

48. Frankfurter Newsletter zum Recht der Europäischen Union

(20.12.2022)

Prof. Dr. Carmen Thiele

Rechtsfolgen des Ausschlusses Russlands aus dem Europarat und der EMRK

Frankfurter Newsletter zum Recht der Europäischen Union

Prof. Dr. Carmen Thiele

Rechtsfolgen des Ausschlusses Russlands aus dem Europarat und der EMRK

I. Einführung

Die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)¹ mit ihren materiellen Rechten und effektiven Kontrollmechanismen, insbesondere dem Individualbeschwerdeverfahren nach Art. 34 EMRK, soll den Schutz der Menschenrechte als eines der wesentlichen Grundprinzipien des Europarates gem. Art. 3 Satzung des Europarates² gewährleisten. Wenn die EU nach Art. 6 Abs. 2 Satz 1 EUV der EMRK beitrifft, wäre es das erste Mal, dass eine internationale Organisation Vertragspartei eines völkerrechtlichen Menschenrechtsvertrages werden würde. Bislang sind nur Mitgliedstaaten des Europarates Vertragsparteien der EMRK.

Die Russische Föderation (RF) ist mit dem Beitritt zur Satzung des Europarates am 28.2.1996 Mitglied des Europarates³ und am 5.5.1998 Vertragsstaat der EMRK⁴ geworden. Die Mitgliedschaft im Europarat erfolgte, obwohl die Voraussetzungen durch Russland noch nicht

¹ SEV-Nr. 005.

² SEV-Nr. 001.

³ Föderales Gesetz Nr. 19-FZ vom 23.2.1996 über den Beitritt der RF zur Satzung des Europarates, im Internet abrufbar unter: <https://rulings.ru/laws> (19.12.2022).

⁴ Föderales Gesetz Nr. 54-FZ vom 30.3.1998 über die Ratifizierung der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten und ihre Protokolle, im Internet abrufbar unter: <https://rulings.ru/laws> (19.12.2022).

erfüllt waren.⁵ Wegen der Aggression gegen die Ukraine⁶ ist der bisher größte Mitgliedstaat seit 16.3.2022 kein Mitglied des Europarates⁷ und seit 16.9.2022 kein Vertragsstaat der EMRK⁸ mehr. Dieser Ausschluss aus der regionalen Organisation und ihrem Menschenrechtsvertrag wirft zahlreiche rechtliche Fragen u.a. bezüglich anhängiger Verfahren gegen Russland vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) sowie der Auswirkungen auf den künftigen Menschenrechtsschutz in Russland auf. Die Sanktion, die Russland als Staat treffen soll, hat de facto auch die Konsequenz, dass sich Personen unter der Jurisdiktion Russlands, die Opfer von angeblichen Menschenrechtsverletzungen geworden sind, in Zukunft nicht mehr mit einer Individualbeschwerde gegen Russland an den EGMR wenden dürfen. Ihnen bleibt dann immerhin noch das Individualbeschwerdeverfahren vor dem UN-Menschenrechtsausschuss auf der Grundlage des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte⁹ und seinem 1. Fakultativprotokoll.¹⁰

II. Verhältnis zwischen völkerrechtlichen Verträgen und nationalem Verfassungsrecht

Nach Art. 15 Abs. 4 Verfassung RF¹¹ sind die allgemein anerkannten Prinzipien und Normen des Völkerrechts sowie die völkerrechtlichen Verträge der RF, darunter zählten die Satzung des Europarates und die EMRK, Bestandteil ihres Rechtssystems. Weiterhin sieht die verfassungsrechtliche Bestimmung den Vorrang völkerrechtlicher Verträge der RF vor Gesetzen im Falle von Kollisionen vor. Der Vorrang völkerrechtlicher Verträge gilt gleichwohl nur gegenüber Gesetzen, nicht aber der Verfassung, da Art. 15 Abs. 1 Verfassung RF „die höchste juristische Kraft“ verleiht.¹² Nach Art. 46 Abs. 3 Verfassung RF ist jeder berechtigt, sich gemäß den völkerrechtlichen Verträgen der RF an die zwischenstaatlichen Organe zum Schutz der Menschenrechte und -freiheiten zu wenden, wenn alle bestehenden innerstaatlichen Mittel des Rechtsschutzes ausgeschöpft sind. Nach Art. 1 Gesetz über die Ratifikation der EMRK¹³ erkannte Russland gem. Art. 46 EMRK ipso facto und ohne besondere Vereinbarung die Rechtsprechung des EGMR als bindend für die Auslegung und Anwendung der Konvention und ihrer Protokolle im Falle einer Verletzung durch Russland an.¹⁴ Aufgrund vorstehender

⁵ CoE, Rapporteur Bindig, Committee on Legal Affairs and Human Rights, Opinion on Russia's application for membership of the Council of Europe, Doc. 7463 (18.1.1996).

