

© Jan Sramek Verlag (<http://www.jan-sramek-verlag.at>). [Übersetzung wurde bereits in Newsletter Menschenrechte 2023/2 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 2023/2] 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 2023/2] 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.

Konventionswidrige Verwaltungspraxis Russlands an den Grenzen Georgiens zu Abchasien und Südossetien

Georgien gg Russland (IV), Entscheidung vom 28.3.2023, Kammer II, 39611/18

Sachverhalt

Im Zuge eines bewaffneten Konflikts zwischen Georgien und Russland marschierte die russische Armee im August 2008 in Abchasien und Südossetien ein. Russland anerkannte diese beiden Regionen am 26.8.2008 als unabhängige Staaten. Auf der Grundlage von »Freundschafts- und Kooperationsabkommen« mit Abchasien und Südossetien stationierte Russland in weiterer Folge bis zu 3.800 Soldaten in jeder der beiden Regionen.

Gemäß einer Übereinkunft über »gemeinsame Anstrengungen zum Grenzschutz« wird die Verwaltungsgrenzlinie zwischen den abtrünnigen Gebieten und dem von der georgischen Regierung kontrollierten Territorium durch russische Grenzwachen gesichert. Berichten zufolge sind rund 900 solche Beamte in Südossetien und 1.500 in Abchasien im Einsatz.

Seit 2009 wurden im Zuge eines oft als »Vergrenzung« (*»borderisation«*) bezeichneten Vorgangs schrittweise physische Barrieren wie Zäune und Wachtürme errichtet und weitere Maßnahmen ergriffen, um Personen an einem freien Überqueren der Grenzlinie zu hindern. Insb ist ein Überschreiten der stark überwachten Grenze nur noch an offiziellen Übergängen und nur mit

bestimmten Dokumenten erlaubt. Während Russland und die *de facto*-Behörden Abchasiens und Südossetiens von einer Staatsgrenze sprechen, betrachtet Georgien – in Übereinstimmung mit der überwiegenden Mehrheit der internationalen Staatengemeinschaft, die Abchasien und Südossetien nicht anerkennt – den Prozess der »Vergrenzung« als völkerrechtswidrigen Akt.

Rechtsausführungen

Georgien behauptete das Bestehen zweier Verwaltungspraktiken, die ein Muster wiederholter Verletzungen zahlreicher Konventionsrechte umfassten und die Situation in den besetzten Gebieten betrafen.

Die erste Praxis bestehe darin, dass ethnische Georgier, die versuchen, die Verwaltungsgrenzlinie zu überqueren oder in deren Nähe wohnen, von den russischen Behörden und den »Behörden« der nachgeordneten lokalen Verwaltung belästigt, unrechtmäßig inhaftiert, in ihrer Freizügigkeit eingeschränkt und physisch misshandelt werden.

Die zweite Praxis bestehe in der Politik der russischen

Behörden und der »Behörden« der nachgeordneten Lokalverwaltung, die für schwere Straftaten verantwortlichen »Grenzwachen«, für deren Handlungen Russland verantwortlich sei, vor dem Zugriff der Justiz zu schützen.

I. Einleitende Bemerkungen

(21) Die bf Regierung forderte den GH auf, die Fälle von Davit Basharuli, Giga Otkhozoria und Archil Tatunashvili nicht nur als Illustration der behaupteten Verwaltungspraxis zu prüfen, sondern auch als individuelle Konventionsverletzungen. Wie der GH bemerkt, sind diese Fälle auch Gegenstand von drei anhängigen Individualbeschwerdeverfahren. [...] Er wird daher in diesem Staatenbeschwerdeverfahren nur die Verwaltungspraktiken prüfen und die drei Einzelfälle als behauptete Illustration derartiger Praktiken behandeln.

(22) Was den zeitlichen Umfang der Rechtssache betrifft, [...] bezog sich die bf Regierung im Wesentlichen auf verschiedene menschenrechtliche Folgen der »Vergrenzung«. Dieser Prozess begann 2009, weshalb der GH [...] keine früheren Ereignisse zur Illustration der behaupteten Verwaltungspraktiken heranziehen wird.

(23) Schließlich entscheidet der GH im Hinblick auf die Beendigung der Mitgliedschaft Russlands zur Konvention mit 16.9.2022, dass er insofern für die Behandlung der Beschwerdevorbringen der bf Regierung zuständig ist, als sich diese auf Tatsachen beziehen, die vor diesem Datum stattgefunden haben.

