

ISSN 0937-5414  
G 10364

# HUMANITÄRES VÖLKERRECHT

Informationsschriften

4/2004

**Special: Der Kaukasus**

Deutsches Rotes Kreuz 

**Herausgeber:**

Deutsches Rotes Kreuz e.V., Generalsekretariat, Carstennstraße 58, 12205 Berlin-Steglitz, Tel. (0 30) 8 54 04-0, Fax (0 30) 8 54 04-4 50, Internet: www.drk.de

Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV), Ruhr-Universität Bochum, 44780 Bochum, Telefon (02 34) 32-2 73 66, Telefax (02 34) 32-1 42 08, Internet: www.ifhv.de

**ISSN 0937-5414**

**Manuskripte:** Herausgeber und Redaktion haften nicht für Manuskripte, die unverlangt eingereicht werden. Sie können nur zurückgegeben werden, wenn Rückporto beigefügt ist. Mit der Annahme zur Veröffentlichung überträgt der Autor den Herausgebern alle Rechte für die Zeit bis zum Ablauf des Urheberrechts, insbesondere auch die Befugnis zur Einspeicherung in eine Datenbank sowie das Recht der weiteren Vervielfältigung zu gewerblichen Zwecken im Wege eines fotomechanischen oder eines anderen Verfahrens. Dem Autor verbleibt das Recht, nach Ablauf eines Jahres anderen Verlagen eine einfache Abdruckgenehmigung zu erteilen.

**Urheber- und Verlagsrechte:** Die in dieser Zeitschrift veröffentlichten Beiträge sind urheberrechtlich geschützt. Der Rechtsschutz gilt auch gegenüber Datenbanken und ähnlichen Einrichtungen. Alle Rechte, insbesondere das der Übersetzung in fremde Sprachen, bleiben vorbehalten. Kein Teil dieser Zeitschrift darf ohne schriftliche Genehmigung der Herausgeber in irgendeiner Form – durch Fotokopie, Mikrofilm oder andere Verfahren – reproduziert oder in eine von Maschinen, insbesondere von Datenverarbeitungsanlagen, verwendbare Sprache übertragen werden. Auch die Rechte der Wiedergabe durch Vortrag, Funk- oder Fernsehsendung, im Magnettonverfahren oder ähnlichem Wege bleiben vorbehalten. Fotokopien für den persönlichen und sonstigen eigenen Gebrauch dürfen nur von einzelnen Beiträgen oder Teilen daraus als Einzelkopien hergestellt werden.

**Bezug:**

Erscheinungsweise vierteljährlich; Inlands-Abonnementpreis jährlich EUR 31,50 (inkl. MwSt. 7 % und Porto und Versand); Auslands-Abonnementpreis jährlich EUR 41,00 (inkl. Porto und Versand); Einzelheft-Preis EUR 7,70 (inkl. MwSt. 7 %, zzgl. Porto und Versand EUR 1,28); Ausland EUR 18,00 (inkl. Porto, Versand und Bankgebühren).

Bestellungen unter DRK-Service GmbH, Verlagsbüro München, Herzogstraße 75, 80796 München, Telefon (0 89) 30 65 80-20, Telefax (0 89) 30 65 80-68, E-Mail: verlag@drkservice.de

Das Abonnement kann nur schriftlich mit einer Frist von drei Monaten zum Jahresende beim Verlag gekündigt werden.

**Verlag:**

DRK-Service GmbH, Herzogstraße 75, 80796 München, Telefon (0 89) 30 65 80-20, Telefax (0 89) 30 65 80-68, E-Mail: verlag@drkservice.de

**Druck:**

Mediengruppe UNIVERSAL, Kirschstraße 16, 80999 München, Telefon (0 89) 54 82 17-0, Telefax (0 89) 55 55 51, Internet: www.universalmedien.de

**Redaktion:**

**Prof. Dr. Horst Fischer**, Bochum; verantwortlicher Redakteur dieser Ausgabe; **Dozent Dr. Hans-Joachim Heintze**, Bochum; Redaktionsassistentin: **Dr. Noëlle Quéniwet LL.M.**, Bochum

**Ständige Mitarbeiter:**

**Georg Bock**, Bochum; **Dr. Cristina Churruca Muguruza**, Bochum; **Prof. Dr. Dennis T. G. Dijkzeul**, Bochum; **Prof. Dr. Wolff Heintschel v. Heinegg**, Frankfurt (Oder); **Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Knut Ipsen**, Bochum; **Dr. Claus Kreß LL.M.**, Köln; **Prof. Dr. Thilo Marauhn**, Gießen; **Michaela Schneider**, Bochum; **Gregor Schotten**, Berlin; **Dr. Heike Spieker**, Berlin; **Prof. Dr. Joachim Wolf**, Bochum; **Dr. Messeleth Worku LL.M.**, Bochum

**Korrespondierende Mitarbeiter:**

**Dr. Andreas v. Block-Schlesier**, Brüssel; **Ralph Czarnecki LL.M.**, Berlin; **Dr. Knut Dörmann**, Genf; **Robert Heinsch LL.M.**, Köln; **Dr. Avril J. M. McDonald, M.A., LL.M.**, Den Haag; **Dr. Sascha Rolf Lüder**, Hagen

## Editorial 215

## Das Thema

Mapping International Humanitarian Organisations  
**Dennis Dijkzeul** 216

## Special: Der Kaukasus

Die „Rosenrevolution“ in Georgien – Ausdruck einer funktionierenden Zivilgesellschaft?  
**Florian Wegelein** 225

Durchsetzung des humanitären Völkerrechts in Georgien  
**Mindia Vashakmadze** 234

Internal Displacement in Georgia: A Humanitarian or a Political Issue?  
**Daniela Funke** 241

State-Building and Informal Networks in a Minority Community: Case of Javakheti, Georgia  
**Ekaterine Metreveli** 247

Relationship between the European Convention on Human Rights and the Legal System of Azerbaijan  
**Marat Kengerlinsky** 256

*Quo Vadis* Caucasus? The Rule of Law or Rule of Power?  
**Gerald Staberock** 262

## Forum

### Verbreitung

„Die Arbeit des Auswärtigen Amtes im Bereich des humanitären Völkerrechts“. Vortrag beim 10. DRK-Kurs im Humanitären Völkerrecht, Berlin (Deutschland)  
**Reinhard Haßenpflug** 272

## Panorama

### Konferenzen

From Peace to Justice: The Role of International Law, Negotiations and International Development, Den Haag (Niederlande), 25.–27. März 2004  
**Simon M. Meisenberg** 275

Happy Birthday: 10. DRK Sommerkurs im Humanitären Völkerrecht! Berlin (Deutschland), 1.–7. August 2004  
**Orsola Lussignoli und Regine Reim** 276

71<sup>st</sup> Conference of the International Law Association (ILA), Berlin (Deutschland), 16.–21. August 2004  
**Robert Heinsch** 277

## Besprechungen

Kai Ambos und Jörg Arnold, Der Irak-Krieg und das Völkerrecht  
**Hans-Joachim Heintze** 281

Dietrich Schindler und Jiri Toman (Hrsg.), The Laws of Armed Conflicts, A Collection of Conventions, Resolutions and Other Documents  
**Bernhard Schäfer** 282

Georg Nolte und Hans-Ludwig Schreiber, Der Mensch und seine Rechte – Grundlagen und Brennpunkte der Menschenrechte zu Beginn des 21. Jahrhunderts  
**Philipp Herrmann** 283

Barbara Harff and Ted Robert Gurr, Ethnic Conflict in World Politics  
**Joshua Castellino** 285

Köchler, Global Justice or Global Revenge? International Criminal Justice at the Crossroads  
**Sergey Sayapin** 286

Claire de Than and Edwin Shorts, International Criminal Law and Human Rights  
**Majbritt Lyck** 287

Peter Waldmann, Terrorismus und Bürgerkrieg. Der Staat in Bedrängnis  
**Stefanie Schmahl** 289

John R.W.D. Jones und Steven Powles, International Criminal Practice  
**Simon M. Meisenberg** 291



Ulrich Eckern, Leonie Herwartz-Emden,  
Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.):

FRIEDENS- UND KONFLIKTFORSCHUNG IN  
DEUTSCHLAND. EINE BESTANDSAUFNAHME  
(= Politikwissenschaftliche Paperbacks. Studien und  
Texte zu den Politischen Problemfeldern und Wand-  
lungstendenzen westlicher Industriegesellschaften,  
Band 37), VS – Verlag für Sozialwissenschaften,  
Wiesbaden 2004, 298 Seiten, ISBN 3-8100-3829-6,  
ca. 25 EUR.

**"Neuere Entwicklungen in der Friedens- und Konfliktforschung" waren Thema eines Symposiums, das im Herbst 2002 an der Universität Augsburg stattfand, veranstaltet von der interdisziplinären Initiative Friedens- und Konfliktforschung (IFK) an der Universität Augsburg. Die Beiträge der durchweg als namhafte Fachleute geltenden Referentinnen und Referenten des Symposiums sind jetzt – ergänzt durch Aufsätze von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern der Universität Augsburg – in diesem Band erschienen.**

#### ZUM INHALT

Nach einer ausführlichen Einführung von Rainer-Olaf Schultze und Tanja Zinterer über "Aktuelle Herausforderungen der deutschen Friedens- und Konfliktforschung" und einem ersten Kapitel mit drei Beiträgen zu theoretischen Fragestellungen verteilen sich die zwölf weiteren Artikel des Bandes auf fünf Kapitel zu historischen, theologisch-normativen, sozialwissenschaftlichen, rechtlichen und naturwissenschaftlichen Aspekten des Themas.

#### MIT BEITRÄGEN VON:

Dieter S. Lutz (Hamburg, † 2003); Hans-Otto Mühleisen (Augsburg); Christoph Weller (Duisburg); Wolfram Wette (Freiburg); Andreas Gestrich (Trier); Johannes J. Frühbauer (Augsburg); Bernd Oberdorfer (Augsburg); Michael Bommes (Osnabrück); Peter Waldmann (Augsburg); Leonie Herwartz-Emden (Augsburg); Christian Büttner (Darmstadt/Frankfurt); Noëlle Quéxivet (Bochum); Norman Weiß (Potsdam); Jürgen Altmann (Dortmund/Bochum) / Wolfgang Liebert (Darmstadt) / Götz Neuneck (Hamburg); Armin Reller / Simon Meißner / Ulrich Eckern (Augsburg).

*Die Herausgeber haben den Band einem der prominentesten Referenten des Symposiums gewidmet, dem im vergangenen Jahr verstorbenen Direktor des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg, Prof. Dr. Dr. Dieter S. Lutz: "Für die Ermutigung, die er unserer Augsburger Initiative hat zuteil werden lassen, sind wir dankbar."*

Weitere Informationen zum vorliegenden Band, zum Symposium und zur Augsburger Initiative Friedens- und Konfliktforschung im WWW: <http://www.physik.uni-augsburg.de/ifk/>.

## Editorial

Auch die Redaktion gab sich in den vergangenen Monaten allzu gern der Illusion hin, der Tschetschenien-Konflikt habe sich beruhigt. So waren wir noch nicht einmal sonderlich überrascht, als auf unseren „Call for Papers“ zum Krisenherd Kaukasus vor allem Beiträge zur Lage in Georgien eingingen, denn Meldungen aus diesem krisengeschüttelten Staat gingen in den letzten Monaten durch die Weltpresse, ohne dass bislang tiefgreifende Analysen aus der Sicht des humanitären Völkerrechts vorgelegt wurden. Deshalb nahmen wir einige der eingegangenen Beiträge gerne an und legten das Schwergewicht auf Georgien. Als das vorliegende Heft redaktionell fertig gestellt war, geschah Anfang September der grausame und unvorstellbare Terroranschlag auf die Schule von Beslan, dem hauptsächlich Kinder zum Opfer fielen. Gerade Kinder genießen im humanitären Völkerrecht einen besonderen Schutz und Anschläge auf deren Leben sind ausdrücklich geächtet. Nun erscheint es uns unausgewogen, dass sich dieses Heft in einem „Special“ mit dem Kaukasus beschäftigt, ohne auf humanitärvölkerrechtliche Probleme des Tschetschenien-Konflikts einzugehen. Nach längeren Diskussionen hat sich die Redaktion dann dennoch entschlossen, das vorliegende Heft nicht mehr abzuändern, um sicherzustellen, dass es fristgemäß erscheint. Gleichwohl bitten wir unsere Leser um Verständnis und hoffen, dass die Beiträge zu den sonstigen Problemzonen im Kaukasus dennoch Ihr Interesse finden.