⁶ UN-Doc. A/ES-11/L.1 (1.3.2022).

⁷ CoE, CM/Res(2022)2 on the cessation of the membership of the Russian Federation to the Council of Europe (16.03.2022).

⁸ CoE, CM/Res (2022)3 on legal and financial consequences of the cessation of membership of the Russian Federation in the Council of Europe (23.3.2022), Rn. 7.

⁹ UNTS, vol. 999, p. 171.

¹⁰ UNTS, vol. 999, p. 171.

¹¹ Verfassung der RF (angenommen durch Volksabstimmung am 12.12.1993 mit Änderungen vom 1.7.2020), Föderales Verfassungsgesetz Nr. 1-FKZ vom 14.3.2020 zur Änderung der Verfassung der RF, im Internet abrufbar unter: <https://rulings.ru/laws> (19.12.2022).

¹² Art. 5 Abs. 4 Föderales Gesetz Nr. 101-FZ vom 15.7.1995 über völkerrechtliche Verträge der RF, im Internet abrufbar unter: <https://rulings.ru/laws> (19.12.2022).

¹³ Föderales Gesetz Nr. 54-FZ vom 30.3.1998 über die Ratifizierung der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten und ihre Protokolle, im Internet abrufbar unter: <https://rulings.ru/laws> (19.12.2022).

¹⁴ Entscheidung des Plenums des Obersten Gerichts der RF Nr. 5 vom 10.10.2003 über die Anwendung der allgemein anerkannten Prinzipien und Normen des Völkerrechts und der völkerrechtlichen Verträge der RF durch die Gerichte der allgemeinen Zuständigkeit, Rn. 11, im Internet abrufbar unter: <https://rulings.ru/laws> (19.12.2022).

verfassungsrechtlicher Bestimmungen ist die russische Verfassung in der Literatur nicht zu Unrecht als völkerrechtsfreundlich bezeichnet worden.¹⁵

Diese Völkerrechtsfreundlichkeit erhielt 2015 einen herben Rückschlag, als die Duma Änderungen zum Gesetz über das Verfassungsgericht der RF angenommen hat, wonach dieses auf Antrag eines föderalen Exekutivorgans, das zuständig für den Schutz der Interessen Russlands ist, über die Umsetzung von Urteilen von internationalen menschenrechtlichen Organen – darunter des EGMR – entscheidet.¹⁶ Wegen des Vorrangs der Verfassung der RF vor völkerrechtlichen Verträgen prüft das Verfassungsgericht, ob die Urteile internationaler Organe gegen die Verfassung verstoßen. Danach müssen Urteile des EGMR gegen Russland nur umgesetzt werden, wenn das Verfassungsgericht keinen Verstoß gegen die Verfassung der RF feststellt.¹⁷

Das erste EGMR-Urteil, in dem das Verfassungsgericht einen Verstoß gegen die russische Verfassung festgestellt hat, war 2016 im Fall *Anchugov und Gladkov v. Russland*,¹⁸ der den Entzug des Wahlrechts von verurteilten Strafgefangenen betraf.¹⁹ Noch bedeutender war der zweite Fall – *Yukos*²⁰ – bezüglich einer Entschädigung von fast zwei Milliarden Euro, die das Verfassungsgericht ebenfalls als verfassungswidrig erachtete.²¹

Als Rechtfertigung für die Nichtumsetzung der Urteile des EGMR berief sich Russland u.a. auf Art. 31 Abs. 1 und Art. 46 Abs. 1 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge²² bezüglich der Auslegung völkerrechtlicher Vertragsbestimmungen und innerstaatlicher Bestimmungen über die Zuständigkeit zum Abschluss von Verträgen.²³ Dies betrifft aber lediglich das Verfahren der Ratifikation eines völkerrechtlichen Vertrages, wie in der jeweiligen Verfassung vorgesehen, nicht aber Verfassungsbestimmungen wie die zu den Grundlagen der Verfassungsordnung oder den Menschenrechten.²⁴