II. Behauptetes Fehlen einer »echten Beschwerde«

(24) Die belangte Regierung wandte ein, das wahre Ziel der bf Regierung bestehe nicht darin, [...] den Schutz der Menschenrechte [...] geltend zu machen, sondern eine Entscheidung über Fragen des allgemeinen Völkerrechts herbeizuführen. Ihrer Ansicht nach [...] stelle es einen Missbrauch des Beschwerderechts dar, dem GH solche Fragen vorzulegen.

(26) [...] Individualbeschwerden können gemäß Art 35 Abs 3 lit a EMRK [...] für unzulässig erklärt werden, wenn sie einen Missbrauch des Beschwerderechts begründen. Es gibt keine solche Bestimmung im Hinblick auf [...] Staatenbeschwerden. Weder aus der EMRK noch aus dem allgemeinen Völkerrecht wurde bislang abgeleitet, dass die Zulässigkeit einer Staatenbeschwerde vom Handeln nach Treu und Glauben abhängt. [...] Es besteht kein Grund dafür, nun eine derartige Voraussetzung einzuführen.

(27) Im vorliegenden Fall ist der GH dazu aufgefordert, über verschiedene Folgen der Grenzziehung für die in der EMRK definierten Rechte und Freiheiten ethnischer Georgier abzusprechen, die versuchen, die

Verwaltungsgrenzlinie zu überschreiten oder auf einer der beiden Seiten in deren Nähe leben, und zu entscheiden, ob mögliche Opfer solcher Verletzungen in die Hoheitsgewalt des belangten Staats [...] fielen. Dabei handelt es sich tatsächlich um rechtliche Angelegenheiten, die ernsthafte Fragen unter der Konvention aufwerfen.

(28) Dem GH ist bewusst, dass diese Angelegenheiten unvermeidbarerweise politische Aspekte betreffen. Diese Tatsache alleine reicht jedoch nicht aus, um sie ihres rechtlichen Charakters zu entkleiden. Tatsächlich hat es der GH nie wegen dessen politischen Konsequenzen abgelehnt, über einen an ihn herangetragenen Fall zu entscheiden. Etwaige derartige Implikationen des vorliegenden Falls können den GH seiner ihm durch Art 19 EMRK ausdrücklich verliehenen Kompetenz nicht berauben. Eine gerichtliche Entscheidung über diese Fragen steht völlig in Einklang mit seiner Kompetenz gemäß Art 19 EMRK, die Einhaltung der Verpflichtungen sicherzustellen, welche der belangte Staat in der Konvention und den Protokollen dazu übernommen hat.

(29) Dementsprechend gibt es nach Ansicht des GH keine Grundlage dafür, die vorliegende Beschwerde wegen des Fehlens der an eine echte Beschwerde nach Art 33 EMRK gestellten Anforderungen zurückzuweisen. Die diesbezügliche Einrede der belangten Regierung ist zu verwerfen.

III. Hoheitsgewalt des belangten Staats

(31) Damit für eine behauptete Verletzung die Zuständigkeit des GH gemäß Art 19 EMRK besteht [...], muss zunächst nachgewiesen werden, dass sie iSv Art 1 EMRK in die Hoheitsgewalt eines Mitgliedstaats fällt. [...] In *Ukraine/RU (Krim)* erklärte der GH, dass die Frage, ob der Fall in die Hoheitsgewalt des belangten Staats fällt, [...] beantwortet werden muss, bevor eine Prüfung [...] in der Sache stattfinden kann. [...] Nichts hindert den GH daran, bereits im vorläufigen Stadium (der Zulässigkeitsprüfung) festzustellen, ob die von der bf Regierung in Beschwerde gezogenen Angelegenheiten in die Hoheitsgewalt der belangten Regierung fallen.

(38) Die sich auf die Hoheitsgewalt beziehenden Argumente der bf Regierung entsprechen im Wesentlichen jenen, die sie bereits in *Georgien/RU (II)* [...] vorbrachte.

(44) In *Georgien/RU (II)* stellte der GH im Hinblick auf Abchasien und Südossetien fest, dass die starke russische Präsenz und die Abhängigkeit der *de facto*-Behörden Abchasiens und Südossetiens von Russland, von dem ihr Überleben abhing, für eine fortgesetzte »effektive Kontrolle« über diese beiden abtrünnigen Gebiete bis zumindest 23.5.2018 sprachen. Angesichts des Fehlens relevanter neuer Informationen, die auf das Gegenteil hindeuten, betrachtet der GH diese Schlussfolgerung

weiterhin als gültig.