Angesichts der Zunahme großdimensionierter humanitärer Katastrophen in der Gegenwart kommt den humanitären Organisationen eine immer größere Rolle zu. Dies macht es notwendig, zwischen den einzelnen Akteuren zu differenzieren. Professor *Dr. Dennis Dijkzeul* (Bochum) listet in seinem Beitrag „Mapping International Humanitarian Organizations“ Unterscheidungskriterien auf, wobei insbesondere amerikanische und europäische Herangehensweisen untersucht werden.

Die Redaktion schätzt sich glücklich, dass die sehr erfolgreiche Sommerschule zum humanitären Völkerrecht, die in diesem Jahr bereits ihr zehntes Jubiläum feiern konnte, einen Nachklang in den „Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften“ findet. Zum einen danken wir Herrn Vortragenden Legationsrat *Dr. Reinhard Haßenpflug* dafür, dass er uns das Manuskript seines Vortrags zur Veröffentlichung überließ. Damit können unsere Leser einen guten Überblick über die Aktivitäten des Auswärtigen Amtes auf dem Gebiet des humanitären Völkerrechts gewinnen. Die Ausführungen ergänzen Darstellungen des Bundesverteidigungsministeriums, die wir verschiedentlich in früheren Ausgaben der „Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften“ abdruckten. In diesem Zusammenhang sei auch noch auf den Bericht von der Sommerschule aus der Feder zweier Teilnehmerinnen, Frau *Lussignoli* und Frau *Reim*, verwiesen.

Ergänzt werden die Artikel wiederum durch weitere Konferenzberichte und Buchbesprechungen. Last but not least unterstreicht die Redaktion, dass sie sich nicht notwendigerweise mit den Positionen in den namentlich gekennzeichneten Beiträgen identifiziert.

## Die Redaktion

# Mapping International Humanitarian Organisations

Dennis Dijkzeul\*

This article develops a typology of international non-governmental humanitarian organisations. It starts with a review of two attempts, by Thomas Weiss and Hugo Slim, to clarify the positions of humanitarian organisations working in conflict situations. The article provides an alternative classification and briefly describes some characteristics of a selected group of large non-governmental organisations (NGOs). US/European differences play an important role in this respect. While many of these differences existed before 11 September, the events post 11 September have highlighted them further. They have also shown that the NGOs are not masters of their own fate; in particular the outcomes of donor and military control in Iraq and Afghanistan will shape their opportunities for independent behaviour and the future typologies of international humanitarian organisations. Thinking about the classification of different organisations may provide a way to better explain their behaviour and improve understanding of co-ordination problems among them.

## 1. A Community Divided

One of the problems with the use of the term ‘humanitarian community’ is that it describes something that only exists in the loosest sense. The term came into vogue in the 1990s, just as the number of humanitarian non-governmental organisations (NGOs) proliferated rapidly, further fragmenting an already disparate community. Despite attempts by many humanitarians to create venues and mechanisms to increase mutual understanding and develop common positions, the range of actors and the differing understandings of humanitarian action remain huge. Programme approaches and operational practices are very different.

Many of these differences stem from the lack of shared agreement on the definitions of the core humanitarian principles. As Slim has outlined, different actors have different understandings of these principles – humanity, neutrality, impartiality, and solidarity.<sup>1</sup> Many organisations and their staff lack a thorough understanding or apply these principles inconsistently. This has significant consequences for their operational choices in the field on issues such as the willingness to accept armed military escorts or accept restrictions imposed by a party to a conflict. Different and inconsistent interpretations of principles by actors create uncertainty amongst partners in the field who do not know how others will behave in new circumstances.

The problem of creating and sustaining common humanitarian action has resulted in a voluminous literature on coordination. A complementary way of attempting to analyse this problem is to look more closely at this disparate community of ‘humanitarians’ through the creation of a typology of organisations. The typology is an attempt to express the ‘mental maps’ that those of us involved in humanitarian aid carry in our heads to ‘position’ other NGOs. We build these maps based on our experiences with other organisations and our observations of their behaviour, and we use these maps to shape our interactions with them. For example, a Head of Mission for Médecins sans Frontières (MSF) expects different operation positions and approaches from his or her counterparts at the International Committee of the Red Cross (ICRC), Action Contre la Faim (ACF), or CARE.

This paper revises and builds upon a typology outlined by Weiss in an article entitled “Principles, Politics and Humanitarian Action.”<sup>2</sup> Weiss offers a typology of humanitarian actors, which is reproduced below.

**Figure 1:** The Political Spectrum of Humanitarians and their Attitudes toward Traditional Operating Principles.<sup>3</sup>

|                                       | Classicists  | ↔ | Minimalists | ↔ | Maximalists | ↔ | Solidarists                             |
|---------------------------------------|--|---|-------------|---|-------------|---|---|
| Engagement with political authorities | eschew public confrontations                             |   |             |   |             |   | advocate controversial public policy    |
| Neutrality                            | avoid taking sides                                       |   |             |   |             |   | take the side of selected victims       |
| Impartiality                          | deliver aid using proportionality and non-discrimination |   |             |   |             |   | skew the balance of resource allocation |
| Consent                               | pursue as sine qua non                                   |   |             |   |             |   | override sovereignty as necessary       |

\* Dennis Dijkzeul is Junior Professor in the Management of Humanitarian Crises at the Institute for International Law of Peace and Armed Conflict at the Ruhr-University Bochum (Germany). He would like to thank Steve O'Malley, who co-authored an earlier version of this article.

<sup>1</sup> H. Slim, “Relief Agencies and Moral Standing in War: Principles of Humanity, Neutrality, Impartiality and Solidarity”, (1997) 4 *Development in Practice* 344–345.

<sup>2</sup> T.G. Weiss, “Principles, Politics, and Humanitarian Action”, (1999) 1 *Ethics and International Affairs* 1–22.

<sup>3</sup> *Ibid.*, at 4.

Weiss identifies four groups of humanitarians: “classicists, who believe that humanitarian action can and should be completely insulated from politics,” “solidarists, who choose sides and abandon neutrality and impartiality as well as reject consent as a prerequisite for intervention,” and political humanitarians, who believe that political and humanitarian action “could not and should not be disassociated.” The latter group is subdivided into ‘minimalists’ who espouse a ‘do no harm’ philosophy and ‘maximalists’ who “have a more ambitious agenda of employing humanitarian action as part of a comprehensive strategy to transform conflict.”<sup>4</sup>

Weiss uses two humanitarian organisations to illustrate his typology. Not surprisingly, he identifies the classicist position with the ICRC. More surprisingly, he identifies MSF as a solidarist organisation. Both agencies have provided objections to Weiss’s paper.<sup>5</sup> Certainly the idea that these two agencies are polar opposites is at odds with the reality in the field. The closest relationship each of these agencies has in the field is generally with each other. This is for both practical reasons – MSF and ICRC tend to be in tricky spots together and have the resources necessary to act independently; and for reasons of principle – the organisations know what to expect from one another and respect each other’s role. Despite their differences in public advocacy and political engagement, they are rooted in the same Dunantist tradition, which makes them carefully guard their independence from states and attempt to uphold a clear and distinct definition of humanitarian action.<sup>6</sup>

Weiss’s typology has two significant shortcomings: it largely seems to be constructed to oppose ICRC and MSF in the service of its larger argument about the intersection of politics and humanitarian action, and it misapplies the key definitions it uses. This leads Weiss to mischaracterize MSF, weakening the design of his typology. For example, he indicates that MSF is not impartial. In fact, MSF prides itself on being impartial in line with the definition provided in the principles of the Red Cross movement: “It makes no discrimination as to nationality, race, religious beliefs, class or political opinions. It endeavours only to relieve suffering, giving priority to the most urgent cases of distress.” Weiss’s characterisation of ICRC is also problematic. He assigns to the ICRC an almost slavish loyalty to an abstract notion of neutrality. However, ICRC has always maintained that neutrality only makes sense in an operational perspective. It is an operational principle that facilitates and indeed permits its actions at the field level. Complete neutrality in any conflict is impossible: all actions have political consequences.

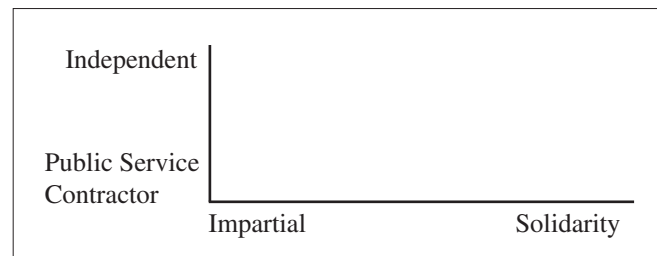
## 2. An Alternative Typology

Notwithstanding these criticisms, Weiss has started a debate about the set-up of the humanitarian community. Reconfiguring his typology allows us to gain insights into the differences between humanitarian organisations and to better understand their interactions.

The revised typology has two axes. The horizontal axis positions an organisation on the basis of its relationship to the parties to the conflict and runs from ‘Impartiality’ to ‘Solidarity.’

The vertical axis positions the organisation in relationship to states, most notably through the relationship to the main donor in its ‘home’ country, and runs from ‘Independent’ to ‘Public Service Contractor.’

**Figure 2: Mental Map**



The horizontal axis reflects a deliberate choice to choose impartiality rather than neutrality. The decision not to use neutrality is derived from the discussion in the previous section. In humanitarian action, neutrality can only be properly understood in the context of the ICRC. The ICRC recognises that it refers to an ‘operational principle,’ rather than an abstract idea. While a number of other humanitarian organisations claim to be neutral or include references to neutrality in their literature, Slim is certainly correct when he suggests that most are just repeating a slogan. Many humanitarian organisations – and scholars – should more clearly think through their use of these terms and their applicability to their actions. For example, the Charter of MSF refers to the organisation as ‘neutral.’ Understandably, this has been the subject of considerable debate within MSF.<sup>7</sup> From this perspective, impartiality is a more meaningful term. Respecting the principle of impartiality forces an organisation to avoid thinking of groups of people as ‘good’ or ‘bad’ victims. It is centred on providing assistance to people rather than states or rebels movements. Impartiality allows a certain amount of flexibility with regards to the public stance of an organisation. Some may choose to do so quietly; others may choose to exercise what Slim has referred to as “active impartiality.”<sup>8</sup> An active stance allows the organisation to criticise the actions of the parties, without denying assistance to the people under their authority. Impartial organisations are most often found working on both sides of the frontline and include, most notably, ICRC and MSF.

<sup>4</sup> Ibid., at 2–3.

<sup>5</sup> C. Sommaruga, “Humanity: Our Priority Now and Always: Response to ‘Principles, Politics, and Humanitarian Action’”, (1999) 1 *Ethics and International Affairs* 22–28; J. Tanguy & F. Terry, “‘Humanitarian Responsibility and Committed Action’ Response ‘Principles, Politics, and Humanitarian Action’”, (1999) 1 *Ethics and International Affairs* 29–34.

<sup>6</sup> For further discussion see A. Stoddard, “Humanitarian NGOs: Challenges and Trends”, (2003) 14 *HPG Report* 25–35. She distinguishes between two humanitarian traditions, the American Wilsonian tradition, which is more dependent on and cooperative with governments and operates regularly on a short time horizon, while emphasizing service delivery, and the more European Dunantist tradition, which is more independent of, or even oppositional toward government(s) and often prefers working with a longer time horizon. The latter tradition also emphasizes advocacy more strongly. In the case of MSF this advocacy includes the hard to translate concept of *témoignage* (literally bearing witness) to record the suffering of victims of violence and make their fate known to the public.

<sup>7</sup> See MSF staff member F. Terry, *Condemned to Repeat: The Paradox of Humanitarian Action*, Cornell University Press, Ithaca, 2002.

<sup>8</sup> H. Slim, *supra* note 1, at 349.

