der Res(99) 50 zu unterwerfen.

a. Maßnahmen nach Art. 3 lit. a-e Res(99) 50

Das Mandat des Menschenrechtskommissars umfaßt in Art. 3 lit. a-e Res(99) 50 kurz folgende Aufgaben:

---

9 Vgl. Art. 9 Abs. 1, 11 Res(99) 50.

10 Vgl. Art. 12 Abs. 1 Res(99) 50.

11 Vgl. Art. 12 Abs. 2 Res(99) 50.

12 Die Einzelheiten sind in Art. 3 Res(99) 50 niedergelegt.

13 In diesem Zusammenhang darf die Tätigkeitsbeschreibung als präventiv nicht ausschließlich im Wortsinne verstanden werden, denn der Kommissar wird regelmäßig auch in Reaktion auf einen in der Vergangenheit liegenden konkreten Einzelfall aktiv. So z. B. im Rahmen der u. besprochenen Opinion CommDH/Rec(02) 1.

14 Art. 2, 4 Res(99) 50.

15 Dies ergibt sich einerseits aus Art. 1 Abs. 1 und 2, andererseits aus Art. 3 Abs. 2 Res(99) 50.

16 Die sich aus Art. 3 lit. a-e Res(99) 50 ergibt und wiederum (nur) durch die Schranke des Art. 1 Abs. 2 Res(99) 50 begrenzt wird.

- *Förderung* der Menschenrechtserziehung und der tatsächlichen Einhaltung der Menschenrechte (Art. 3 a und b),
- *Erteilung* von Auskünften und Ratschlägen bzgl. des Schutzes der Menschenrechte und der Verhinderung deren Verletzung (Art. 3 c),
- *Unterstützung* von nationalen Menschenrechtsbeauftragten (Art. 3 d) und die
- *Feststellung* von normativen und praxisbezogenen Unzulänglichkeiten hinsichtlich der Wahrung der Menschenrechte und *Beseitigung* dieser Mängel (Art. 3 e).

In Wahrnehmung dieser Aufgaben[17] veranstaltet der Kommissar Seminare, Konferenzen und Treffen. Ferner unternimmt er offizielle Besuche[18] in die Mitgliedstaaten des ER, um sich einerseits zu informieren, andererseits um die Wahrung der Menschenrechte durch die vorgenannten Maßnahmen zu fördern.

Die Organisation von Seminaren hat zum Ziel, mit Repräsentanten der Mitgliedstaaten und NGO sowie mit nationalen Menschenrechtsbeauftragten bestimmte einzelfallbezogene Fragestellungen zu diskutieren und zu einem konsensuellen Ergebnis zu gelangen, das als Grundlage für ein konzertiertes oder von einer Mehrheit akzeptiertes Vorgehen in diesem Einzelfall dient.[19]

Zusammen mit nationalen Menschenrechtsbeauftragten veranstaltet der Kommissar Konferenzen, auf denen die Teilnehmer beispielsweise Grundsätze über die Stellung und die Arbeit von Menschenrechtsbeauftragten ausarbeiten, was zur Unterstützung und zur Stärkung derselben beitragen soll.[20]

Die Ergebnisse seiner diesbezüglichen Aktivitäten legt der Kommissar schriftlich in Berichten nieder, die dem MK und ggf. der PV zugeleitet werden. Diese Berichte enthalten in der Regel *Findings*[21] oder *Conclusions*[22] zu bestimmten Einzelfragen bzw. als Ergebnis.

Eine gewisse Doppelstellung, hinsichtlich der Maßnahmen, die der Kommissar ergreifen kann oder muß, nehmen Art. 3 lit. d und e Res(99) 50 ein. So kann er wie zuvor beschrieben, aber auch wie nachfolgend dargestellt, aktiv werden.

b. Maßnahmen nach Art. 3 lit. d-h Res(99) 50

Allgemein beschränkt sich das Handlungsinstrumentarium gemäß Art. 8 Abs. 1 Res(99) 50 auf schriftliche Äußerungen über gemäß Art. 3 lit. d-h Res(99) 50 bereits ergriffene oder zu ergreifende Maßnahmen.