(45) Folglich fallen die Opfer der behaupteten Konventionsverletzungen im gegenständlichen Fall unter die Hoheitsgewalt Russlands. Die diesbezügliche Einrede der belangten Regierung muss daher verworfen werden.

IV. Erschöpfung der innerstaatlichen Rechtsbehelfe

(46) Die belangte Regierung brachte vor, die Opfer der behaupteten Verwaltungspraktiken hätten die verfügbaren Rechtsbehelfe in Abchasien und Südossetien ausschöpfen müssen. [...]

(49) [...] Die Regel der Erschöpfung innerstaatlicher Rechtsbehelfe [...] gilt für Staatenbeschwerden (Art 33) gleichermaßen wie für Individualbeschwerden (Art 34), wenn der Staat nichts anderes tut, als [...] Verletzungen anzuprangern, die von Einzelpersonen erlitten wurden, an deren Stelle der Staat tritt. Auf der anderen Seite und grundsätzlich gilt diese Regel nicht, wenn der bf Staat sich über das Bestehen einer Praxis als solcher beschwert, um dessen Fortsetzung oder Wiederholung zu verhindern, den GH aber nicht dazu auffordert, eine Entscheidung über jeden der Fälle zu treffen, die als Beweis für diese Praxis oder zur Illustration vorgebracht wurden. Da der GH bereits entschieden hat, im vorliegenden Fall nur die Behauptungen von Verwaltungspraktiken zu prüfen, fällt dieser in die letztgenannte Kategorie von Staatenbeschwerdefällen.

(50) Angesichts des Vorgesagten ist [...] die Regel der Erschöpfung der innerstaatlichen Rechtsbehelfe unter den Umständen des vorliegenden Falls nicht anwendbar. Die [sich darauf beziehende] Einrede der belangten Regierung [...] wird daher verworfen.

V. Behauptetes Bestehen konventionswidriger Verwaltungspraktiken

1. Allgemeine Grundsätze

(56) Angesichts der Komplexität der vom vorliegenden Fall aufgeworfenen Rechts- und Beweisfragen erachtet es der GH als wichtig, zunächst seinen Zugang zu [...] Beweislast und -standard hinsichtlich der in diesem Verfahrensstadium zu entscheidenden Angelegenheiten darzulegen. Dies ist in einem Staatenbeschwerdeverfahren von besonderer Bedeutung, das wie das vorliegende Behauptungen einer »Verwaltungspraxis« betrifft, da der GH bei der Erhebung und Würdigung der Beweise beinahe unvermeidbar mit denselben Schwierigkeiten konfrontiert ist wie jedes erstinstanzliche Gericht. Die relevanten Grundsätze zur Beweislast wurden in *Ukraine/RU (Krim)* [...] wie folgt zusammengefasst: »[...] Gemäß einem allgemeinen Rechtsgrundsatz liegt die anfängliche Beweislast bei jener Patei, von der

die fragliche Behauptung vorgebracht wird [...]. Der GH hat auch anerkannt, dass eine strikte Anwendung dieses Grundsatzes nicht immer angebracht ist. Dies gilt insb, wenn ausschließlich die belangte Regierung zur Gänze oder zum Großteil Kenntnis von den umstrittenen Ereignissen hat. [...] Unter solchen Umständen [...] kann sich die Beweislast auf die belangte Regierung verlagern, die eine zufriedenstellende und überzeugende Erklärung bieten muss. Fehlt es an einer solchen, kann der GH Schlüsse ziehen, die für die belangte Regierung unvorteilhaft sein können. Die Beweislast wird sich nur dann in dieser Weise verlagern, wenn die Behauptungen des Bf bereits durch übereinstimmende Schlüsse unterstützt werden. [...]«