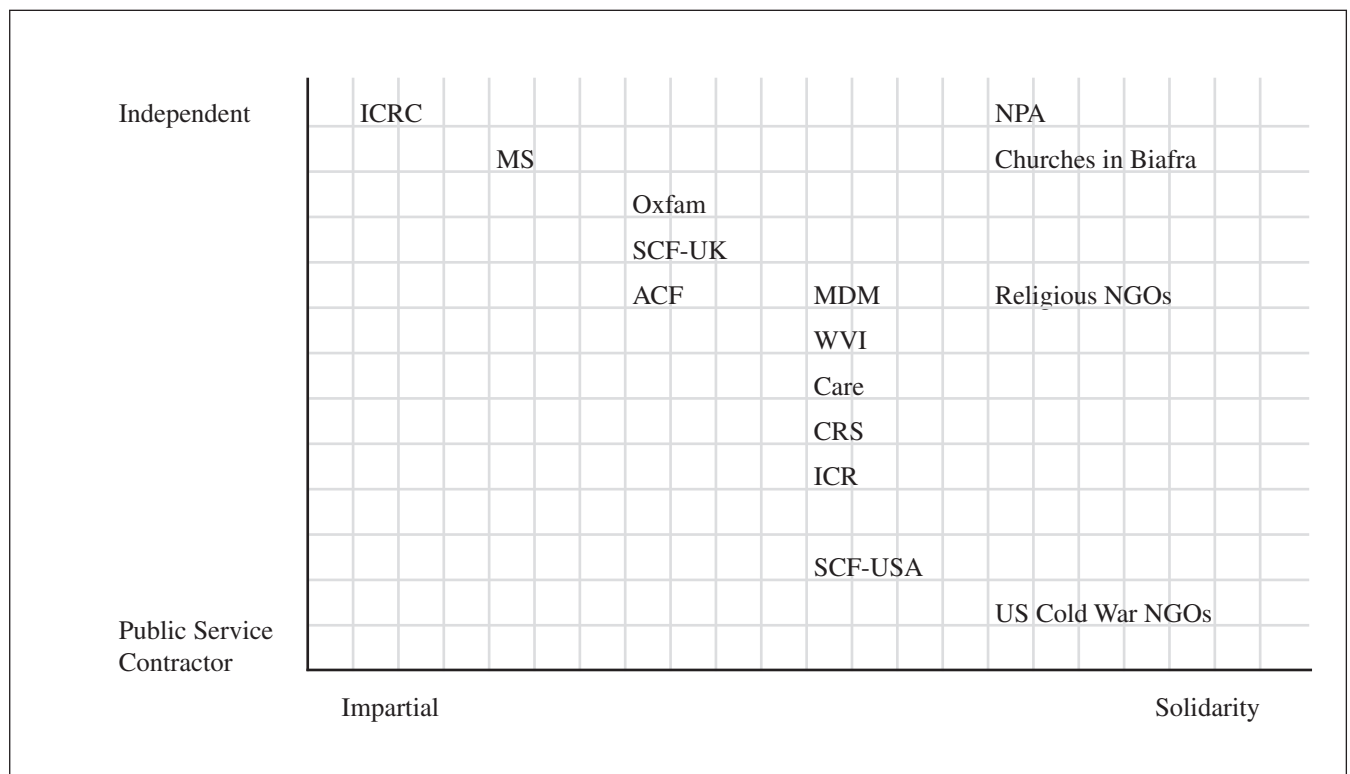
Solidarity is at the opposite end of the spectrum. Here, solidarity is defined as an explicit choice to side with a group of people and their political cause. It should be noted that an alternative definition of ‘solidarity’ is often used by MSF and other organisations to indicate a willingness to share the suffering of the population and to be physically present with them. While both definitions have a political element, we need to make a distinction between solidarity that connotes shared suffering among the population and those seeking to assist them through the physical presence of the humanitarian organisation (the way MSF often does) on the one hand, and an explicit choice to work only with one side in a conflict on the other. Two examples that illustrate the latter approach are the actions of Norwegian People’s Aid (NPA) in Southern Sudan and Catholic Relief Services (CRS) in Sierra Leone. NPA has always been clear in their support for the southerners’ right to self-determination. They do not work in government-controlled territory. As a consequence, their level of cooperation with the Sudan People’s Liberation Movement is closer and deeper than other organisations. In Sierra Leone after the restoration of the Kabbah government in 1998, CRS made an explicit decision not to work in the territories controlled by RUF. Solidarity can thus have positive and negative aspects: the decision to work with one group implies a decision not to work with another. Certain victims are thus worthy of assistance, while others are not because of those who have authority over them.

The vertical axis looks at an organisation’s independence of action. How ‘non-governmental’ is the organisation? The definition of independence includes financial and political elements. The financial element is more tangible. An inde-

pendent organisation receives a significant amount of funding from non-governmental sources and is able to create and run operations that are not supported by major institutional donors. However, the political element is less tangible and more prone to subjective interpretation. It contains aspects of spirit and action. This article defines independence as a stance that positions the organisation as separate from its home state, and capable of holding and publicly expressing views that are different from that of the state. There is limited crossover between the staff and board of the organisation and the state.

On the other end of the spectrum are the ‘public service contractors.’ This term refers to a class of for-profit organisations that make their living executing contracts for donor governments and bilateral and multilateral institutions. In other words, the public service contractors carry out the foreign policy objectives of a state and the state shapes and determines the programmes they undertake. Public service contractors bid on projects developed by the state. This approach is more prevalent in the US where USAID often asks organisations to bid on providing specific sets of services. An example of this approach is the US Government’s Sudan Transitional Assistance for Rehabilitation (STAR) programme in southern Sudan. In 1998, USAID as part of the government’s broader strategy in Sudan, asked a group of NGOs to bid on this programme aimed at developing civil society in western Equatoria. CRS, which is not a public service contractor under the formal definition of the term, won the contract. Traditional public service contractors do not express political views that are at odds with policies of their national governments.

Figure 3: Mental Map of Large International NGOs





### 3. Description of the Organisations

This section briefly summarises the thinking behind the location of the NGOs on this ‘map’. The ICRC is the reference point for this typology. It has a unique position as the central organisation in humanitarian action and as the guardian of international humanitarian law. Although it is largely dependent on states for its funding, it is completely independent. States provide funding to the ICRC with the expectation that the ICRC will carry out its unique mandate in an independent and impartial way.

MSF is close to ICRC. It is not as scrupulously impartial and its independence is somewhat limited by not sharing ICRC’s specific legal identity, but it generally works on both sides of the front line and targets beneficiaries on the basis of need. It is financially independent and positions itself against States.<sup>9</sup>

Oxfam and Save the Children UK (SCF-UK) are also in this quadrant, but placed slightly further from the independent pole because of their historic links to the British establishment. Action contre la Faim (ACF) operates in the French tradition of independence but without the same degree of financial independence as MSF. Médecins du Monde (MDM) is in a similar position and also tends to be more ‘solidarist’.

In the upper right quadrant we find organisations that emphasise solidarity and have the resources to act independently. These organisations make an explicit choice to assist specific groups. As noted, NPA has made a specific choice to assist in southern Sudan. A second example would be the churches in Biafra during the Nigerian civil war.

In the middle, slightly towards the public service contractor ends, comes a group of US NGOs who receive considerable support from the US government. They tend to either have ties to the US foreign policy establishment through their boards (e.g., the International Rescue Committee — IRC) or are reliant on US government funding (CARE, World Vision, CRS). SCF-USA has acted as a “virtual” donor in place of the US Government in Azerbaijan when Congressional restrictions impeded US aid. In doing so, SCF-USA was acting purely as a government contractor. In other situations, SCF-USA operates independent programmes. In general, these organisations are more comfortable in a closer relationship with the state.

The remaining corner in the bottom right shows organisations that operate in solidarity and as public service contractors. The best examples were the US cold war NGOs. They identified with the position of the US Government and enthusiastically carried out its policies to assist specific groups. They took a strong pro-American (or western) position. Since the end of the Cold War, it is more difficult to find NGOs that fit this definition. However, as Larry Minear noted, an “editorial on ‘Humanitarian Assistance and Communism’ in the *Washington Times* during the peak of the Cold War held that ‘Anyone who examines the historical record of communism must conclude that any aid directed at overthrowing com-

munistism is humanitarian aid.’” He went on to ask “How long will it be before the same sentiments once again prevail substituting only ‘terrorism’ for ‘communism’?”<sup>10</sup> It has indeed been interesting to observe how security concerns in the US, but also in the UK and other countries, are leading to new policies on humanitarian aid, military control, and funding, as well as how different NGOs react to them. Attitudes to the ‘war on terror’ and its consequences in Iraq, Afghanistan, and elsewhere constitute a rapidly evolving dividing line within the amorphous humanitarian community (see more below).<sup>11</sup>

There are, of course, some interesting problems and exceptions in any attempt to create a typology. First, it is somewhat paradoxical that the ICRC is chosen as the reference point because, as it takes pains to frequently repeat, it is not an NGO. Yet, with its history and special role it has set the standard for many NGOs. Second, this typology is purposefully limited to the major North American and European NGOs. It does not include national NGOs, Islamic NGOs or UN agencies. Finally, there is the difficulty of capturing dynamic organisations in a single snapshot. Agencies and their positions change over time. IRC was extremely close to the US government for much of its existence, but in recent years it has clearly attempted to build its financial independence and increase its advocacy efforts.

### 4. Differences within Organisations

Many of the organisations studied in this paper are actually federations or ‘families’. In some, there is considerable variation between the policies and programming of different national units. For example, Oxfam GB is a very different organisation in the field from Oxfam USA, while NOVIB, the Dutch Oxfam member, started out as a development organisation rooted in the Dutch labour and socialist movements and only later did it link up with Oxfam.

Organisational structures also vary widely, as does the degree to which each is centrally governed. Some of these organisations, for example SCF, have a clear centralised structure with transparent decision-making rules. Others do not have a clear traditional hierarchy where a central headquarters office dominates the other offices, or where a central ruling body

<sup>9</sup> Note for example MSF France’s long campaign to have the Government of France investigate its role in the Srebrenica massacre. During the Kosovo bombing campaign, it refused to accept donor funds from NATO member states.

<sup>10</sup> L. Minear, “Humanitarian Action in an Age of Terrorism”, International Expert Conference: Humanitarian Action and Security: Who is Winning: A US/Europe Dialogue in the Wake of September 11, 2001, Arden House, New York, May 24–25, 2002, p. 5.

<sup>11</sup> The humanitarian community has recently received new forms of more intense competition from private companies. In Iraq, large US conglomerates with links to the Bush Administration, such as Halliburton and Bechtel, have carried out rebuilding and humanitarian tasks. In addition, the US military is increasingly relying on security firms that carry out tasks that the military used to. As a result, humanitarian organisations find themselves confronted with types of actors with which they have not worked before and for which no coordination mechanisms or guidelines exist. See D. Barstow, “Security Companies: Shadow Soldiers in Iraq”, *New York Times*, 19 April 2004 (<http://www.nyt.com>), 19 April 2004.

exercises power over others.<sup>12</sup> For example, MSF has ‘operational’ branches in five European countries, supported by a network of 15 offices elsewhere in the world. The ‘international Office’ in Brussels is purposely weak, as is the ‘International Council.’

MDM is a similar family. In such a decentralised organisation, members can have different ideas on the positioning of their organisation and internal coordination can then become an issue. Stoddard provides the example of the different branches of MDM during the NATO air strikes on Kosovo in 1999. The US and French affiliates “followed the flood of Albanian Kosovars out of the province to set up refugee camps for them in Macedonia, while the Greek affiliate decided to enter Kosovo to help the Serbs who stayed. The actions of MDM Greece reflected widespread criticism in Greek government circles of NATO action, and public feelings of solidarity with the Serbs as a fellow Christian Orthodox population. It also made for very tense relations within the MDM federation.”<sup>13</sup>

As this MDM example highlights, these organisations are affected by their ‘home’ environment. Lindenberg and Bryant have examined this factor by comparing the situations in The Netherlands, France and Belgium. They note that the Dutch government is a generous donor and “the country is also one of the most politically liberal environments generally with strong popular support for development and for NGOs. Hence few NGOs in the Netherlands feel threatened by large amounts of government support.”<sup>14</sup> On the other hand, France traditionally has a strong interventionist policy in Africa. Some French NGOs have therefore attempted to have a more arms-length relationship with the French State. This example suggests that it may be useful to look beyond US-European differences and pay additional attention to intra-European differences, a point we return to in the next section.