Im einzelnen kann sich der Menschenrechtskommissar mehrerer unterschiedlicher Äußerungsformen bedienen; welche er konkret wählt, hängt zuvorderst von der im Rahmen seines Mandats wahrgenommenen Aufgabe ab. Gleichwohl ist der Kommissar in dieser Wahl nicht gebunden.[23] Ein wichtiger Unterschied zu EGMR und MK ist in diesem Zusammenhang, daß der Kommissar seine schriftlichen Äußerungen nicht direkt an den betroffenen Mitgliedstaat richten kann, sondern immer an das MK oder die PV leiten muß.[24]

---

17 Insbesondere derjenigen aus Art. 3 a-d Res(99) 50.

18 Zum Teil auf Wunsch des MK, vgl. CommDH(01) 3.

19 Vgl. zum Beispiel das Seminar "*Human rights standards applying to the holding of aliens wishing to enter a Council of Europe member State and to the enforcement of expulsion orders*", das u. a. Grundlage für die Recommendation CommDH/Rec(01) 1 ist.

20 Dazu z. B.: "*Conclusions of the European Ombudsmen Conference*", CommDH(02) 3, abrufbar unter: www.commissioner.coe.int/docs/CommDH(2001)3_E.doc.

21 Siehe z. B. CommDH(02) 11.

22 Siehe z. B. CommDH(02) 3.

23 Arg. e Art. 3 lit. g Res(99) 50.

24 Vgl. auch Fn. 28.

Empfehlungen (*Recommendations*) sind insbesondere die adäquate Entscheidungsform im Hinblick auf Äußerungen gemäß Art. 3 lit. e Res(99) 50. Grundsätzlich ist aber auch denkbar, andere Äußerungen in Wahrnehmung des Mandats als *Recommendation* abzusetzen, wobei jedoch immer deren Geeignetheit die Entscheidung über das „Wie" leiten sollte.[25]

Gutachten (*Opinions*) hat der Kommissar bisher lediglich in zwei Fällen erstattet und ist dabei gemäß Art. 3 lit. d[26] bzw. Art. 3 lit. e[27] Res(99) 50 tätig geworden. *Opinions* erscheinen als geeignete Form der Stellungnahme, wenn es sich um (rechtliche) Ausführungen zu spezifischen (An-) Fragen betreffend die Auslegung der EMRK oder von Urteilen des EGMR handelt.

Nach dem Gesagten erübrigt sich zwar der Hinweis darauf, daß der Kommissar keine Sanktionen verhängen kann, wenn Menschenrechte (wiederholt) verletzt werden. Gleichwohl sind die moralische Wirkung und der daraus für die betroffenen Mitgliedstaaten erwachsende öffentliche Druck groß, so daß diese regelmäßig mehr oder minder effektive Maßnahmen zur Behebung des menschenrechtswidrigen Zustandes ergreifen. Darüber hinaus hat das MK die Möglichkeit, aufgrund der Stellungnahmen des Menschenrechtskommissars seinerseits entsprechende Entscheidungen[28] zu beschließen oder Maßnahmen zu ergreifen. Diese Maßnahmen könnten z. B. die Aufforderung an einen Mitgliedstaat beinhalten, die vom Kommissar empfohlenen Schritte zum Schutz oder zur Verwirklichung der Menschenrechte zu ergreifen und können bei Mißachtung zum Ausschluß des jeweiligen Mitgliedstaates führen.[29]

In diesem Zusammenhang muß zum besseren Verständnis des Vorerwähnten hervorgehoben werden, daß die schriftlichen Äußerungen des Kommissars in der Regel – ganz im Gegensatz zu der beim Monitoring des PV und MK geübten Praxis – veröffentlicht werden.[30]

Anlaß für konkrete Maßnahmen des Menschenrechtskommissars sind sowohl Informationen, die er auf seinen Besuchen in den ER-Mitgliedstaaten erhält, als auch solche, die ihm durch nationale Hoheitsträger und Menschenrechtsbeauftragte, Einzelpersonen sowie NGO übermittelt werden.[31] Ferner wird er auf Verlangen der PV oder des MK in Bezug auf konkrete Fragestellungen tätig.[32] In diesem Zusammenhang sollen die ER-Mitgliedstaaten dem Menschenrechtskommissar die Wahrnehmung seines Mandates insofern erleichtern, als sie insbesondere gewünschte Kontakte vermitteln und Auskünfte erteilen. Mit dem Recht des Kommissars, Informationen zu sammeln, korrespondiert allerdings keine allgemeine Berichtspflicht der Mitgliedstaaten.[33]

Als Ergebnis von Sachverhaltsermittlung und Subsumtion fertigt der Menschenrechtskommissar Berichte (i.e. Tätigkeitsberichte, Berichte über Reisen in Mitgliedstaaten und Einzelfragen), Empfehlungen und Stellungnahmen, die dem MK, gege-

25 Vgl. den Wortlaut des Art. 3 lit. g Res(99) 50.

26 Opinion 2/2002, CommDH(02)16.

27 Opinion 1/2002, CommDH(02) 7, s. u. III. 2.

28 In den Entscheidungen des MK heißt es auf die entspr. Stellungnahmen des Menschenrechtskommissars allerdings häufig nur: *„The Deputies took note of the information given by the Commissioner concerning his visits to [...]"*.