Es ist außerdem der EGMR, der nach Art. 32 Abs. 1 EMRK für die Auslegung und Anwendung der Konvention und der Protokolle zuständig ist. Mit der Ratifikation der EMRK hat Russland als Vertragsstaat diese Kompetenzen des EGMR anerkannt. Die Nichtumsetzung von Urteilen des EGMR durch Russland widerspricht Art. 46 Abs. 1 EMRK, wonach sich die Vertragsstaaten verpflichten, in allen Rechtssachen, in denen sie Partei sind, das endgültige Urteil des Gerichtshofs zu befolgen. Nach Auffassung der Venedig-Kommission des Europarates hätte es

¹⁵ Harzl, *Russia and Its Possible Withdrawal from the ECHR: Expression of the Exceptional Russian Understanding of Sovereignty?*, in: *ZöR* 76 (2021) 1, S. 201.

¹⁶ Art. 104⁴ Abs. 2, Art. 106 Teil 2 Föderales Verfassungsgesetz Nr. 7-FKZ vom 14.12.2015 über Änderungen des föderalen Verfassungsgesetzes über das Verfassungsgericht der RF, im Internet abrufbar unter: <https://rulings.ru/laws> (19.12.2022).

¹⁷ Giegerich, *Struggling for Europe's Soul: The Council of Europe and the European Convention on Human Rights Counter Russia's Aggression against Ukraine*, in: *ZEUS* 25 (2022) 3, S. 540 f.

¹⁸ EGMR, Urteil vom 4.7.2013, Beschwerde-Nr. 11157/04 und 15162/05 (*Anchugov und Gladkov v. Russland*), im Internet abrufbar unter: <https://hudoc.echr.coe.int> (19.12.2022).

¹⁹ Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF Nr. 12-P/2016 vom 19.4.2016, im Internet abrufbar unter: <https://rulings.ru/laws> (19.12.2022).

²⁰ EGMR, Urteil vom 31.7.2014, Beschwerde-Nr. 14902/04 (*OA O Neftyanaya Kompaniya Yukos v. Russland*), im Internet abrufbar unter: <https://hudoc.echr.coe.int> (19.12.2022).

²¹ Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF Nr. 1-P/2017 vom 19.1.2017, im Internet abrufbar unter: <https://rulings.ru/laws> (19.12.2022).

²² UNTS, vol. 1155, p. 331.

²³ Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF Nr. 1-P/2017 vom 19.1.2017, im Internet abrufbar unter: <https://rulings.ru/laws> (19.12.2022).

²⁴ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Russian Federation – Interim Opinion on the Amendments to the Federal Constitutional Law on the Constitutional Court*, Opinion No. 832/2015, CDL-AD(2016)005 (15.3.2016), Rn. 78, S. 21.

in Fällen von Konflikten von EGMR-Urteilen gegen Russland mit der russischen Verfassung entsprechender verfassungsrechtlicher Änderungen bedurft.²⁵

III. Beendigung der Mitgliedschaft Russlands im Europarat und in der EMRK

1. Ausschluss oder Austritt aus dem Europarat

Nach Art. 8 Satzung des Europarates kann einem Mitgliedstaat wegen schweren Verstoßes von Bestimmungen des Art. 3 Satzung sein Recht auf Vertretung vorläufig abgesprochen werden und es kann vom Ministerkomitee aufgefordert werden, gem. Art. 7 Satzung auszutreten. Erst wenn dieser Aufforderung nicht nachgekommen wird, kann das Ministerkomitee beschließen, dass der Mitgliedstaat von einem bestimmten Zeitpunkt an nicht mehr dem Europarat angehört. Bereits am 25.2.2022 hat das Ministerkomitee gem. Art. 8 Satzung die Suspendierung des Rechts auf Vertretung Russlands im Europarat mit sofortiger Wirkung beschlossen.²⁶ Wie das Ministerkomitee kurz darauf ausdrücklich feststellte, bliebe die RF an ihre Verpflichtungen aus der EMRK gebunden und der russische Richter am EGMR weiterhin im Amt.²⁷ Am 10.3.2022 gab das Außenministerium der RF eine Erklärung zur Situation im Europarat ab.²⁸ Inhaltlich kann diese Erklärung noch nicht als eine offizielle Mitteilung über den Austritt der RF aus dem Europarat verstanden werden. Die Parlamentarische Versammlung teilte sodann am 15.3.2022 ihre Auffassung dem Ministerkomitee mit, wonach dieses die RF auffordern solle, sofort aus dem Europarat auszutreten. Sollte Russland der Aufforderung nicht folgen, solle das Ministerkomitee das nächstmögliche Datum festlegen, ab dem die RF nicht mehr Mitglied des Europarates sei.²⁹ Dem ist die RF zuvorgekommen. Noch am gleichen Tag hat die RF die Generalsekretärin des Europarates über ihren Austritt aus der Organisation sowie die Absicht der Kündigung der EMRK informiert.³⁰ Einen Tag später beschloss das Ministerkomitee unter Verweis auf Art. 8 Satzung dennoch, dass die RF wegen des schweren Verstoßes gegen ihre Verpflichtungen gem. Art. 3 Satzung mit Datum vom 16.3.2022 nicht mehr Mitglied des Europarates ist.³¹ Damit hat das Ministerkomitee den auf Art. 8 Satzung basierenden Ausschluss Russlands am 16.3.2022 trotz dessen bereits nach Art. 7 Satzung vorgenommenen Austritts am 15.3.2022 beschlossen, obwohl der Zwangsausschluss gegenüber dem freiwilligen Austritt in Art. 8 Satzung nur subsidiär geregelt ist.³² Der Beschluss des Ministerkomitees erfolgte ohne, wie in der Satzung vorgesehen, vorherige