The growth of these families is predominately a phenomenon of the 1990s. Many of these new offices were started as vehicles for increased fundraising and staff recruitment. Coherence in these new families was assured through executive control by an ‘old’ hand or through board control from the parent organisation and shared norms and values. However, the ‘new’ offices have increasingly taken on lives of their own, and in some cases have become the near equals of their parents (this is particularly true of the ACF family). The changing nature of the family’s membership may well have effects on the positioning of the family on the map over time.

## 5. European and US Differences

Differences between European and US NGOs often appear to be quite pronounced. The European tradition has more often emphasised independence from and opposition to ‘power’, which is particularly strong in the French intellectual activist tradition. Staying outside the governmental realm facilitated a moral critique that would otherwise not have been feasible. This also has meant a greater attention to principles, and an opposition to seemingly service delivery without political engagement. Such differences often emerge in discussions of

values and standards. A good example is the predominantly French opposition to SPHERE, which initially surprised other NGOs.<sup>15</sup> Koenraad van Brabant has indicated the significant gaps between ‘Francophone’ and ‘Anglophone’ humanitarian thinking. At the same time, it is important not to generalise a ‘French’ position to a ‘European’ position. Some other European countries, such as the Nordics, have a long tradition of multilateralism and development cooperation which has deeply influenced their NGOs, which believe that they can receive government funding without giving up their independence.

Importantly, some differences among humanitarian NGOs do not stem from either principles or regional and national cultural differences, but from the different substantive areas of expertise that the organisations possess. This is particularly true of the food agencies who must tread a very difficult path. In war time, food is often a much more valuable asset than medical assistance. It may be worth considering that the three main food agencies, CRS, World Vision and CARE are US-based, while the main medical organisations, MSF and MDM are European (originally French). ACF, a large organisation that originated in France, is an exception as it also strongly focuses on food aid.

These comments notwithstanding, it is useful to outline the different European/US attitudes towards their relationships with the government, the military, and the general public, especially with regard to the recent developments in Afghanistan and Iraq.

### 5.1. The Government

While European organisations may prefer not to cooperate with their home governments, or at least to keep them at arms-length, they are still politically engaged. Interestingly, this has led some members of the pioneering generation of MSF to enter political life: Jaques de Milliano became a member of parliament in The Netherlands; Alain Destexhe and Reginald Moreels were senators in Belgium;<sup>16</sup> and Bernard Kouchner has held ministerial posts in France.

By contrast, humanitarians in the US have rarely played this kind of influential public role. This could reflect the smaller role of humanitarian organisations and their leaders in the public consciousness. Instead, there has been significant movement between NGOs and politically-appointed posts within the government department responsible for humanitarian assistance. For example, the current USAID Administrator Andrew Natsios has been vice-president of World Vision US; Roy Williams worked for IRC before he headed the US Office of Foreign Disaster Assistance; and Julia Taft, now at

<sup>12</sup> See M. Lindenberg & C. Bryant, *Going Global: Transforming Relief and Development NGOs*, Kumarian Press, Bloomfield, CT, 2001, p. 35.

<sup>13</sup> A. Stoddard, *supra* note 6, at 27.

<sup>14</sup> M. Lindenberg & C. Bryant, *supra* note 12, p. 38.

<sup>15</sup> For a more elaborate discussion, see *Humanitarian Exchange*, October 2000.

<sup>16</sup> Reginald Moreels was also Secretary for Development Cooperation (1995–1999).

UNDP, has headed both InterAction and the US Office of Foreign Disaster Assistance.

Donor government funding policies also have significant effects on NGO behaviour. Over the last decade, most donor governments have channelled increasing amounts of funding through NGOs. Nevertheless, political independence does not just depend on the amount of government funding, it also reflects the traditional distance between the government and the NGOs. Northern European countries normally provide funding with fewer strings attached. Lindenberg and Bryant note that “US donors tend to prefer an emphasis on service-delivery rather than political activism; European donors accept and in some cases expect development and relief NGOs to be active in advocacy. In France, the political culture is such that being seen to be active in advocacy is important in order to raise private contributions. CARE France sees an increase in advocacy as important to the financial bottom line.”<sup>17</sup>

It is interesting to see how these approaches continue to change in the post-11 September environment. Crucially, the most sensitive area has become the relationship with the military, particularly in the context of the ‘war on terror.’ In the final analysis, the role of the military is largely determined by the same (donor-) governments that provide funding to the humanitarian organisations.

## 5.2. The Military

The relationship between military and humanitarian actors has been changing rapidly since the end of the Cold War, which was accompanied by a rise in civil strife in which UN agencies and international NGOs became prominent actors. Their presence in an increasing number of conflicts also increased their interactions with intervening military forces, whether UN peacekeeping forces, regional forces, or US-led ‘coalitions of the willing.’ As the following examples will illustrate, the relationship between military and humanitarian actors was fraught with problems.

With Iraq in 1991, Western militaries began to create Civil-Military Coordination Units (CIMICs) and other mechanisms to interface with the aid community, and launched attempts to improve their relationships. Humanitarian aid was also seen by some western militaries as a new task that could justify their existence, or as a way to improve their image among recipient populations.<sup>18</sup> In the early 1990s, it was also hoped that a revitalised UN would be able to take on more peace-keeping operations and, when necessary, establish transitional/ interim administrations in order to foster greater stability. If the government was either absent or weak, the UN often facilitated coordination among the actors involved.

The civil conflict and resulting famine in Somalia in 1992/1993 prompted various humanitarian organisations to ask for international military protection. The ensuing peace-keeping operation, which was under US command, increasingly became involved in the establishment of a new government. But the Somali warlord Aideed felt marginalised and began to lash out at the peacekeeping forces, which ulti-

mately led to the battle of Mogadishu and withdrawal of the US forces.<sup>19</sup> After Somalia, many donor governments scaled down their ambitions for peacekeeping. The conventional wisdom became that peacekeeping was only possible when there was a peace to keep.

Almost simultaneously, peacekeeping in Bosnia failed to stem the conflict. In particular, the massacre in Srebrenica, nominally a safe haven protected by Dutch UN forces, became a byword for the defeats of peacekeeping operations. One of the main lessons of Bosnia was that it was extremely difficult for peacekeeping forces to combine forcible — e.g., safe havens and weapon embargoes—and non-forcible — e.g., neutrality towards all parties and use of weapons only in the case of self-defence — means of action.<sup>20</sup> Military-humanitarian cooperation was often strained.

On the heels of Somalia, little was done to stop the genocide in Rwanda. After the large exodus of refugees into neighbouring countries, no international forces were deployed to separate the génocidaires from the bona-fide refugees in the camps. Soon, the Interahamwe and former Rwandan Army used the camps as bases for rearmament and attacks on Rwandan soil. The international forces did provide humanitarian assistance, but when deadly water-borne epidemics raged through the camps they were often ineffective in stemming the high death toll. OXFAM, for example, turned out to be better at providing large quantities of potable water than the military.<sup>21</sup> Humanitarian organisations often complained about the ineffectiveness of humanitarian aid by the military and their difficulties in establishing security.

The NATO bombing campaign in Kosovo once again showed the problematic nature of peace enforcement, when the Serbian forces expelled most of the Kosovar-Albanian population. Several military contingents responded by providing humanitarian assistance. NATO thus combined the roles of belligerent and assistance-provider. Yet, troops did not know the basic principles of humanitarian operations and national contingents competed with each other in addressing the needs of the local population.<sup>22</sup> With Kosovo, many humanitarian organisations became concerned that national governments justified war on humanitarian grounds and that the military increasingly played a controlling role in humanitarian crises. Although the humanitarian organisations protested the role of the military, they often cooperated pragmatically on the ground.

<sup>17</sup> M. Lindenberg & C. Bryant, *supra* note 12, p. 181.

<sup>18</sup> J. Barry & A. Jefferys, “A Bridge too Far: Aid Agencies and the Military in Humanitarian Responses,” (2002) 37 *HPN Network Paper* 6–7.

<sup>19</sup> M. Barnett, *Eyewitness to a Genocide: The United Nations and Rwanda*, Cornell University Press, Ithaca, 2002, pp. 33–39.

<sup>20</sup> T.G. Weiss & D. Hubert, *The Responsibility to Protect: Research, Bibliography, Background*, Supplementary Volume to the Report of The International Commission on Intervention and State Sovereignty, Ottawa: International Development Research Centre, pp. 5–6.

<sup>21</sup> P.M. Diskett, S. Hansch & T. Randall, “Civil-military Relations in Humanitarian Assistance: Where Next in the Aftermath of 11 September?” in D. Dijkzeul (ed.), *Between Force and Mercy: Military Action and Humanitarian Aid*, Berlin, Berliner Wissenschafts-Verlag (forthcoming).

<sup>22</sup> *Ibid.*

In sum, even before the post-11 September Afghan campaign, cooperation with the military had become a hugely controversial subject, one which again revealed differences in the approaches of European and US agencies. In the US, cooperation with the military in terms of training and liaison has tended to be more advanced and more congenial than in Europe. Already in 1999, this had led MSF USA to drop out of the Disasters Emergency Committee of Interaction, the main US NGO consortium, because of its concern over these deepening ties.

The conduct of the coalition forces in Afghanistan also became highly controversial, particularly the military “food drops” and the comportment of US Special Forces units, some of whom wore civilian clothes and carried out humanitarian-like activities. Similarly to Kosovo, the invading states used a humanitarian rationale to justify the war. The humanitarian community was divided about coordination with US Central Command in Tampa, Florida; humanitarian organisations from Europe were more critical in this respect. Most organisations also felt concerned that for a long time, UN peacekeepers were confined to Kabul and its immediate surroundings. In general, humanitarian organisations feared being co-opted by the military, because that could damage their neutrality, impartiality, and independence. These fears rose in particular with regard to the so-called Provincial Reconstruction Teams (PRT) in which military and humanitarian NGOs are supposed to work together under military control in providing aid and rebuilding.<sup>23</sup> These PRTs are strongly pushed by the military and donor countries.<sup>24</sup> Most humanitarian organisations only cooperate reluctantly. Currently, remnants of the Taliban and other war (and drug) lords are gaining strength, especially in Southern Afghanistan. They explicitly target humanitarian aid workers, either because they perceive humanitarian organisations as direct allies of the US military or they want to regain control over the local population. As a result of the killings, several humanitarian NGOs are scaling down or withdrawing their operations in this region. It seems that the military have been insufficiently able to create security in Afghanistan.

The US-led invasion in Iraq marked a further intensification of military control of humanitarian assistance. During the 2003 war, only two international organisations remained behind in the areas controlled by Saddam Hussein: the ICRC and MSF. The humanitarian community was divided on the role of the military, also because the US and its allies did not obtain Security Council approval, and were not prepared to install an UN interim administration. Yet, various American NGOs with funding from the US administration prepared to enter Iraq from either Jordan or Kuwait. All humanitarian organisations that wanted to enter Iraq had to accredit themselves either at the Humanitarian Operations Center (HOC) in Kuwait or the Humanitarian Assistance Coordination Center (HACC) in Jordan. The Department of Defense ran both centres, which made many humanitarian organisations feel that their traditional principles were undermined.

After the war, the US-led Office for Reconstruction and Humanitarian Aid (ORHA), which constituted a rudimentary

interim administration, consisted of civil and military personnel. It was later transformed into the Coalition Provisional Authority (CPA), which many humanitarian organisations perceived as a Pentagon-led administration. Relations with the CPA in the area of coordination only improved slowly on the ground. Several issues, such as the required registration<sup>25</sup> and representation of NGOs in co-ordinating bodies, remained troublesome.

Unfortunately, the security situation in Iraq worsened over time. Just as in Afghanistan, humanitarian workers were attacked. The UN offices were bombed, and the UN decided to withdraw. In reaction to another deadly bomb attack on 27 October 2003, the ICRC also closed its offices temporarily. Similarly, MSF also withdrew its international staff. The departure of the international staff of the latter two organisations that value independence most and rarely leave situations of conflict — as noted, they had stayed in Iraq during the war — was unprecedented.

Are Afghanistan and Iraq the harbingers of profound change leading to a new mental map? Neutrality and impartiality do not gain the respect they once did. Does the unholy combination of terrorist attacks and higher military control make the work of humanitarian organisations impossible?