29 Vgl. Art. 8 Satz 1 ER-Statut, soweit ersichtlich hat das MK davon bislang keinen Gebrauch gemacht.

30 Wenn auch die Entscheidung, sie zu veröffentlichen, das MK – also das politische Organ des ER – trifft. Diese Veröffentlichungen sind im Internet verfügbar (s. o. Fn. 8). Weiterführende Informationen zum Monitoring des ER finden sich im Internet auf der Homepage des Auswärtigen Amtes unter: *www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/menschenrechte/europarat/konventionen/monitoring_html*; dieses Verfahren soll hier nicht weiter dargestellt werden.

31 Vgl. Art. 5 Abs. 1 Res(99) 50.

32 Art. 3 lit. f Res(99) 50.

33 Vgl. Art. 5 Abs. 2, 6 Abs. 1 Res(99) 50.

benenfalls der PV und anschließend dem betreffenden Mitgliedstaat zugeleitet werden.

Im Rahmen seiner Tätigkeit – gleichgültig, ob es sich dabei um die Beschaffung von Informationen handelt oder um die Auswertung derselben in Form der o. g. schriftlichen Äußerungen – ist der Menschenrechtskommissar vor allem an die EMRK und die Rechtsprechung des EGMR gebunden. Darüber hinaus ist er jedoch auch verpflichtet, sich nach den vom MK und von der PV bezüglich seiner Arbeit geäußerten Ansichten zu richten.[34]

III. Einzelfallbetrachtung

Der Menschenrechtskommissar hat seit dem Beginn seiner Amtszeit vor nunmehr drei Jahren bereits ein beachtenswertes Pensum an Besuchen in den ER-Mitgliedstaaten realisiert. Hierbei hat er sich naturgemäß über die Situation der Menschenrechte in den jeweiligen Ländern informiert und das Ergebnis seiner Ermittlungstätigkeit in zahlreichen *Reports* dokumentiert.[35]

Ferner organisierte der Kommissar zahlreiche Seminare und Konferenzen zu aktuellen menschenrechtlichen Themen und aus aktuellem Anlaß, wie zum Beispiel das Seminar zum Thema *„Protection of and respect for human rights as the basis for the democratic reconstruction of the Republic of Chechnya"*.

Darüber hinaus hat er bisher in zwei Einzelfallkomplexen[36] den relevanten Sachverhalt ermittelt, diesen einer Wertung auf der Grundlage der EMRK unterzogen und seine Schlußfolgerungen als *Recommendation* an das MK weitergeleitet.

Diese Stellungnahmen folgen nicht durchgängig dem gleichen Aufbau, sondern sind abhängig von der jeweiligen Aufgabe, die der Menschenrechtskommissar mit ihnen erfüllt; selbstverständlicher Bestandteil sind jedoch in jedem Fall die einzelfallbezogenen Empfehlungen oder gutachterlichen Stellungnahmen.

Exemplarisch werden im folgenden zwei Stellungnahmen eingehender dargestellt. Anhand dieser Stellungnahmen kann sowohl der jeweilige Auftrag als auch dessen spezifische Bearbeitung durch den Kommissar nachvollzogen werden.

1. Recommendation (02) 1 über die sogenannten Cleansing-Operationen des russischen Militärs in Tschetschenien

Mit der *Recommendation* (02) 1 wird der Kommissar im Rahmen seines Mandats gemäß Art. 3 lit. e Res(99) 50 tätig. Der *Recommendation* vorausgegangen sind ein Besuch des Kommissars in der Russischen Föderation im Winter 2001 sowie ein Informationsaustausch zwischen ihm und der Generalstaatsanwaltschaft der Russischen Föderation.

Die Darstellung der *Recommendation* folgt einem Aufbau, der im weitesten Sinne mit dem Aufbau eines gerichtlichen Urteils nach einer deutschen Prozeßordnung zu vergleichen ist: Nach der Schilderung des Lebenssachverhaltes wird dieser unter Normen der Verfassung der Russischen Föderation subsumiert[37]; sie schließt am Ende mit den Empfehlungen des Kommissars.