²⁵ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Russian Federation – Final Opinion on the Amendments to the Federal Constitutional Law on the Constitutional Court, Opinion No. 832/2015, CDL-AD(2016)016 (13.6.2016), Rn. 23, S. 7.

²⁶ CoE, Minister's Deputies, Decisions, CM/Del/Dec(2022)1426ter/2.3 on the situation in Ukraine – Measures to be taken, including under Article 8 of the Statute of the Council of Europe (25.2.2022).

²⁷ CoE, CM/Res(2022)1 on legal and financial consequences of the suspension of the Russian Federation from its rights of representation in the Council of Europe (2.3.2022), Rn. 7.

²⁸ Im Internet abrufbar unter: https://mid.ru/ru/foreign_policy/news/1803555 (19.12.2022).

²⁹ CoE, PA, Opinion 300 (2022) on Consequences of the Russian Federation's aggression against Ukraine (15.3.2022), Rn. 20.

³⁰ MID, Erklärung des russischen Außenministeriums zur Einleitung des Verfahrens für den Austritt aus dem Europarat (15.03.2022), im Internet abrufbar unter: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/1804379 (19.12.2022).

³¹ CoE, CM/Res(2022)2 on the cessation of the membership of the Russian Federation to the Council of Europe (16.03.2022).

³² Schmahl, Völker- und europarechtliche Implikationen des Angriffskriegs auf die Ukraine, in: NJW 75 (2022) 14, S. 971 f.

Aufforderung zum Austritt,³³ was mit dem schweren Verstoß gegen die Bestimmungen des Art. 3 Satzung gerechtfertigt wird.³⁴ Die RF geht hingegen von einem freiwilligen Austritt nach Art. 7 Satzung aus. Die formalen Voraussetzungen nach Art. 8 Satzung – Aufforderung zum Austritt – lägen nicht vor.³⁵

Im Unterschied zu einem Austritt aus dem Europarat, der nach Art. 7 Satzung zum Jahresende erfolgt, wird nach Art. 8 Satzung das Datum des Ausschlusses durch das Ministerkomitee festgelegt. Nach Art. 7 Satzung wäre die Mitgliedschaft Russlands im Europarat erst am 31.12.2022 beendet gewesen. Letztendlich hat der Europarat für den Ausschluss nach Art. 8 Satzung optiert und damit die Mitgliedschaft Russlands zum 16.3.2022 beendet, d.h. ca. neun Monate früher als bei einem freiwilligen Austritt.