In general, there is definitely a stronger aversion to collaboration with the military among European NGOs, although the reality on the ground can be different depending on the military units involved. In fact, humanitarian organisations have often operated pragmatically with the military. While they recognise the duties of the occupying power for the well-being of the population under the Geneva Conventions, they remain highly critical when humanitarian reasons are used to justify war and specific military actions.

While the humanitarian organisations differ in their attitudes towards the US administration, none of the large international NGOs has acted without criticising the Bush administration. The most uncritical organisations have actually been the private companies active in security and rebuilding. This seems to be mainly based on their desire to make a profit and their close ties to some members of the administration.

<sup>23</sup> PRTs integrate “tools derived from development policies and humanitarian assistance in political and military strategies. The concept and structure of the US, New Zealand and British PRTs, as well as the German reconstruction team in Kunduz, differ considerably. Whereas the US and the British PRT concepts are integral parts of the Enduring Freedom Operation under military leadership, the German team is characterised by a separation of military, political and development elements. The military component is not conducted as part of Enduring Freedom, but under an expanded ISAF mandate.” H. Spieker, “The International Red Cross and Red Crescent and Military–Humanitarian Relationships” in D. Dijkzeul (ed.), *supra* note 21.

<sup>24</sup> See for a view from the Pentagon: J. J. Collins & M. J. McNerney, “Security and Humanitarian Assistance: The US Experience in Afghanistan” in D. Dijkzeul (ed.), *supra* note 21.

<sup>25</sup> The CPA argued that it wanted the organisations to register so that it could weed out NGOs with links to extremists. Several NGOs argued that this hampered their neutrality and independence. For example, some organisations allow their individual donors to remain anonymous.

Currently, many humanitarian organisations, on both sides of the Atlantic, ask how military control can be decreased, because it diminishes access to populations in need and causes insecurity.

### 5.3. The General Public

There are also some interesting differences in the relationships between the 'home' public and US and European NGOs, as well as crucial similarities. This is particularly important because funding from the general public makes humanitarian organisations less reliant on government funding, so that they can safeguard their independence better. Funding and other forms of support by the general public can help influence policy and decision-making in political circles responsible for funding and military deployment.

On both sides of the Atlantic, direct mail is the preferred method of fundraising. The strength of some European NGOs is quite remarkable. For example, one out of seven Dutch adults has donated to MSF Holland at one time or another. This supports our earlier comments about the strong interest in international issues in some European states, and allows organisations like MSF to debate whether to have "a network rule of thumb of no more than 15 percent of revenue from government sources."<sup>26</sup>

US organisations also depend heavily on direct mail, although without the same levels of penetration. At the same time, Lindenberg and Bryant observe that while "overall private giving in the United States as a proportion of GDP has remained stable since the 1960s, in the past seven years, the proportion of total giving designated for international purposes has doubled from 1 percent to 2 percent. This has been accompanied by the rise of a new ideology in which both politicians and many private citizens see voluntarism as part of the solution to global problems. It is now considered regular practice for large national newspapers to carry long lists of NGOs and their addresses to encourage citizen contributions during times of civil violence or natural disasters."<sup>27</sup>

The power of private fundraising through direct mail is also attractive to organisations such as IRC which have traditionally relied heavily on government funding as it enhances their independence of action and speed of response.

Nevertheless, private funding can also be fickle. Stoddard notes that "after 11 September, private donations to US NGOs dramatically declined as Americans focused on domestic recovery and support for the victims of the attacks. At the same time, however, other factors, notably recession and the plummeting stock market, appear to have been more important in the long run. Thus, in 2000–2001 direct mail was generating half as much revenue for many NGOs than in the previous year."<sup>28</sup>

When the organisations attempt to obtain funding they actually compete with each other, which at times may make them vulnerable to special donor demands. This competition also renders coordination among humanitarian organisations more difficult.

In sum, there are differences among European and US humanitarian organisations with regards to their proximity to the donor governments, their relationships with the military, and their interaction with the general public. The Europeans generally prefer a greater distance from the military and criticise their governments relatively more easily. At the same time, many humanitarian organisations in both Europe and the United States cooperate pragmatically at the field level, partly because they need donor funding, partly because they want to address the needs of the local population. In this respect, humanitarian organisations are caught between their principles and their own need for organisational survival. The next section shows that future relationship of humanitarian organisations with donor governments, military, and the general public will differ according to various scenarios.

## 6. Future Scenarios

The war on terrorism and the concomitant invasions of Afghanistan and Iraq can lead to at least two possible scenarios for military-humanitarian interaction: on the one hand a scenario that emphasises a higher degree of control by donor governments and their military, in particular by the US forces; on the other, a scenario that assumes that donor governments refrain from establishing such control. Both scenarios have policy and operational implications.

### 6.1. The Control Scenario

This scenario is likely to occur with the continuation, and perhaps intensification, of the 'war on terror' by the US administration. It resembles the logic of the Cold War mental map with some humanitarian organisation being close to their respective governments and others upholding the traditional humanitarian principles.

In terms of policy, the UN will be marginalised. Some NGOs will safeguard their independence, others, especially in the United States, will work more closely with their administration. As a result, the humanitarian community will be more divided with some European and American organisations ill at ease with each other. Increasingly, humanitarian NGOs may not want to enter certain crises to avoid military control and protect their staff and principles.<sup>29</sup> Several French NGOs

<sup>26</sup> M. Lindenberg & C. Bryant, *supra* note 12, p. 39.

<sup>27</sup> *Ibid.*, pp. 11–12.

<sup>28</sup> A. Stoddard, *supra* note 6, at 29.

<sup>29</sup> A. Donini, "The Future of Humanitarian Action: Implications of Iraq and Other Recent Crises," *Report of an International Mapping Exercise*, The Feinstein International Famine Center, Friedman School of Nutrition and Science and Policy, 2004, in mimeo, p. 10, has exposed the problems caused by the fact that many humanitarian organisations did go into Iraq although no large-scale humanitarian crisis took place. He argues that, first, there was "a lack of clear understanding of the nature of the situation on the ground which was arbitrarily defined as 'humanitarian' in order to justify the presence of the UN and NGOs in the absence of a UN mandate. This simple act immediately politicised subsequent perceptions of humanitarianism. The second factor is the conflation of humanitarian, development, and advocacy agendas to suit agency survival imperatives." In other words, agencies themselves may not have acted according to humanitarian principles in order to safeguard their funding and institutional survival.

have already exercised this option in Iraq. These divergent positions will also hamper inter-organisational coordination in crisis zones.

In all likelihood, the relevance and interpretation of humanitarian principles and perhaps even the definition of the term humanitarian will be contested. Two questions that both centre on the universality of humanitarianism will be crucial: first, can the military be 'humanitarian?' and, second, is humanitarian action possible when a high degree of military control has been established?

If the occupying forces do not succeed in creating security, expatriates will move, leaving their national staff behind. The national staff members will then be extremely vulnerable. Humanitarian organisations will have to reconsider whether they implicitly treat national staff as more expendable than international staff members. Yet, donor pressures to continue working in these insecure situations will be so high under this scenario that humanitarian organisations will feel forced to rely to a far greater extent on local staff than before.

If the war on terrorism continues to focus on Islamic countries, it may also be that Islamic NGOs will take over more work from Northern NGOs because the local population is more likely to accept these and work closely with them. Even some warring factions may more easily work with them. Although this type of sub-contracting may thus facilitate humanitarian action, it is unlikely to fully placate the extremists. The large humanitarian organisations will then often be regarded as yet another western organisation and therefore become targets.

As a result, the NGOs may also reduce their visibility with regards to their emblems and office buildings. Emblems used to protect in two ways. "First, by identifying to warring parties which buildings, vehicles and people are off limits [...] Second, emblems seek to identify for the general public people and institutions they can trust to act out of humanity."<sup>30</sup> Currently, humanitarian organisation in Iraq and Afghanistan are using their logos less, because the emblems have become targets. Similarly, their offices are less prominently advertised.

### 6.2. The Negligence Scenario

The second scenario depends very much on the evolving security in Iraq and Afghanistan. A failure to establish sufficiently stable and democratic states that stem terrorism, while soldiers and humanitarian workers continue to get killed, may lead to more reflection about the risks and usefulness of military control and military invasions in general.<sup>31</sup> Scaling down such control would mean a return to a mental map similar to the mid 1990s with stronger multilateral action and generally more independent humanitarian organisations.

In terms of policy, diplomacy will gain in importance and the United Nations System would, once again, play a more central role in international decision making, peacekeeping, and establishing transitional administrations, as well as coordination frameworks. The traditional humanitarian principles

would also be upheld more strongly. Still, the influence of Iraq and Afghanistan would probably provide an incentive for humanitarian organisations to establish clear policies on accepting donor funding and establishing relations with the military. Private companies and security firms may still become active, but their role will be more circumscribed, which will lessen, but not fully resolve potential coordination problems.

Operationally, expatriate staff would probably remain more often in crisis zones, but humanitarian organisations may still want to work more with local staff, because these cost less, know cultural habits, and speak the local languages. Similarly, the long-term trend towards working with local NGOs will continue, but at a slower pace. Emblems and compounds will receive more respect, but it will still be useful to do better advocacy on the goals and principles of humanitarian assistance.

### 6.3. The Scenarios Combined?

It is possible that both scenarios may occur. In high-profile crises the first scenario may come to dominate; in more silent emergencies the second scenario may be realised. This combined scenario amounts to a two-tier system of humanitarian assistance, in which two mental maps will be used depending on the type of crisis.

## 7. Coordination

A final issue is to link the idea of the typology to the problems of coordination, particularly the efforts to create Codes of Conduct and the acceptance of the SPHERE humanitarian charter and minimum standards. It is not surprising that such codes often collapse or that standards are rejected by some agencies. Some organisations, most notably ICRC and MSF France, refuse to sign up to Codes out of a desire to protect their independence. Simultaneously, some of the organisations that do sign up often do not fully adhere to them, perhaps because of their uncertain understanding of the principles by which they operate. Also, these organisations have often signed up to comply with a donor's position on membership in a Code of Conduct as a pre-requisite for further funding.

It is likely that organisations that insist on independence will more easily team up with organisations that do the same. And those that feel comfortable in closer cooperation with their donor governments will also come together more easily. Some governments may (implicitly) demand such cooperation, for example through requiring NGO registration systems, as happened in Iraq.

<sup>30</sup> A. Donini, *supra* note 29, p. 7.

<sup>31</sup> Yet, a full military withdrawal from Iraq would probably embolden terrorists and other extremists elsewhere to carry out violence against humanitarian organisations and their workers. The withdrawal of the American troops from Somalia, after the killing of American soldiers, provided an incentive to the Rwandan *génocidaires* to kill Belgian UN soldiers in order to make their contingent leave.

Especially the future of military-humanitarian cooperation depends on the chosen scenario. If military control decreases after Iraq and Afghanistan, the humanitarian organisations may continue to emphasize their traditional principles and keep the military at arms length. If military control increases, especially in 'loud' emergencies, humanitarian organisations will be more divided and the humanitarian system pioneered in the early 1990s will break down even further. Yet, humanitarian organisations may (re-)gain some space by mobilizing the general public.

## 8. Conclusion

Does this article argue that there is an ideal type of humanitarian organisation, one that is necessarily 'better' or 'truer' than the others? Not necessarily. There are many valid differences and given the unique aspects of each humanitarian crisis, there is no one-best-way to organize that is applicable to all crises. However, this article does reinforce the arguments that humanitarian organisations and their staff members must understand the meaning of the basic principles of humanitarian action, and the organisations must be able to articulate which of these principles they holds at their core and act accordingly. Without this level of understanding, attempts to

develop meaningful 'Codes of Conduct' and thus meaningful common positions will always falter.

At the same time, recognition of the diversity of the humanitarian community and knowledge of possible scenarios and resulting mental maps, may also save people from wasting too much time on these endeavours. Much will depend on the scenarios, chosen by donor governments, for this choice determines to a large extent funding policies and decisions concerning military deployment, and their policies towards multilateral institutions.