Inhaltlich befaßt sich die *Recommendation* mit der menschenrechtlichen Situation in der russischen Teilrepublik Tschetschenien, fokussiert auf Menschenrechtsverletzungen im Zuge sogenannter Cleansing-Operationen (Säuberungen) des russischen

---

34 Art. 4 Res(99) 50.

35 Vgl. oben II. 2. a. Die aktuelle Liste der Berichte über die Besuche in den Mitgliedstaaten ist im Internet abrufbar unter: *www.commissioner.coe.int/new/dyn/countries.asp.*

36 Die unten erläuterte CommDH/Rec(02) 1 und die CommDH/Rec(01) 1.

37 Eher obiter dictu erwähnt der Kommissar, daß der Sachverhalt auch eine schwere Verletzung von Art. 5 EMRK darstelle; eine darüber hinausgehende Subsumtion unter Normen der EMRK nimmt er indes nicht vor.

Militärs. Bei diesen Operationen handelt es sich offiziell um Identitätskontrollen der tschetschenischen Zivilbevölkerung, die mit dem Ziel durchgeführt werden, tschetschenische Untergrundkämpfer zu identifizieren und festzunehmen.

Der Menschenrechtskommissar beklagt in der vorliegenden *Recommendation* indes, daß im Zuge dieser Operationen willkürlich Personen aus der tschetschenischen Zivilbevölkerung Opfer von Mißhandlungen und Verschleppungen würden. Überdies verfüge er über Informationen, daß in Einzelfällen die Leichen der Verschleppten gefunden wurden und andere Verschleppte verschollen bleiben.

Dieser Sachverhalt offenbart nach Ansicht des Menschenrechtskommissars nicht nur die Verletzung fundamentaler Menschenrechte. Auch die Subsumtion unter Normen der Verfassung der Russischen Föderation läßt nur das Urteil zu, daß die beschriebenen Maßnahmen einen eklatanten Verstoß gegen die in der Verfassung verbürgten Grundrechte bedeuten.

Dieser Sachverhalt ist den russischen Behörden seit längerem bekannt. Unter anderem sah sich der Generalstaatsanwalt aufgrund internationalen Drucks schon 2001 veranlaßt, per Dekret[38] anzuordnen, daß Staatsanwälte während der Säuberungsaktionen der russischen Streitkräfte anwesend sein müssen.[39] Diese Maßnahmen wie auch Ermittlungen der Staatsanwaltschaft in bekannt gewordenen Einzelfällen haben bisher jedoch keinen substantiellen Erfolg gezeigt.

Die Subsumtion wird in der vorliegenden *Recommendation* nicht in bezug auf den vollständigen Sachverhalt vorgenommen, vielmehr konzentriert sich die rechtliche Wertung auf drei zentrale Fragen:

1. *Welche (Grund-) Rechte haben die festgenommenen und auf Militärstützpunkte verschleppten Personen?*
2. *Wer ist für die Beachtung der Grundrechte der festgenommenen Personen verantwortlich?*
   und
3. *Was kann getan werden, damit die (Grund-) Rechte der betreffenden Personen in der gegebenen Situation beachtet werden?*

Die Antwort auf die erste Frage enthält sowohl die Verfassung der Russischen Föderation als auch die neue russische Strafprozeßordnung. In Art. 22 normiert der russische Verfassunggeber, daß eine Person nur aufgrund einer entsprechenden richterlichen Entscheidung festgenommen oder inhaftiert werden darf und die Untersuchungshaft maximal 48 Stunden dauern kann. Der persönliche Schutzbereich des Artikels 22 ist unbeschränkt, gewährt die vorgenannten Rechte und Freiheiten mithin jedermann. Gemäß Art. 108 Abs. 3 der russischen Strafprozeßordnung muß ein Staatsanwalt um gerichtliche Entscheidung nachsuchen, wenn er einen Tatverdächtigen verhaften lassen will. Im Ergebnis bedeutet dies, bezogen auf die zu 1. formulierte Frage, daß Zivilpersonen innerhalb von 48 Stunden der Staatsanwaltschaft vorgeführt oder aber entlassen werden müssen. Darüber hinaus ist die Staatsanwaltschaft der ordentlichen Gerichtsbarkeit ausschließlich zuständig, wenn über die Festnahme oder Verhaftung einer *Zivilperson* entschieden werden soll; die Militärstaatsanwaltschaft darf solche Fälle nicht entscheiden, selbst dann nicht, wenn die festgehaltene Zivilperson von Angehörigen der Streitkräfte bzw. in einer militärischen Einrichtung festgehalten wird.