2. Kündigung oder Ausscheiden aus der EMRK nach Art. 58 EMRK

Eine Vertragspartei kann nach Art. 58 Abs. 1 EMRK unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von sechs Monaten die Konvention freiwillig kündigen. Aus der Erklärung des russischen Außenministeriums vom 15.3.2022 über den Austritt aus dem Europarat³⁶ folgt zwar keine ausdrückliche Kündigung der EMRK, diese könnte wegen der Mitteilung der Kündigungsabsicht jedoch implizit verstanden werden.³⁷

Art. 58 Abs. 3 EMRK bestimmt, dass eine Vertragspartei, deren Mitgliedschaft im Europarat endet, mit derselben Maßgabe aus dieser Konvention ausscheidet. Letztere Bestimmung findet nach nunmehr herrschender Auffassung Anwendung auf Art. 58 Abs. 1 und 2 EMRK und damit sowohl auf die Beendigung der Mitgliedschaft durch freiwilligen Austritt nach Art. 7 Satzung als auch durch beschlossenen Ausschluss nach Art. 8 Satzung.³⁸ Danach hört der betreffende Staat sechs Monate nach der Kündigung oder dem Datum, an dem der Austritt oder Ausschluss wirksam wird, auf, Vertragspartei der EMRK zu sein.³⁹ Hier ist das Datum des Ausschlusses der RF aus dem Europarat maßgebend. Daraus ergeben sich die ungleichen

³³ Benedek, Der Ausschluss Russlands aus dem Europarat, in: NLMR 31 (2022) 2, S. 84.

³⁴ Giegerich, Struggling for Europe's Soul: The Council of Europe and the European Convention on Human Rights Counter Russia's Aggression against Ukraine, in: ZEuS 25 (2022) 3, S. 548 f.; Schmah, Der ungleichzeitige Ausschluss Russlands aus Europarat und EMRK, in: NVwZ (2022) 9, S. 596; anders Mantilla Blanco, A Backdoor exit from the European Convention on Human Rights. Russia, the Council of Europe and Article 58(3) ECHR, S. 1, im Internet abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/a-backdoor-exit-from-the-european-convention-on-human-rights> (19.12.2022).

³⁵ MID, Über den Austritt Russlands aus dem Europarat (13.12.2022), im Internet abrufbar unter: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/rso/coe/1834254 (19.12.2022).

³⁶ Erklärung des russischen Außenministeriums zur Einleitung des Verfahrens für den Austritt aus dem Europarat (15.3.2022), im Internet abrufbar unter: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/1804379 (19.12.2022).

³⁷ Schmah, Der ungleichzeitige Ausschluss Russlands aus Europarat und EMRK, in: NVwZ (2022) 9, S. 596.

³⁸ Arndt/Engels, in: Karpenstein/Mayer, EMRK, 3. Aufl. 2022, Art. 58, Rn. 6; Dzehtsiarou/Helfer, Russia and the European human rights system: Doing the right thing ... but for the right legal reason?, S. 2, im Internet abrufbar unter: <https://www.ejiltalk.org/russia-and-the-european-human-rights-system-doing-the-right-thing-but-for-the-right-legal-reason> (19.12.2022); Giegerich, Struggling for Europe's Soul: The Council of Europe and the European Convention on Human Rights Counter Russia's Aggression against Ukraine, in: ZEuS 25 (2022) 3, S. 550 f.; Mantilla Blanco, A Backdoor exit from the European Convention on Human Rights. Russia, the Council of Europe and Article 58(3) ECHR, S. 3, im Internet abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/a-backdoor-exit-from-the-european-convention-on-human-rights> (19.12.2022); Leach, A time of reckoning? Russia and the Council of Europe, in: EHRL (2022) 3, S. 222; Schmah, Der ungleichzeitige Ausschluss Russlands aus Europarat und EMRK, in: NVwZ (2022) 9, S. 596 f.

³⁹ CoE, CM(2022)70, Memorandum prepared by the Secretariat on legal and financial consequences of the cessation of membership in the Council of Europe under Article 8 of its Statute (17.3.2022), Rn. 34.

Zeitpunkte der Beendigung der Mitgliedschaft Russlands im Europarat – mit sofortiger Wirkung am 16.3.2022 – und der EMRK – sechs Monate später am 16.9.2022. Ein Staat, dessen Mitgliedschaft im Europarat endet, kann auch nicht mehr Vertragsstaat der EMRK sein. Dies ergibt sich schon aus Art. 59 Abs. 1 EMRK, wonach die Konvention nur Mitgliedstaaten des Europarates offensteht.⁴⁰ Nach Auffassung der RF ist sie seit dem 16.3.2022 nicht mehr Vertragspartei der EMRK, da ohne Mitgliedschaft im Europarat auch keine Beteiligung an der EMRK möglich sei.⁴¹