As a result, humanitarian organisations, European as well as American, are limited in upholding their traditional principles by factors that they cannot easily influence. Simultaneously, the humanitarian organisations have virtually no way to influence armed extremists. Still, humanitarian organisations can attempt to influence government decisions to some extent. They can establish clearer policies on accepting or rejecting donor funding and working with the military. Especially when they can rely on the general public, they will be able to better safeguard their independence. Such policies will also help other actors to create better mental maps that represent the diversity in humanitarian action. ■

# Die „Rosenrevolution“ in Georgien – Ausdruck einer funktionierenden Zivilgesellschaft?

Florian H. Th. Wegelein\*

## 1. Einleitung

Am 2. November 2003 fanden in Georgien reguläre Parlamentswahlen statt. Schon im Vorfeld der Wahlen waren nationale und internationale Gruppen aktiv, weil sie zum einen fürchteten, dass die Wahlen von der Regierung zu einer Bestätigung genutzt würden, und zum anderen, weil sie hofften, dass diese Wahlen zu einer Veränderung führen könnten.

Bereits im Frühjahr 2003 war die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit auf den Kaukasus gerichtet, als in Armenien zunächst Präsidentschafts- und dann Parlamentswahlen stattfanden. Bei diesen Wahlen wurde die Position des amtierenden Präsidenten bestätigt. Internationale Beobachter zogen allerdings angesichts der Unregelmäßigkeiten eine vernichtende Bilanz hinsichtlich der demokratischen Entwicklung im Lande.<sup>1</sup>

Nur anderthalb Monate vor den georgischen Wahlen hatte die aserbaidische Republik den Sohn des alten zum neuen Präsidenten gewählt; diese Wahlen waren von internationalen Beobachtern als demokratisch höchst fragwürdig eingestuft worden.<sup>2</sup>

Im Vorfeld der georgischen Wahlen wurde die Zentrale Wahlkommission immer wieder für Mängel in ihrer Arbeit kritisiert. Insbesondere die Wählerregistrierung stieß bei den

nationalen und internationalen Nicht-Regierungsorganisationen (NGO) auf Ablehnung. Vor dem Hintergrund der in die Öffentlichkeit getragenen und öffentlich diskutierten handwerklichen Fehler der Wahlkommission, wie auch alarmiert durch die Wahlen in den Nachbarländern, war die georgische Gesellschaft in hohem Maße sensibilisiert, als sie am 2. November zu den Urnen gerufen war und in den folgenden Wochen das Ergebnis erwartete.

Bereits der Montag nach der Wahl zeichnete den Weg bis zum 23. November vor: Es versammelte sich vor dem Parlament

\* Der Autor lebte von 2002–2004 in Tbilissi und hat die sog. „Rosenrevolution“ als Wahlbeobachter miterlebt. Dank gebührt an dieser Stelle zahlreichen georgischen Diskussionspartnern, allen voran *D. Khantadze*, für die Anregungen aus kritischen Auseinandersetzungen mit der georgischen Gesellschaft. Dank geht ebenfalls an *A. Rörig* und *C. Wegener* für Anmerkungen zu einem ersten Entwurf. Verantwortung für die hier vertretenen Ansichten übernimmt indes allein der Autor.

<sup>1</sup> *A. Markarian*, Big Business Representation in Armenian Parliament Grows, unter <http://www.rferl.org/reports/caucasus-report/2003/06/20-020603.asp> (am 4. August 2004).

<sup>2</sup> Vgl. ODIHR (Office for Democratic Institutions and Human Rights) (Hrsg.), Republic of Azerbaijan: Presidential Election 15 October 2003, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, 12. November 2003, unter [http://www.osce.org/documents/odihr/2003/11/1151\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2003/11/1151_en.pdf) (am 4. August 2004) S. 2, wo von „missed opportunity for a credible democratic process“ die Rede ist; s.a. *L. Fuller*, Missed Opportunities and Strategic Miscalculations, unter <http://www.rferl.org/reports/caucasus-report/2003/10/36-201003.asp> (am 4. August 2004).

eine zunehmende Menge von Unzufriedenen; Oppositionelle und Bürger, die sich von der Durchführung der Wahl betrogen sahen und die langsam eintreffenden offiziellen Ergebnisse empört ablehnten. Das Bild vor dem Parlament demonstrierender Gruppen war im Stadtbild Tbilissis keineswegs unbekannt gewesen. Was bis dahin allerdings so nicht zu sehen gewesen war, war die Ausdauer, mit der die Protestierenden vor dem Parlament ausharrten und eine Berichtigung der Wahlergebnisse verlangten.

Im Folgenden sollen die Ereignisse des Novembers und deren Akteure beleuchtet und der Frage nachgegangen werden, inwiefern die Proteste im November, die letztlich zum Rücktritt von Präsident *Shewardnadse* führten, als Ausdruck einer funktionierenden Zivilgesellschaft angesehen werden können.

## 2. Ausgangspunkt

Ausgangspunkt dieses Artikels ist die These, dass die „Rosenrevolution“ ein Produkt aus internationalem Einfluss und gewachsenem georgischen freiheitlich demokratischen Bewusstsein ist; die Bezeichnung „Revolution“ im Sinne eines erzwungenen Bruchs mit einem überkommenen System aber in die Irre führt. Damit wird der Begriff „Revolution“ zentral für die weiteren Überlegungen.

*Roggemann* beschreibt Revolution in Abgrenzung zur Reform als „*außerrechtliche[n], von einer Massenbewegung getragene[n], politische[n] und soziale[n] Prozess, der durch Bruch bestehender Rechts- und Verfassungsordnung zur Beseitigung bisheriger und zur Durchsetzung neuer Machtstrukturen und entsprechender Verfassungsgrundordnung führt.*“<sup>3</sup> Revolution im hier verstandenen Sinne ist der gezielt herbeigeführte Systemwechsel durch die Beherrschten. Entscheidendes Kriterium ist, dass Veränderung nicht im Wege eines im System angelegten Verfahrens herbeigeführt wird, sondern am System vorbei. Damit treten zwei Gesichtspunkte in den Vordergrund: Einerseits die Veränderung als solche, andererseits das Verfahren mittels dessen die Veränderung erreicht wird.

Die wesentliche Veränderung, die die sog. Rosenrevolution herbeigeführt hat, ist der augenscheinliche Regierungswechsel: *Shewardnadse* – *Saakashvili*. Darüber hinaus wurde in der Presse aber auch von staatlicher Neuordnung gesprochen.<sup>4</sup> Diese Neuordnung bestand zunächst weitgehend in einer Neubesetzung der Ämter in der Verwaltung des Landes. Nach den vorgezogenen Präsidentschaftswahlen im Januar und, in einem zweiten Schritt, nach den vorgezogenen Parlamentswahlen im März, ging die neue Regierung verstärkt gegen Korruption und Amtsmissbrauch vor.<sup>5</sup> Doch selbst die im Februar angegangene Verfassungsänderung mit einer Stärkung des Präsidenten<sup>6</sup> wird man wohl kaum als einen Systemwechsel auffassen können. Tatsächlich operierten *Mikhail Saakashvili*, *Zurab Shvania* und *Nino Burjanadze* – die Führer der wesentlichen Oppositionsparteien – nach dem 23. November zunächst mit der überkommenen Verfassung. Das Bedürfnis nach Legitimation bedienten sie aus dem alten System und nicht so sehr aus der Notwendigkeit sich von einem Regierungssystem zu befreien. Die

„Revolutionsführer“ forderten auch am 22. November nicht etwa den „Kopf“ *Shewardnadse*, sondern lediglich seinen Rücktritt. Mit diesem hat *Shewardnadse* eine möglicherweise gewalttätige Eskalierung<sup>7</sup> vermieden, gleichzeitig aber das Handeln der Opposition gewissermaßen als verfassungsgemäß „abgesegnet“:<sup>8</sup> Durch den Rücktritt war für die Oppositionspolitiker der Weg frei geworden, auf dem Boden der Verfassung eine Regierungsänderung herbeizuführen. Damit war aber auch der „Rosenrevolution“ das revolutionäre Element genommen: Der Regierungswechsel wurde nicht von den Beherrschten am System vorbei, sondern im System vollzogen.<sup>9</sup>

Diese Feststellung öffnet den Blick für die vermutete Brisanz der „Rosenrevolution“ für die Nachbarländer. Überspitzt formuliert könnte man sagen: In Georgien führte ein Massenprotest im verfassungsmäßigen Verfahren zur Ablösung derjenigen, die den demokratischen Prozess ausgeschaltet hatten. Die demokratische Legitimation der Macht, die durch die Wahlmanipulationen *de facto* aufgehoben worden war, wurde von einer demokratisch rechtsstaatlich gesinnten Elite wiederhergestellt: Einerseits durch das verfassungsgemäße Verfahren nach *Shewardnadse*s Rücktritt, andererseits durch die Abhaltung freier Wahlen so

<sup>3</sup> *H. Roggemann* (Hrsg.), *Die Verfassungen Mittel- und Osteuropas*, Einführung und Verfassungstexte mit Übersichten und Schaubildern, Berlin 1999, Quellen zur Rechtsvergleichung Bd. 45, S. 66. Für den Zusammenbruch der Sowjetunion sieht er die „Unreformierbarkeit der staatssozialistischen Systeme im vorgegebenen Verfassungsrahmen“ als Grund für den revolutionären Bruch mit anschließender Transformation. Georgien hat diesen Bruch 1991 mit der Erklärung seiner Unabhängigkeit und 1995 mit der Verabschiedung einer demokratischen Verfassung vollzogen. Hier geht es jedoch um die Ereignisse im November 2003.

<sup>4</sup> Siehe „Die ‚Rosenrevolution‘ in Georgien – Das Ende der Ära Schewardnadse“, Dokumentation von DW-Monitor Ost-/Südeuropa, Deutsche Welle.

<sup>5</sup> Siehe *ODIHR* (Hrsg.), *Georgia: Partial Repeat Parliamentary Elections*, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Part 2, unter [http://www.osce.org/documents/odihr/2004/06/3193\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2004/06/3193_en.pdf) (am 4. August 2004), S. 5.

<sup>6</sup> Vgl. *Commission on Security and Cooperation in Europe* (Hrsg.), *Georgia's „Rose Revolution“*, Washington 2004, unter [http://www.csce.gov/pdf/Georgia\\_Revolution.pdf](http://www.csce.gov/pdf/Georgia_Revolution.pdf) (am 4. August 2004), S. 7.

<sup>7</sup> Eine Eskalation wurde noch am 11.11.2003 für den Fall vermutet, dass *Shewardnadse* sich weigern sollte zurückzutreten, s. *Soric, Miodrag* *Ungewisse Zukunft* – Präsident Schewardnadse sollte sich dem Wunsch nach einem Machtwechsel in Georgien beugen, Bonn, 11. November 2003, Deutsche Welle.

<sup>8</sup> S.a. *L. Fuller*, *Shevardnadze's Resignation Resolves Constitutional Deadlock*, unter <http://www.rferl.org/reports/caucasus-report/2003/11/41-241103.asp> (am 4. August 2004).

Man könnte noch einen Schritt weiter gehen und mit Artikel 5 der Verfassung argumentieren, dass der von der Opposition erreichte Rücktritt Folge der Ausübung des Volkswillens mit anderen Mitteln ist: Artikel 5(2) – in der dem Autor zugänglichen englischen Version von 1998 – lautet: „*Power is exercised by the people through referendum, their representatives and other democratic forms.*“ [Hervorhebung ergänzt] So jedenfalls ließe sich argumentieren vor dem Hintergrund mangelnden Aufgebührens gegen die Amtsübernahme durch *N. Burjanadze* (Artikel 5(3) nämlich lautet: „*No individual or group of individuals has the right to seize or unlawfully take state power.*“), was zumindest als stillschweigende Genehmigung angesehen werden könnte.

<sup>9</sup> Dass die „Rosenrevolution“ als revolutionär angesehen wurde, hat sicherlich mit den Umwälzungen zu tun, die sich mit der neuen Regierung einstellten. Vgl. *G. Skapska, J. Přibáň, J. Young* (Hrsg.), *Between „Civil Society“ and „Europe“: Post-Classical Constitutionalism after the Collapse of Communism in a Socio-Legal Perspective*, Aldershot 1999, S. 207 f. zum Übergang zur Demokratie in Osteuropa 1989/90.



früh wie möglich danach.<sup>10</sup> Damit wurde die Zentralmacht zwar als unantastbare desavouiert, doch die Verfassung weniger in Frage gestellt als deren Einhaltung eingefordert. Das von der demokratischen Verfassung vorgeschriebene Verfahren zum Regierungswechsel wurde lediglich ausgeschaltet, *nachdem* die staatlichen Institutionen sich als unzuverlässig im demokratischen Willensbildungsprozess erwiesen und das Verfahren diskreditiert hatten.<sup>11</sup>

Das kritische Element der „Rosenrevolution“ für die Anrainerstaaten und über diese hinaus liegt nun darin, dass die Bürger ihre verfassungsmäßige Ordnung ernst genommen und eingefordert haben.<sup>12</sup> Auch in anderen Ländern sind demokratische Entscheidungsprozesse verfassungsmäßig verbrieft, spiegeln sich aber nicht notwendigerweise in der Verfassungswirklichkeit wider. In diesen Fällen, so wurde durchaus bereits befürchtet,<sup>13</sup> weist Georgien möglicherweise den Weg einer Durchsetzung der Demokratie von unten.