Bezüglich der zweiten Frage wird in der *Recommendation* auf Art. 1 des russischen

---

38 Dekret Nr. 46, vom 25. Juli 2001, „*On reinforcing supervision of respect for civil rights during operations to check citizens' registration of place of domicile [...] in relation to their current whereabouts within the Chechen Republic*".

39 Darüber hinaus hat der Oberkommandierende der russischen Streitkräfte in Tschetschenien für zukünftige Operationen die Befolgung strenger Regeln befohlen, Befehl Nr. 80 vom 27. März 2002.

Bundesgesetzes Nr. 168-FZ über die Prokuratura der Russischen Föderation verwiesen. Demgemäß ist der Schutz der Menschenrechte zwar Aufgabe der Prokuratura, deren Einhaltung und Beachtung auf dem Gebiet der Russischen Föderation haben jedoch die Staatsanwaltschaften zu überwachen. Um diese Aufgabe der Ermächtigung entsprechend wahrzunehmen, sind diese gemäß Artikel 22 des Bundesgesetzes Nr. 168-FZ berechtigt, Zutritt in sämtliche Einrichtungen und zu sämtlichen Grundstücken, über die hoheitliche Gewalt ausgeübt wird, zu verlangen. Daraus folgt, daß zuvorderst die Staatsanwaltschaften für die Beachtung und den Schutz der Menschenrechte zuständig sind.

Der Antwort auf die dritte Frage stellt die *Recommendation* ergänzende, im folgenden zum besseren Verständnis dargestellte Hinweise auf die tatsächliche und rechtliche Situation voran.

Obwohl Staatsanwälte, wie bereits erwähnt, ermächtigt sind, in Erfüllung ihres Auftrages Einrichtungen und Grundstükke zu betreten,[40] haben sie von dieser Ermächtigung im Hinblick auf das Betreten von militärischen Stützpunkten bisher keinen Gebrauch gemacht. Ferner erhält die russische Staatsanwaltschaft, nach Informationen des Menschenrechtskommissars, von den in Tschetschenien stationierten Streitkräften keinerlei Auskünfte über die Zahl der festgehaltenen Zivilisten, deren genauen Aufenthaltsort und die gegen sie erhobenen Vorwürfe. Damit sind diese Personen aus der tschetschenischen Zivilbevölkerung einer gerechten Behandlung entzogen und der Willkür der russischen Streitkräfte ausgeliefert; ein justizförmiges (Ermittlungs-) Verfahren durch Militärstaatsanwälte erfolgt in diesen Fällen nicht, weil diese nur zu Ermittlungen in Militärstrafsachen legitimiert sind. Die dargestellten Umstände offenbaren das Versagen der russischen Justiz, einerseits die Wahrung der Menschenrechte sicherzustellen, andererseits Menschenrechtsverletzungen aufzuklären und strafrechtlich zu ahnden.

In Anbetracht dessen kann eine Verbesserung der Situation von festgehaltenen Zivilpersonen schon dadurch erfolgen, daß die russische Staatsanwaltschaft ihren gesetzlichen Auftrag in vollem Umfang erfüllt[41] und die ihr dazu verliehenen Befugnisse[42] vollumfänglich ausschöpft. Da das Russische Bundesgesetz Nr. 168-FZ den Generalstaatsanwalt der Russischen Föderation ermächtigt, die der Staatsanwaltschaft in diesem Gesetz zugewiesenen Aufgaben zu leiten und zu koordinieren, ist dieser im Umkehrschluß verantwortlich dafür, den Menschenrechten Respekt zu verschaffen, menschenrechtswidrige Zustände zu beseitigen und Menschenrechtsverletzungen strafrechtlich zu ahnden.

Angesichts des geschilderten Sachverhalts und der aufgeworfenen Fragen kommt der Menschenrechtskommissar als Konklusion seiner Ausführungen zu folgenden fünf Empfehlungen:

"1. That the authorities take all necessary steps to ensure that, [...], the provisions of Decree no. 46 of the Prosecutor General of the Russian Federation and Order no. 80 of General Moltenskoi are effectively applied and that any breaches thereof be severely sanctioned,

2. That, in order to ensure that citizens actually enjoy the constitutional rights […], the Prosecutor General take action to secure effective access by civilian prosecutors to all places where civilian detainees might be held, including military bases, […];

3. That, in order to implement the aforegoing recommendations and strengthen effective respect for human rights, the Prosecutor General might envisage, on the basis of his regulatory powers, setting up specific machinery for cooperation an coordination between civilian and military prosecutors in Chechnya. This might entail, for example, joint

---

40 Darüber hinaus ist nach Angaben des stellvertretenden Generalstaatsanwalts kein Verbot bekannt, das die Rechte der Staatsanwaltschaft wieder einschränken würde.