(57) Die Bedeutung des Begriffs der »Verwaltungspraxis« wurde in *Georgien/RU (I)* wie folgt dargelegt: »Eine Verwaltungspraxis umfasst zwei Elemente: die Wiederholung von Handlungen und die offizielle Duldung. Die »Wiederholung von Handlungen« wird vom GH als eine Häufung identischer oder ähnlicher Verletzungen beschrieben, die ausreichend zahlreich und zusammenhängend sind, um nicht bloß isolierten Zwischenfällen oder Ausnahmen zu entsprechen, sondern einem Muster oder System. Mit »offizieller Duldung« ist gemeint, dass rechtswidrige Handlungen toleriert werden, indem die Vorgesetzten der unmittelbar Verantwortlichen, obwohl ihnen diese Handlungen bekannt sind, nichts unternehmen, um sie zu bestrafen oder einer Wiederholung vorzubeugen; oder dass eine höhere Autorität angesichts zahlreicher Anschuldigungen Gleichgültigkeit zeigt, indem sie eine angemessene Untersuchung ihres Wahrheitsgehalts verweigert, oder dass in gerichtlichen Verfahren über derartige Beschwerden ein faires Verfahren verweigert wird.«

(58) Die Beweisschwelle, die in Staatenbeschwerdeverfahren im Hinblick auf das behauptete Bestehen einer Verwaltungspraxis im Zulässigkeitsstadium erfüllt werden muss, wurde [...] vom GH in der *ZE Georgien/RU (II)* [...] folgendermaßen dargelegt: »[...] Die Frage, ob das Bestehen einer Verwaltungspraxis nachgewiesen wurde, kann nur nach einer Prüfung in der Sache beantwortet werden. Auf der Stufe der Zulässigkeit ist ein *prima facie*-Beweis notwendig, aber auch ausreichend. [...]«

(60) Der GH sieht keinen Grund dafür, im vorliegenden Fall andere Feststellungen zu treffen. Im Hinblick auf die von der bf Regierung erhobene Behauptung einer menschenrechtswidrigen Verwaltungspraxis muss daher auf dieser Stufe der [Prüfung der] Zulässigkeit derselbe Beweismaßstab erfüllt werden, nämlich ob ein ausreichend untermauerter *prima facie*-Beweis vorliegt. Dieser Standard gilt für beide Elemente der behaupteten »Verwaltungspraxis«, nämlich die »Wiederholung der Handlungen« und die »offizielle Duldung«. Fehlt es an solchen Beweisen, kann die sich auf

eine Verwaltungspraxis beziehende Beschwerde nicht als zulässig angesehen werden [...].

2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

(61) Zunächst erinnert der GH daran, dass er auf Beweise jeglicher Art [...] zurückgreifen darf, einschließlich [...] Dokumente oder Äußerungen der bf oder der belangten Regierung oder ihrer Einrichtungen und Beamten. Allerdings sind Stellungnahmen von Ministern oder hohen Beamten mit Vorsicht zu betrachten, weil sie tendenziell zugunsten der vertretenden Regierung sprechen werden. Die bloße Tatsache, dass Beweise von georgischen Beamten stammen, macht sie daher für sich gemäß diesen Grundsätzen nicht unzulässig.

(62) Gleichmaßen erachtet der GH Beweise nicht *per se* als unzulässig, die aus Medienberichten stammen. Er anerkennt allerdings, dass derartige Beweise mit einem gewissen Grad an Vorsicht zu betrachten sind. [...]

(63) [...] Der GH weist das Argument der belangten Regierung zurück, die Behauptung einer Verwaltungspraxis sei nur dann zulässig, wenn sie von direkten Beweisen untermauert werden, die von den behaupteten Opfern stammen. Der GH hat oft Material Bedeutung beigemessen, das von internationalen Organisationen, unabhängigen internationalen Vereinigungen zum Schutz der Menschenrechte oder aus anderen verlässlichen und objektiven Quellen stammte. [...]

(66) Im vorliegenden Fall wird die Verlässlichkeit der fraglichen Berichte¹ sowie der Beweiswert aller verfügbaren Beweise nicht nur daran gemessen, ob sie einander bestätigen, sondern auch im Licht der Tatsache, dass mit der Überwachung der Einhaltung der Menschenrechte betraute Organe seit August 2008 keinen ungehinderten Zugang zu den abtrünnigen Gebieten hatten.

(67) Es ist nach Ansicht des GH legitim, eine Situation, in der ein Staat den Zugang unabhängiger Organe zur Überwachung der Einhaltung der Menschenrechte zu einem unter seiner Hoheitsgewalt [...] stehenden Gebiet einschränkt, mit einer Situation gleichzusetzen, in der eine Regierung entscheidende Dokumente, über die nur sie verfügt, nicht offenlegt und damit den GH an der Feststellung des Sachverhalts hindert. Schließlich haben in beiden Situationen ausschließlich die Behörden der belangten Regierung Kenntnis von allen oder den meisten der fraglichen Ereignisse. Der GH kann aus dem Verhalten der belangten Regierung relevante Schlüsse ziehen [...].