### 3. Die Zivilgesellschaft in Georgien

Als zentral für die Entwicklung der Ereignisse in Georgien wurde die Zivilgesellschaft bezeichnet. Was damit genau gemeint ist, liegt nicht unmittelbar auf der Hand. Der Begriff ist schwer zu fassen und wird nicht einheitlich definiert.<sup>14</sup> Man kann darunter die organisierte Form der Interessenvertretung oder eine „wache“ Gesellschaft als Kontrolle des politischen *establishments* verstehen; man kann den Begriff zur Beschreibung der Gesellschaft als solcher verwenden oder damit einen Faktor im politischen System innerhalb der Gesellschaft näher kennzeichnen.<sup>15</sup> Hier soll der Begriff „Zivilgesellschaft“ im Sinne der politischen Teilhabe bürgerlicher Interessengruppen verstanden werden, dabei ist der Begriff der Interessen durchaus weit zu verstehen. Unter Interessengruppen sollen wiederum alle die Gruppen gefasst werden, die unabhängig von der Regierung im politischen Meinungsbildungsprozess auftreten und sich als legitime Vertreter einer Gruppe von Individuen verstehen. Die Ausdifferenzierung der gesellschaftlichen Gruppen und die Teilnahme der darin liegenden Öffentlichkeit am politischen Leben sind dabei Parameter für die Beurteilung des Entwicklungsstands einer Zivilgesellschaft.

Georgien gilt unter internationalen Beobachtern als die Kaukasusrepublik mit der am weitesten entwickelten Zivilgesellschaft.<sup>16</sup> Im Schatten einer insgesamt eher langsamen

28. März 2004 wurden dann auch nur die Kandidaten für die 150 Sitze der vom Gericht für ungültig erklärten Verhältniswahl neu gewählt, nicht das ganze Parlament. Die OSCE vermerkte hierzu: „*Following the flawed 2 November 2003 parliamentary elections, the Supreme Court annulled the results of the proportional component. However, inexplicably, [...] the results of the majoritarian component were not challenged, despite many of these being equally flawed.*“ ODIHR, a.a.O. (Fn. 5). Die „Abkürzung“ des Regierungswechsels durch den erzwungenen Rücktritt war aber wohl nur möglich im Zusammenhang mit den Wahlen und dem in diesem Zusammenhang generierbaren Druck. Die Empörung der Massen als Voraussetzung ihrer Mobilisierung bedurfte dieses Auslösers, um sich in einer gezielten Auflehnung gegen die Regierung zu entladen; s.a. G. Sanikidze, *The Georgian „Rose Revolution“: Causes and Effects*, in *Caucasus and Central Asia Newsletter* 5/2004, S. 12.

- <sup>12</sup> Direkt im Anschluss an die „Rosenrevolution“ in Georgien ging die Sorge durch andere GUS-Staaten mit verbrämter autokratischen Strukturen, dass die georgische Entwicklung Schule machen könne. Der spätere Präsident *Saakashvili* rief bereits im Dezember dazu auf, Georgien zum Vorbild für die Umsetzung demokratischer Entscheidungen zu nehmen.
- <sup>13</sup> Vgl. C.A. Fitzpatrick (Hrsg.), *Georgia: How to Make or Break a Revolution?*, unter <http://www.rferl.org/reports/usc/2003/11/34-281103.asp> (am 4. August 2004) und D. Hill, *Caucasus: Georgia's Neighbors Look Warily to Tbilisi as Political Crisis Shakes itself out*, 25. November 2003, unter <http://www.rferl.org/features/2003/11/25112003171950.asp> (am 4. August 2004).
- <sup>14</sup> Das *London School of Economics Centre for Civil Society* definiert den Begriff: „*Civil society refers to the arena of uncoerced collective action around shared interests, purposes and values. In theory, its institutional forms are distinct from those of the state, family and market, though in practice, the boundaries between state, civil society, family and market are often complex, blurred and negotiated. Civil society commonly embraces a diversity of spaces, actors and institutional forms, varying in their degree of formality, autonomy and power.*“ Centre for Civil Society (Hrsg.), *Definition of civil society*, unter <http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/introduction.htm> (am 4. August 2004). G. Skapska, a.a.O. (Fn. 9), S. 214 f. *Darchiashvili* nennt im Zusammenhang mit Georgien öffentlichen Konsens, gemeinsame Vorstellungen und Ziele als Voraussetzungen einer Zivilgesellschaft, definiert aber den Begriff nicht positiv, D. *Darchiashvili*, *Menschliche Sicherheit, liberale Demokratie und die Macht des Nationalismus: Die Staatskrise in Georgien und mögliche Lösungen*, in: T. *Debiel* (Hrsg.), *Der zerbrechliche Frieden. Krisenregionen zwischen Staatsversagen, Gewalt und Entwicklung*, Bonn 2002, S. 174.
- <sup>15</sup> Vgl. Lewis, *David*, *Civil Society in non-Western contexts: Reflections on the 'usefulness' of a concept*, Oktober 2001, unter [http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/pdf/CSWP\\_13.pdf](http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/pdf/CSWP_13.pdf) (am 4. August 2004), S. 1 f.
- <sup>16</sup> Die *U.S. Agency for International Development* vermerkt in 2000 eine „strong civil society with an active NGO community“, G. Gibson, C. Dumas, R. Goodkind, *Legal Assessment, USAID/Caucasus, Georgia*, 4. Juli 2000, unter [http://www.dec.org/pdf\\_docs/PNACN570.pdf](http://www.dec.org/pdf_docs/PNACN570.pdf) (am 4. August 2004), S. 5; s.a. T. de Waal, *What Now for Georgia*, 28. November 2003, unter [http://www.iwpr.net/index.pl?archive/cau/cau\\_200311\\_ga\\_05\\_1\\_eng.txt](http://www.iwpr.net/index.pl?archive/cau/cau_200311_ga_05_1_eng.txt) 004 (am 4. August 2004). Für Armenien wird eine „stille politische Verweigerung“ im Zusammenhang mit den Wahlen zur Nationalversammlung vermerkt, E.-M. Auch, U. Halbach, *Südkaucasien – Staaten mit Territorialkonflikten*, in: Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) (Hrsg.), *Kaukasus-Region*, Bonn 2003, *Informationen zur politischen Bildung*, S. 13. Yerevan als das politische und gesellschaftliche Zentrum Armeniens stellt sich zwar für den Beobachter als lebendige offene Stadt dar, doch weist die Stadt nicht wie Tbilissi ein vielgestaltiges kulturelles Nebeneinander auf, das über Jahrhunderte an der Seidenstraße wachsen konnte. Ein wesentlicher Unterschied zwischen der armenischen und der georgischen Gesellschaft liegt wohl auch in der Rolle der Diaspora. Diese bildet für Armenien historisch ein Rückgrat außerhalb der direkten Einflussphäre der armenischen Regierung. Sie kann damit als Ventil für angestaute Frustration wirken und Auswanderung als greifbare und gangbare Alternative, so dass das Bedürfnis nach Wandel im eigenen Land sich nicht so stark ausprägt. Für Georgier stellt sich die Möglichkeit nicht in dieser Form dar: zwar haben Millionen Georgier das Land seit 1990 verlassen, doch spielt die Diaspora in der georgischen Gesellschaft keine identitätsstiftende Rolle und Emigration wird in der Regel nur als eindeutig temporäre Lösung verstanden. Aserbaidschan ist geprägt von einer verstärkten Machtkonzentration um den Präsidenten und eine Vernachlässigung der Bürgergesellschaft, E.-M. Auch, U. Halbach, a.a.O. (Fn. 16), S. 14–15. Dort wirken die Verhältnisse der Sowjetzeit wohl am nachhaltigsten fort. Für Armenien und Aserbaidschan gleichermaßen wird man wohl festhalten können, dass die zivilgesellschaftlichen Kräfte früh – früher als in Georgien – durch Territorialkonflikte gebunden waren. S.a. ODIHR (Hrsg.), *NGOs in the Caucasus and Central Asia: Development and Co-operation with the OSCE*, unter [http://www.osce.org/documents/odihr/2000/10/1501\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2000/10/1501_en.pdf) (am 4. August 2004), S. 3.

<sup>10</sup> Die Präsidentschaftswahlen am 4. Januar 2004 bescherten *M. Saakashvili* zwar mit über 90% bei fünf Gegenkandidaten ein Ergebnis, das jeden Westeuropäer skeptisch stimmen würde, doch wurden die Wahlen von internationalen Beobachtern als frei und fair abgesegnet; das ODIHR bescheinigte: „*The 4 January 2004 [...] election in Georgia demonstrated notable progress over previous elections, and in several respects brought the country closer to meeting OSCE commitments and other international standards for democratic elections. [T]he authorities generally displayed the collective political will to conduct a more genuine democratic election process.*“ ODIHR (Hrsg.), *Georgia: Extraordinary Presidential Election*, unter <http://www.osce.org/odihr/index.php?page=elections&div=reports&country=ge> (am 4. August 2004).

<sup>11</sup> Die Interims-Präsidentin *N. Burjanadze* erklärte nach *Shewardnadses* Rücktritt, dass das alte 1999er Parlament weiterhin im Amt bleibe; zu Neuwahlen sagte sie nichts, s. L. Fuller, a.a.O. (Fn. 8). Der Oberste Gerichtshof nahm den „Revolutionären“ die Entscheidung über das weitere Verfahren hinsichtlich des Wahlergebnisses ab, als er am 25. November die Ergebnisse zum Teil wieder aufhob. In den Parlamentswahlen am

politischen Entwicklung bildete sich in den 90er Jahren eine Vielzahl gesellschaftlicher Interessengruppen. Eine Untersuchung des *Center for Strategic Research and Development of Georgia (CSR DG)* und der *United Nations Association of Georgia (UNAG)* aus dem Jahre 2002 spricht von mehr als 5.000 registrierten NGOs.<sup>17</sup>

Bereits in den siebziger Jahren begann eine Dissidentengruppe Eigenständigkeit zu betonen und sich für Bürgerrechte einzusetzen.<sup>18</sup> Darin lässt sich durchaus eine Wurzel für die heutige Zivilgesellschaft sehen: Erste Versuche mit dem offenen Widerstand gegen die Zentralgewalt führten zwar 1989 zur blutigen Niederschlagung, legten aber auch die Grundlage für die Unabhängigkeit 1991. In den 90er Jahren entwickelte sich der sog. dritte Sektor, also die Zivilgesellschaft, zusehends sowohl unmittelbar aus der georgischen Bevölkerung als auch von außen angestoßen.<sup>19</sup> Inzwischen ist das Tätigkeitsfeld der NGOs sehr viel breiter und umfasst neben politischer Tätigkeit nahezu alle Bereiche gesellschaftlichen Lebens.<sup>20</sup> Laut einer Untersuchung von *CSR DG* und *UNAG* sind internationale Geldgeber mit der Entwicklung in Georgien insgesamt zufrieden; zunehmend spielten die NGOs eine Rolle im öffentlichen Meinungsbildungsprozess und dem Vorantreiben von Reformen.<sup>21</sup>

Sucht man nach Gründen für die vergleichsweise schnelle zivilgesellschaftliche Entwicklung, wird man intrinsische und extrinsische unterscheiden können.<sup>22</sup> An extrinsischen Gründen dürfte an erster Stelle die geographische Lage Georgiens stehen: Georgien zog aufgrund seiner geostrategischen Bedeutung im Kaukasus schnell die Aufmerksamkeit der Welt auf sich. Georgien galt und gilt wegen seiner geopolitischen Lage<sup>23</sup> als ein Schlüssel zum Kaukasus. Internationale Organisationen, die es sich nicht leisten können, in allen drei Kaukasusrepubliken eine ständige Repräsentanz zu unterhalten, operieren von „neutralem“ georgischen Boden in den angrenzenden verfehdeten Republiken. Damit wurde Tbilissi nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion sehr schnell zum Zentrum internationalen Interesses; neben den Regierungsorganisationen etablierten sich zahlreiche internationale NGOs<sup>24</sup> und begannen, direkt durch Programme oder indirekt durch Ausbildung<sup>25</sup> die Situation in Georgien zu beeinflussen.<sup>26</sup> Hintergrund dürfte auch für Georgien die Beobachtung sein, dass die Zivilgesellschaft zur Sicherung demokratischer Strukturen ein wesentlicher Faktor ist.