41 Vgl. das oben betr. des Russischen Bundesgesetzes Nr. 168-FZ Gesagte.

42 Art. 21, 22 des Russischen Bundesgesetzes Nr. 168-FZ.

inspection teams, comprising a civilian prosecutor and a military prosecutor, […].

4. That the material and human resources available to the civilian Prokuratura be reinforced so that it may duly exercise its supervisory and investigative functions.

5. That the necessary steps be taken so that the families of detainees and, […], non-governmental organizations […] are informed of the fate of persons arrested and/or detained […].”

2. Opinion 1/02 über das Außerkraftsetzen von Art. 5 Abs. 1 EMRK durch Großbritannien gemäß Art. 15 EMRK

Die Erstattung dieses Gutachtens durch den Menschenrechtskommissar geht zurück auf eine diesbezügliche Anfrage des *Joint Committee on Human Rights*[43] und betrifft eine Reihe von Fragestellungen, die sich aus der Außerkraftsetzung von Art. 5 Abs. 1 EMRK (Recht auf Freiheit und Sicherheit) durch den *Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001* der britischen Regierung ergeben. Ermächtigungsnorm für die vorliegende Stellungnahme ist Art. 3 lit. e i. V. m. Art. 8 Abs. 1 Res(99) 50.

Formal folgt das Gutachten etwa folgendem Aufbau: rechtliche Grundlage für Abweichungen von der EMRK (a.), Untersuchung des konkreten Einzelfalles (b.), Schlußfolgerungen (c.). Inhaltlich ist es ein Beispiel dafür, daß die Wahrung der Menschenrechte selbst in einer hochentwickelten Demokratie wie Großbritannien nur dann möglich ist, wenn die Demokratie- und Rechtsstaatsprinzipien eingehalten werden.

Seinem Gutachten zugrunde legt der Kommissar neben Normen der EMRK auch die Rechtsprechung des EGMR in vergleichbaren Fällen. Er betont darüber hinaus auch, daß das Gutachten keine gerichtliche Kontrolle der Abweichung ist und unterstreicht damit den präventiven Charakter seines Mandats; gleichzeitig ist diese Stellungnahme eine insgesamt sehr substantiierte juristische Begutachtung des aufgezeigten Sachverhaltes.

a. *Rechtliche Grundlage für Abweichungen von der EMRK*

Grundlage für Abweichungen von Grundrechten nach der EMRK ist Art. 15 Abs. 1 EMRK. Dieser erlaubt es den Vertragsstaaten im Fall des öffentlichen Notstandes, von Verpflichtungen der Konvention abzuweichen, soweit die aufgrund dessen ergriffenen Maßnahmen verhältnismäßig sind. Der EGMR gesteht dem betreffenden Vertragsstaat für diesen Fall einen weiten Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Feststellung eines Notstandes und der Auswahl der Mittel zu.

Die EMRK sieht keine Mechanismen vor, um die Verhältnismäßigkeit von Abweichungen zu überwachen. Aus den einen demokratischen Rechtsstaat tragenden Prinzipien läßt sich jedoch ableiten, daß sowohl die Abweichung als auch die ergriffenen Maßnahmen einer effektiven parlamentarischen und gerichtlichen Kontrolle unterliegen müssen. Dieses Zusammenspiel zwischen Demokratie und Menschenrechten betont der EGMR mit den Worten: „*Democracy appears to be the only political model contemplated by the Convention and, accordingly, the only one compatible with it*“[44].

b. *Untersuchung des konkreten Einzelfalles*

Der Kommissar stellt zunächst fest, daß die Rechte der EMRK durch den *Human Rights Act 1998* (folgend *Act*) in das nationale Recht Großbritanniens inkorporiert sind. Der *Act* normiert das Erfordernis einer parlamentarischen Zustimmung zu Abweichungen von inkorporierten Rechten aus der EMRK.

---

43 Das Joint Committee ist eine Sonderkommission des britischen Parlaments, welches aus Mitgliedern beider Häuser besteht und sich mit Menschenrechtsfragen beschäftigt. Weiterführende Informationen im Internet unter: *www.parliament.uk/commons/selcom/hrfaq.htm*.