Bezugnehmend auf die Entscheidung des Ministerkomitees vom 25.2.2022 zu der Suspendierung der Vertretungsrechte der RF im Europarat,⁴² dem Austritt Russlands aus dem Europarat am 15.3.2022⁴³ sowie dem Beschluss des Ministerkomitees über den Ausschluss Russlands vom 16.3.2022⁴⁴ hat der EGMR am 22.3.2022 gem. Art. 58 EMRK beschlossen, dass Russland am 16.9.2022 nicht mehr Vertragspartei der EMRK ist, der Gerichtshof für Fälle gegen Russland zuständig bleibt, deren Handlungen oder Unterlassungen bis zum 16.9.2022 stattgefunden haben sowie die Aussetzung der Prüfung aller Anträge gegen die RF gemäß der Entscheidung des Präsidenten des Gerichtshofs vom 16.3.2022 mit sofortiger Wirkung aufgehoben wird.⁴⁵ Am 23.3.2022 beschloss dann auch das Ministerkomitee, dass die RF ab 16.9.2022 nicht mehr Vertragspartei der EMRK sein wird.⁴⁶ Weder der EGMR noch das Ministerkomitee haben allerdings die konkrete Rechtsgrundlage aus Art. 58 EMRK spezifiziert, was nicht zu Unrecht zu monieren ist.⁴⁷

Zwar ist die RF nicht mehr Mitglied des Europarates und Vertragspartei der EMRK, sie kann aber weiterhin Vertragspartei völkerrechtlicher Verträge des Europarates sein, die auch Nicht-Mitgliedstaaten offenstehen.⁴⁸ Mit Stand vom 1.12.2022 sind dies insgesamt 44 Verträge.⁴⁹

⁴⁰ Arndt/Engels, in: Karpenstein/Mayer, EMRK, 3. Aufl. 2022, Art. 58, Rn. 6; Meyer-Ladewig/Renger, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer, EMRK, 4. Aufl. 2017, Art. 58, Rn. 1.

⁴¹ MID, Über den Austritt Russlands aus dem Europarat (13.12.2022), im Internet abrufbar unter: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/rso/coe/1834254 (19.12.2022).

⁴² CoE, Minister's Deputies, Decisions, CM/Del/Dec(2022)1426ter/2.3 on the situation in Ukraine – Measures to be taken, including under Article 8 of the Statute of the Council of Europe (25.2.2022).

⁴³ Erklärung des russischen Außenministeriums zur Einleitung des Verfahrens für den Austritt aus dem Europarat, im Internet abrufbar unter: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/1804379 (19.12.2022).

⁴⁴ CoE, CM/Res(2022)2 on the cessation of the membership of the Russian Federation to the Council of Europe (16.03.2022).

⁴⁵ ECtHR, Resolution of the European Court of Human Rights on the consequences of the cessation of membership of the Russian Federation to the Council of Europe in light of Article 58 of the European Convention on Human Rights (22.3.2022), im Internet abrufbar unter: https://echr.coe.int/Documents/Resolution_ECHR_cessation_membership_Russia_CoE_ENG.pdf (19.12.2022).

⁴⁶ CoE, CM/Res (2022)3 on legal and financial consequences of the cessation of membership of the Russian Federation in the Council of Europe (23.3.2022), Rn. 7.

⁴⁷ Mantilla Blanco, A Backdoor exit from the European Convention on Human Rights. Russia, the Council of Europe and Article 58(3) ECHR, S. 2 f., im Internet abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/a-backdoor-exit-from-the-european-convention-on-human-rights> (19.12.2022); Leach, A time of reckoning? Russia and the Council of Europe, in: EHRL (2022) 3, S. 222.

⁴⁸ CoE, CM/Res (2022)3 on legal and financial consequences of the cessation of membership of the Russian Federation in the Council of Europe (23.3.2022), Rn. 8.

⁴⁹ Liste völkerrechtlicher Verträge des Europarates, an denen Russland nach Beendigung der Mitgliedschaft in der Organisation weiterhin teilnimmt, im Internet abrufbar unter: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/rso/1843452 (19.12.2022).