(68) Der GH wird die für ihn zugänglichen Beweise im Licht der oben dargelegten Kriterien einschätzen, um

zu entscheiden, ob die von der bf Regierung behaupteten konventionswidrigen Verwaltungspraktiken während der relevanten Zeitspanne, nämlich zwischen 2009 und 16.9.2022 [...] dem *prima facie*-Beweismaßstab entsprechend untermauert wurden.

(69) [...] Die bf Regierung übermittelte zur Unterstützung ihrer Beschwerdevorbringen eine vom georgischen Staatssicherheitsdienst erstellte, detaillierte Liste mutmaßlicher Opfer, die auf zahlreiche Vorfälle verweist. Abgesehen von den drei beispielhaften, auch oben in Rz 21 genannten Fällen, legte sie die Aussagen der mutmaßlichen Opfer oder Zeugen, auf denen die Liste vermutlich beruht, nicht vor. Ebenso wenig übermittelte sie forensische oder andere Beweise. Unabhängig davon scheint aus den [...] von internationalen Organisationen und unabhängigen internationalen Vereinigungen zum Schutz der Menschenrechte stammenden Unterlagen hervorzugehen, dass seit dem Beginn des Prozesses der »Vergrenzung« 2009 tatsächlich zahlreiche Menschenrechtsverfälle stattgefunden haben. Beispielsweise wurde die von der Beobachtermission der EU in Georgien eingerichtete Hotline zwischen 2011 und September 2018 2.714 Mal hinsichtlich Festnahmen bei der Überquerung der Verwaltungsgrenzlinie aktiviert. Daher erachtet der GH das vorliegende Material als ausreichend für einen *prima facie*-Beweis für die »Wiederholung von Handlungen« während des überprüften Zeitraums, die ausreichend zahlreich und zusammenhängend sind, um ein »Muster oder System« zu ergeben, das gegen Art 2, Art 3, Art 5 Abs 1, Art 8, Art 13, Art 14 und Art 18 EMRK sowie Art 1 und Art 2 1. ZPEMRK und Art 2 4. ZPEMRK verstößt. Es wird Aufgabe des GH sein, auf der Stufe der Prüfung in der Sache zu entscheiden, ob das von der bf Regierung vorgelegte Material ausreicht, um die Schwelle des »über vernünftige Zweifel erhabenen« Beweises zu überwinden, wenn ihm andere, von der belangten Regierung vorgelegte Beweise gegenübergestellt werden.

(70) Zum Element der »amtlichen Duldung« [...] stellt der GH fest, dass gemäß den Vereinbarungen über »gemeinsame Anstrengungen zum Grenzschutz« russische Grenzbeamte [...] die Verwaltungsgrenzlinie zwischen dem von der georgischen Regierung kontrollierten Territorium und den abtrünnigen Gebieten sichern. Der GH stellt weiters fest, dass einige der umstrittenen Maßnahmen regulatorischen Charakter haben (etwa die Einschränkungen der Freiheit, nach Abchasien und Südossetien ein- und von dort auszureisen, die sich aus der *de facto* erfolgten Umwandlung der Verwaltungsgrenzlinie in Staatsgrenzen ergaben) und generell für alle betroffenen Personen gelten. [...] In diesem Verfahrensstadium reichen die verfügbaren Beweise aus, um den GH davon zu überzeugen, dass das Element der »amtlichen Duldung« auf der Ebene der unmittelbaren Befehlshaber für die genannten Gebiete dem

1 Der GH stützt sich insb auf Berichte des Generalsekretärs des Europarats und von Amnesty International sowie auf Entschlüsse des EU-Parlaments und der OSZE.

angemessenen Standard entsprechend nachgewiesen wurde.

(71) Dementsprechend wird die Einrede der belangten Regierung, es gebe keinen *prima facie*-Beweis für die behauptete Verwaltungspraxis, verworfen. [...] Die Beschwerde ist aus keinem anderen in Art 35 Abs 1 und Abs 4 EMRK genannten Grund unzulässig. Sie muss daher für **zulässig** erklärt werden (einstimmig).