44 EGMR, *Vereinigte Kommunistische Partei der Türkei et al. ./. Türkei*, Urteil vom 30. Januar 1998, RJD 1998-I, S. 5 ff. [21], Ziff. 45.

Angesichts der Ereignisse des 11. September 2001 plante der britische Innenminister zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus unter Abweichung von Art. 5 Abs. 1 EMRK, das Recht auf Freizügigkeit einzuschränken und besondere Vorschriften hinsichtlich der Inhaftierung von Verdächtigen zu erlassen. Gegenstand der Kritik und eingehender Untersuchung des Menschenrechtskommissars ist das Verfahren, nach welchem dem britischen Parlament sowohl der Entwurf über die Abweichung von Art. 5 Abs. 1 EMRK als auch der entsprechende Entwurf des Ausführungsgesetzes zur Abstimmung vorgelegt wurden.

Kritisiert wird im einzelnen, daß die parlamentarische Entscheidung über das „Ob" einer Abweichung unabhängig und zeitlich losgelöst von der Frage über das „Wie", mithin über konkrete Maßnahmen erfolgte.[45] Zwar sei dieses Verfahren rechtmäßig[46], gleichwohl äußert sich der Kommissar kritisch: „*The effect of the procedure adopted in respect of the United Kingdom derogation was, therefore, oddly, to invert the formal requirement; instead of the order sanctioning the measures, the measures confirmed the order*". Dieser Vorgang ist, nach Ansicht des Kommissars, ferner geeignet, eine effektive parlamentarische Kontrolle der Abweichung zu verhindern.

Ein weiterer Mangel, den das Gutachten des Kommissars herausstellt, ist die Normierung des Außerkrafttretens von Abweichungen im *Act*. In § 16 Abs. 1 b regelt der *Act*, daß eine Abweichung (erst) fünf Jahre, nachdem die entsprechende Vorlage das Parlament passiert hat, außer Kraft tritt. Im Hinblick auf eine effektive parlamentarische Kontrolle und in Anbetracht der Tatsache, daß die Voraussetzungen des öffentlichen Notstandes einer ständigen Veränderung unterliegen, sei der Zeitraum zu weit bemessen, zumal der *Act* während dieser Zeitspanne keine Möglichkeit der sukzessiven Überprüfung vorsieht.

c. Schlußfolgerungen

Im Rahmen des Gutachtens kommt der Kommissar im Hinblick auf den dargestellten Sachverhalt zu folgenden Schlußfolgerungen:

„*[…] that it would be both more coherent and provide a greater guarantee of effective parliamentary scrutiny if, as a general rule, derogations were designated for the purpose of domestic […] law only after the measures requiring them have been promulgated.*"

"*[…] derogations ought to be subject to renewal conditional on the approval of Parliament no later than 12 month after coming into effect.*"

Zwar sei der Schutz der Institutionen und der Bevölkerung eine der herausragenden Aufgaben eines Staates, aber,

„*even assuming the existence of a public emergency, it is questionable whether the measures enacted by the United Kingdom are strictly required by the exigencies of the situation*".

Abschließend stellt der Kommissar fest:

„*Whilst Article 15 of the Convention does not prohibit derogations […], it is clear that such measures can be justified only under the most limited circumstances.*"

---

45 In diesem Zusammenhang ist zu beachten, daß dies die Rechtslage in Großbritannien nach dem *Human Rights Act 1998* wiedergibt. Durch die hier zu besserem Verständnis verwandte Terminologie lassen sich sprachliche Unschärfen jedoch nicht vollkommen vermeiden.

46 Vgl. aber *Frowein/Peukert*, EMRK-Kommentar, 2. Auflage 1996, Art. 15 Rn. 6 ff., wonach einzige Voraussetzung für Notstandsmaßnahmen, das Vorliegen eines Notstandes ist; über die Erforderlichkeit einer Verknüpfung der Entscheidung über die Abweichung von Konventionsnormen mit der Entscheidung über die konkreten Maßnahmen selbst, wird jedoch geschwiegen. Hingewiesen werden muß in diesem Zusammenhang darauf, daß die Konvention nur den gesetzlichen Rahmen hinsichtlich Derogationen von Konventionsnormen vorgibt. Das im konkreten Einzelfall zu beobachtende Verfahren wird durch entsprechende nationale Normen des Mitgliedstaates geregelt.