Da die RF mit Datum vom 16.9.2022 nicht mehr Vertragspartei der EMRK ist, hat der EGMR am 5.9.2022 unter Verweis auf Art. 20 und 22 EMRK beschlossen, dass es auch keinen Richter für die RF mehr am EGMR geben wird.⁵⁰ Dies wirft Fragen bezüglich Art. 26 Abs. 4 Satz 1 EMRK auf, wonach der nationale Richter in der Kammer und Großen Kammer an Verfahren gegen den betreffenden Staat teilnimmt. Sollte dieser nicht vorhanden sein, nimmt nach Art. 26 Abs. 4 Satz 2 EMRK eine Person in der Eigenschaft eines Richters an den Sitzungen teil, die der Präsident des Gerichtshofs aus einer Liste auswählt, welche ihm die betreffende Vertragspartei vorab unterbreitet hat. Sollte dies nicht erfolgen, bliebe die Mitwirkung eines anderen gewählten Richters, der als Richter ad hoc an den Verfahren gegen Russland gem. § 29 Abs. 2 f. EGMR VerFO⁵¹ mitwirkt.⁵²

IV. Rechtsfolgen für Beschwerdeverfahren gegen Russland

Der EGMR bleibt weiterhin zuständig für alle Verfahren gegen die RF bezüglich ihr zurechenbarer Handlungen oder Unterlassungen, die bis zum 16.9.2022 stattgefunden haben. Dies betrifft sowohl Individualbeschwerden nach Art. 34 EMRK als auch Staatenbeschwerden nach Art. 33 EMRK.

Allein bis zum 16.9.2022 waren immer noch 17.450 Individualbeschwerden gegen Russland vor dem EGMR anhängig.⁵³ Neben Individualbeschwerden gibt es mehrere anhängige Staatenbeschwerden gegen Russland, darunter allein zehn von der Ukraine.⁵⁴ Russland wiederum hat eine Staatenbeschwerde gegen die Ukraine eingereicht.⁵⁵

Es wird noch mehrere Jahre dauern, bis der EGMR mit Beschwerden gegen Russland befasst sein wird. Bei Individualbeschwerden müssen gem. Art. 35 Abs. 1 EMRK erst alle innerstaatlichen (effektiven) Rechtsbehelfe erschöpft sein, bevor die Beschwerden beim EGMR eingereicht werden können. Hinzu kommt, dass die RF nicht von der in Art. 15 EMRK geregelten Notstandsklausel Gebrauch gemacht hat, wonach im Falle eines „Krieges oder anderen öffentlichen Notstandes“ der Vertragsstaat von den in der Konvention vorgesehenen Verpflichtungen mit Ausnahme der in Art. 15 Abs. 2 aufgeführten Rechte abweichen kann. Zudem findet die EMRK in Ausnahmefällen auch extritoriale Anwendung, nämlich wenn der Staat effektive Kontrolle über fremdes Staatsgebiet wie bei einer militärischen Besetzung oder Annexion ausländischen Staatsgebietes ausübt.⁵⁶ Dies hat die Große Kammer des EGMR in ihrer Zulässigkeitsentscheidung vom 16.12.2000 in zwei verbundenen Fällen in Bezug auf die von Russland annektierte Krim und die Ostukraine ausdrücklich bestätigt.⁵⁷

⁵⁰ EGMR, Resolution vom 5.9.2022, im Internet abrufbar unter: https://echr.coe.int/Documents/Resolution_ECHR_cessation_Russia_Convention_20220916_ENG.pdf (19.12.2022).

⁵¹ ECtHR, Rules of the Court (3.10.2022), im Internet abrufbar unter: https://www.echr.coe.int/documents/rules_court_eng.pdf (19.12.2022).

⁵² Schmah, Der ungleichzeitige Ausschluss Russlands aus Europarat und EMRK, in: NVwZ (2022) 9, S. 597 f.

⁵³ ECHR Press Release 286 (2022) vom 16.9.2022, im Internet abrufbar unter: <https://hudoc.echr.coe.int> (19.12.2022).

⁵⁴ EGMR, Beschwerde-Nr. 20958/14 vom 13.3.2014, Beschwerde-Nr. 38334/18 vom 11.8.2018, Beschwerde-Nr. 10691/21 vom 19.2.2021, Beschwerde-Nr. 55855/18 vom 29.11.2018, Beschwerde-Nr. 10691/21 vom 19.2.2021, Beschwerde-Nr. 36958/21 vom 22.7.2021, Beschwerde-Nr. 11055/22 vom 28.2.2022 (Ukraine v. Russland); Beschwerde-Nr. 39611/18 vom 22.8.2018 (Georgien v. Russland), Beschwerde-Nr. 8019/16, 43800/14 und 28525/20 vom 13.3.2014 (Ukraine und Niederlande v. Russland), im Internet abrufbar unter: <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=caselaw/interstate&c=> (19.12.2022).