IV. Epilog und Perspektiven

Auch wenn die Schaffung des Amtes eines Menschenrechtskommissars in eine Zeit fällt, da dies allem Anschein nach als moralischer Imperativ empfunden wird,[47] so ist dies nicht nur als reiner Aktionismus des oftmals für seine Behäbigkeit gescholtenen[48] MK zu interpretieren. Mit dem Menschenrechtskommissar haben die Staats- und Regierungschefs des ER vielmehr die Möglichkeit ergriffen, ein Organ für den umfassenden, präventiven Schutz der Menschenrechte zu schaffen, das in den Bereichen tätig wird, in denen weder der EGMR noch die durch das Protokoll Nr. 11 zur EMRK abgeschaffte Europäische Kommission für Menschenrechte tätig werden konnten bzw. können.

Zwar bleibt abzuwarten, wie sich das Amt unter seinem ersten Amtsinhaber *Gil-Robles* weiterentwickeln wird, doch schon heute können in Teilbereichen Erfolge festgestellt werden. Herausragend waren und sind die Bemühungen von *Gil-Robles*, im Tschetschenienkonflikt eine Lösung zu finden, dort den Aufbau demokratischer Strukturen zu fördern und die Beachtung der Menschenrechte voran zu treiben.

Darüber hinaus wäre wünschenswert, daß durch die präventive Tätigkeit des Kommissars in Zukunft eine Entlastung des EGMR eintritt, durch seine Arbeit nicht zuletzt die Stellung der nationalen Menschenrechtsbeauftragten an Bedeutung gewinnt und schließlich, daß das erklärte Ziel – die Bewahrung und Durchsetzung der Menschenrechte in den Mitgliedstaaten – greifbar wird.

Jedoch dürfen auch die Erfolge *Gil-Robles'* nicht darüber hinwegtäuschen, daß sie auch zu einem guten Teil auf der ‚freiwilligen' Kooperation der ER-Mitgliedstaaten beruhen und das Handlungsinstrumentarium des Kommissars, die *Opinions* und *Recommendations* gleichsam die Wirkung eines „erzieherischen Hinweises" haben. Geschuldet ist dies einerseits dem Menschenrechtsschutz nach der EMRK, wonach ausschließlich der EGMR berufen ist, durch seine Urteile[49] verbindliche Ge- oder Verbote auszusprechen. Andererseits liegt dies in der organschaftlichen Organisation des ER begründet, nach der allein das MK die Möglichkeit besitzt, Sanktionen gegen einzelne Mitgliedstaaten zu verhängen.[50]

Von der Möglichkeit abgesehen, diese Rahmenbedingungen zu ändern,[51] wird mit der fortschreitenden Akzeptanz des Menschenrechtskommissars und seiner Arbeit in den Mitgliedstaaten des ER, auch sein Einfluß zunehmen, im Sinne der Menschenrechte positive Veränderungen zu bewirken[52].

Um diese Akzeptanz voranzutreiben, wäre es sicherlich von Vorteil, wenn MK und PV einerseits und Mitgliedstaaten wie Deutschland andererseits für den Kommissar und seine Arbeit Partei ergriffen.[53]

---

47 Nahezu jeder ER-Mitgliedstaat hat einen Menschenrechtsbeauftragten. Vgl. jedoch zu der neuesten Entwicklung in der Bundesrepublik, *Petra Bornhöft* in Online-Ausgabe des Spiegel vom 14. Februar 2003, abrufbar unter: *www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,235253,00.html*.

48 So u. a. *Karl Carstens*, Das Recht des Europarates, 1956, S. 104; implizit auch *Michèle Roth*, Das Menschenrechtsinstrumentarium von EU, OSZE und Europarat – Ein Überblick, 2002, S. 8, im Internet abrufbar unter: *www.micheleroth.de/europarat/menschenrechte.pdf*.

49 Wenn freilich auch nur inter partes.

50 Vgl. Art. 8 und 9 Satzung des ER.

51 Zu denken wäre an die Einführung von Sanktionsmechanismen im Falle der Verletzung von Normen der EMRK, was jedoch wenig Aussicht auf Erfolg hat, vgl. *Michèle Roth*, Fn. 47.

52 So bereits im Fall des Tschetschenienkonflikts, s. o. unter III. 1.

53 Soweit ersichtlich, ist dies bisher nicht in nennenswertem Umfang geschehen. In einer Stellungnahme des Auswärtigen Amtes zum Menschenrechtskommissar wird lediglich in einem Satz auf die *„[...] vielfach anerkannte Rolle bei der Suche nach einer Lösung des Tschetschenienkonflikts [...]"* hingewiesen (*www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/menschenrechte/europarat/konventionen/mr_kommissar_html*).