⁵⁵ EGMR, Beschwerde-Nr. 36958/21 vom 22.7.2021 (Russland v. Ukraine), im Internet abrufbar unter: <https://hudoc.echr.coe.int> (19.12.2022).

⁵⁶ EGMR, Urteil vom 23.3.1995, Beschwerde-Nr. 15318/89 (Loizidou/Türkei), Ser. A no. 310, Rn. 6.

⁵⁷ EGMR, Entscheidung vom

Das Ministerkomitee wird die Vollstreckung von Urteilen des EGMR gegen die RF nach Art. 46 Abs. 2 EMRK weiterhin überwachen. Die RF soll auch an den Sitzungen des Ministerkomitees teilnehmen, wenn es um die Umsetzung der Urteile durch Russland geht, allerdings ohne das Recht der Teilnahme an der Entscheidungsfindung oder das Stimmrecht.⁵⁸

Nicht nur wegen der unterschiedlichen Rechtsauffassungen des Europarates und der RF hinsichtlich der Beendigung der Mitgliedschaft im Europarat und in der EMRK dürfte jedoch eine Zusammenarbeit seitens der RF nicht zu erwarten sein, zumal nach Auffassung Russlands die Verfassung ein „breiteres Spektrum an Rechten garantiere als die EMRK“.⁵⁹

V. Schlussbemerkung

Als die RF 1996 Mitglied des Europarates wurde, hatte sie noch nicht die Voraussetzungen einer Mitgliedschaft nach Art. 4 i.V.m. Art. 3 Satzung des Europarates erfüllt. Dennoch erfolgte die Aufnahme in die regionale Organisation, deren gemeinsame Prinzipien Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechtsschutz sind, in der Hoffnung, dass bestehende Defizite mittelfristig behoben werden. Die Erwartungen haben sich nie ganz erfüllt, was auch die Statistik der Urteile des EGMR gegen Russland widerspiegelt.⁶⁰ Insofern sind vorzeitige Aufnahmen von Staaten in internationale Organisationen kritisch zu bewerten, die im Widerspruch zu Bestimmungen in den Gründungsverträgen stehen und durch politische Entscheidungen ausgehebelt werden.

Mit der Aggression gegen die Ukraine hat die RF ihren Platz im Europarat verwirkt. Die Satzung sieht zwei Optionen zur Beendigung der Mitgliedschaft in der Organisation vor – Austritt nach Art. 7 Satzung oder Ausschluss nach Art. 8 Satzung. Bei der Anwendung des Art. 8 Satzung hat das Ministerkomitee nicht alle Verfahrensschritte eingehalten. Die Aufforderung zum freiwilligen Austritt ist ausgeblieben. Stattdessen hat die RF ihren Austritt nach Art. 7 Satzung bereits vor dem Beschluss des Ministerkomitees über ihren Ausschluss offiziell erklärt. Ebenso konträr sind die Auffassungen über das Ausscheiden Russlands aus der EMRK nach Art. 58 EMRK. Es dürfte zu erwarten sein, dass Art. 8 Satzung des Europarates und Art. 58 EMRK künftig besondere Aufmerksamkeit bei ihrer Auslegung zuteilwerden wird. Vorstehende unterschiedliche Rechtsauffassungen, an die verschiedene Daten vor allem hinsichtlich von Verpflichtungen aus der EMRK geknüpft sind, werden den EGMR und das Ministerkomitee in zahlreichen noch anhängigen, aber auch neuen Beschwerdeverfahren gegen die RF, die ihren Verpflichtungen aus der EMRK für Ereignisse in Russland und auf annektiertem oder besetztem ukrainischem Gebiet bis zum 16.9.2022 nachkommen muss, zukünftig weiter beschäftigen.

Frankfurter Institut für das Recht der Europäischen Union

fireu@euroap-uni.de

<http://www.fireu.de>

16.10.2000 [GK], Beschwerde-Nr. 20958/14 und 38334/18 (Ukraine v. Russland – re Crimea), Rn. 349, im Internet abrufbar unter: <https://hudoc.echr.coe.int> (19.12.2022).

⁵⁸ CoE, CM/Res (2022)3 on legal and financial consequences of the cessation of membership of the Russian Federation in the Council of Europe (23.3.2022), Rn. 7.

⁵⁹ MID, Über den Austritt Russlands aus dem Europarat (13.12.2022), im Internet abrufbar unter: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/rso/coe/1834254 (19.12.2022).

⁶⁰ Im Internet abrufbar unter https://echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2021_ENG.pdf (19.12.2022).