Ein intrinsischer Grund für eine vergleichsweise starke Zivilgesellschaft ist wohl in einer gesunden „Herrschaftsferne“ der Georgier zu suchen: die Autoritätsgläubigkeit in Richtung Moskau war wohl nie besonders stark ausgeprägt;<sup>27</sup> eher im Gegenteil nutzten die Georgier mit Bauernschläue Lücken im System zu ihrem Vorteil.<sup>28</sup> Hinzu tritt das Gefühl kultureller Verbundenheit mit Westeuropa und eine damit verbundene politische Orientierung an den Entwicklungen ebenda. Der Wunsch nach einer pluralistischen Gesellschaft ist nicht notwendigerweise den Georgiern insgesamt eigen – dagegen spricht die gegenüber anderen Religionen elitär-distanzierte Haltung der offiziellen georgischen-orthodoxen Kirche und die fortbestehende Sorge der armenischen und aserischen Minderheiten vor nationalistischen

Führern in der Folge *Z. Gamsakhurdias* – doch übt Tbilissi als der gesellschaftliche Mittelpunkt Georgiens liberale Gedanken und Toleranz – anders wäre der Nationenschmelztiegel wohl auch nicht als kulturelles Zentrum des ganzen Kaukasus zu halten gewesen.<sup>29</sup> In der politischen Atmosphäre Tbilisis ist in dem Nebeneinander verschiedener Kulturen der geistige Nährboden für eine vielseitige Zivilgesellschaft angelegt.

<sup>17</sup> *J. Devdariani*, (Hrsg.), *Countrywide Assessment of Georgian Civil Society Organizations, 2002/2003*, unter <http://www.advocacy.ge/cap/reports/CSO.pdf> (am 4. August 2004), S. 6; ‚Foundations‘ und ‚Unions‘ sind der Untersuchung zufolge die gesetzlich vorgesehenen Assoziationsformen.

<sup>18</sup> *E.-M. Auch, U. Halbach*, a.a.O. (Fn. 16), S. 17; diese Bestrebungen gipfeln in der blutigen Niederschlagung von Protesten durch die Rote Armee am 9. April 1989, dessen traumatische Folgen bis in den November 2003 als ein unbedingtes Bedürfnis nach friedlichem Verlauf fortwirkten. Aus dieser Dissidentengruppe geht *Zviad Gamsakhurdia* als erster Präsident hervor.

<sup>19</sup> Für ähnliche Beobachtungen zur Entwicklung des sog. dritten Sektors in der ehemaligen DDR, s. *H.K. Anheier, E. Priller, A. Zimmer*, *Civil society in transition: The East German third sector ten years after unification, Dezember 2000*, unter [http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/pdf/CSWP\\_15.pdf](http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/pdf/CSWP_15.pdf) (am 4. August 2004), S. 2 f.; für die ehemalige Sowjetunion gilt in stärkerem Maße ein Misstrauen gegenüber Öffentlichkeit in einem weit verstandenen Sinn, vgl. *J. Richter*, *Civil Society or the Third Sector, Frühjahr 1999*, unter <http://www.isar.org/isar/GT4.pdf> (am 4. August 2004), S. 21.

<sup>20</sup> *S.E. Cornell*, *The South Caucasus: A Regional Overview and Conflict Assessment, September 2002*, unter <http://www.cornellcaspien.com/sida/sida-reg-3.html> (am 4. August 2004).

<sup>21</sup> *Devdariani* a.a.O. (Fn. 17), S. 4: in Georgien sind mehr als 5.000 NGOs mit einer seit 1990 enorm gestiegenen Bandbreite registriert.

<sup>22</sup> *Usupashvili* nennt „Fehler“ in der Kooperation mit internationalen Organisationen als Ursache dafür, dass die Entwicklung nicht noch effektiver vorschritt, *D. Usupashvili*, *NGO Lessons from Georgia: Failed Expectations, New Cooperation, Winter 2002*, unter <http://www.isar.org/isar/GT13.pdf> (am 4. August 2004), S. 9 f.

<sup>23</sup> Der Kaukasus als Korridor zwischen West und Ost ist nicht aus strategischen, sondern auch aus wirtschaftlichen Gründen von höchstem Interesse sowohl für die Anrainerstaaten als auch für die politischen und wirtschaftlichen Mächte im Westen wie im Osten.

<sup>24</sup> Die Bedeutung des sog. dritten Sektors in Georgien kann wohl nicht zu gering geschätzt werden; sie wurde, ausweislich einer Gesetzesinitiative im Frühjahr 2003, auch von der georgischen Regierung als bedeutsam, gar als bedrohlich wahrgenommen: ein Gesetzesentwurf zielte, ausgerechnet kurz vor dem Beginn der Wahlvorbereitung und wenige Monate vor den Wahlen, auf eine stärkere Kontrolle der NGOs durch staatliche Stellen, siehe *Z. Baazov, O. Baachi*, *Tbilisi to Tighten Screws on NGO's*, in *Institute for War and Peace Reporting*, 7. März 2003.

<sup>25</sup> Die *Soros*-Stiftung mag in dieser Hinsicht als Beispiel dienen: einerseits die Ausbildung von Nachwuchs im Westen andererseits die Unterstützung von Nachwuchswissenschaftlern vor Ort.

<sup>26</sup> Siehe auch *Ch. King*, *A Rose Among Thorns – Georgia Makes Good*, in *Foreign Affairs* März/April 2004 mit Verweis auf das Engagement der USA. Die Untersuchung von *CSR DG* und *UNAG* vermerkt den Einfluss von auswärtigen Geldgebern auf die internen Strukturen von *Civil Society Organizations*, *Devdariani* a.a.O. (Fn. 17), S. 86.

<sup>27</sup> *J. Tayler*, *Georgia at a Crossroads*, in *Smithsonian* 2004 zitiert *K. Shengelia* mit dem Hinweis auf den Nationalstolz der Georgier und die daraus resultierende Abgrenzung gegen Russland während (und nach) der Sowjetzeit; ähnlich *D. Usupashvili*, a.a.O. (Fn. 22). Vgl. a. *Commission on Security and Cooperation in Europe*, a.a.O. (Fn. 6), S. 4.

<sup>28</sup> *Fried Nielsen* zitiert in seinem Buch „Wind, der weht: Georgien im Wandel“ (Frankfurt 2000) eine Anekdote über die Georgier, denen es als einzigen gelang eine Aeroflot-Maschine zu „chartern“, um damit ihre Agrarprodukte zum Verkauf nach Moskau transportieren zu können.

<sup>29</sup> Die zweite wesentliche Metropole im Südkaukasus ist Baku in Aserbaidschan, während die Hauptstadt Armeniens, Yerevan, über die Landesgrenzen hinaus keine entscheidende Anziehung im Kaukasus ausübt.

Die Medien genossen in Georgien eine weitgehende Freiheit;<sup>30</sup> eine Einschränkung muss hinsichtlich der Rundfunkmedien gemacht werden, die einer sehr viel größeren Kontrolle durch den Staat unterliegen als die Printmedien. Printmedien sehen sich allerdings aufgrund hoher Druckkosten und allgemeiner Armut mit einer schwachen Kaufkraft konfrontiert und sind vor diesem Hintergrund einerseits in ihrer Verbreitung beschränkt und andererseits selten ökonomisch unabhängig und politisch neutral.<sup>31</sup> Die Offenheit, mit der die Medien in Georgien berichten können, geht dabei, etwa im Vergleich mit den Nachbar-Republiken, außerordentlich weit.<sup>32</sup> Problematisch ist in diesem Zusammenhang dagegen eine dürftige journalistische Ausbildung und Ethik.<sup>33</sup> Für die Meinungsbildung – und in der Folge für die Entwicklung einer Zivilgesellschaft, deren Existenz einen freien Informationsfluss voraussetzt – ist sie ohne Frage wichtig;<sup>34</sup> und es dürfte davon auszugehen sein, dass die Opposition ohne eine ihr wohlgesonnene Berichterstattung kaum die Unterstützung in der Bevölkerung erlangt hätte.<sup>35</sup>

Die NGOs in Georgien sind mangels einer ausgebildeten Förderkultur vor Ort nach wie vor auf Hilfe aus dem Ausland angewiesen, was seinerseits die Politik der Organisationen hinsichtlich Bedürfnissen und Zielen beeinflusst;<sup>36</sup> Veränderungen lassen sich indes sowohl in Richtung einer öffentlichen als auch privaten Förderung beobachten.<sup>37</sup> Diesen international orientierten Gruppen stehen Beispiele einer aus den georgischen Bedürfnissen heraus organisierten Selbsthilfe gegenüber, die mit geringen Mitteln die Situation kleinräumig zu verbessern suchen.<sup>38</sup>

Wenn man sich die Hintergründe der „Rosenrevolution“ besieht, kommt man an der Rolle politisch orientierter zivilgesellschaftlicher Gruppen nicht vorbei. Die *International Society for Fair Elections (ISFED)*,<sup>39</sup> das *Liberty Institute*<sup>40</sup> und „k‘mara“<sup>41</sup> werden neben den Oppositionsparteien als treibende Kräfte hinter den Protesten genannt;<sup>42</sup> daneben spielt auch die *Georgian Young Lawyers Association (GYLA)*<sup>43</sup> eine wichtige Rolle.

#### 4. Die Ereignisse bis zum 22. November als Beweis für das Bestehen einer Zivilgesellschaft

Wie weit zurück die Wurzeln für die „Rosenrevolution“ reichen, ist eine offene Frage. Man wird sie zurückverfolgen können vielleicht bis in die Jahre 1918–21, da Georgien eine kurze Zeit der Unabhängigkeit nach knapp 100 Jahren zaristischer Fremdherrschaft erlebte, die von *Lenin* mit Gewalt durch die Eingliederung in die Sowjetunion beendet wurde;<sup>44</sup> vielleicht bis in die Jahre des Niedergangs der Sowjetzeit, da sich eine erste Auflehnung gegen eine „blinde“ Zentralmacht ausbildete;<sup>45</sup> vielleicht auch nur bis in den Anfang des 21sten Jahrhunderts, da der Unwillen über die politische Situation besonders stark wurde.<sup>46</sup> Für den Moment muss es reichen,

<sup>30</sup> Vgl. *G. Sanikidze*, a.a.O. (Fn. 11), S. 9; ODIHR (Hrsg.), *Georgia: Parliamentary Elections* 2. November 2003, unter [http://www.osce.org/documents/odihr/2003/06/1361\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2003/06/1361_en.pdf) (am 4. August 2004), S. 7; die erste Handlung der neuen Wahlkommission war die Aufhebung einer Berichtssperre für die Medien. *E. Wehman*, *Newly Formed Georgian Central Election Commission Holds First Session*, 5. September 2003, unter <http://www.eurasia.net.org/resource/georgia/hypermail/200309/0012.shtml> (am 4. August 2004).

<sup>31</sup> ODIHR, a.a.O. (Fn. 30), S. 7; *S.E. Cornell*, a.a.O. (Fn. 20).

<sup>32</sup> *C.A. Fitzpatrick* a.a.O. (Fn. 13).

<sup>33</sup> ODIHR, a.a.O. (Fn. 30), S. 7.

<sup>34</sup> Offen muss an dieser Stelle bleiben, welche Macht die Medien in Georgien tatsächlich ausüben.

<sup>35</sup> Die staatlichen Medien hatten in weiten Teilen der Bevölkerung ihr Ansehen bereits vor dem Sommer 2003 verspielt; der „Oppositionssender“ ‚Rustavi 2‘ auf der anderen Seite war erst 2002 durch Proteste vor einer Schließung durch die Regierung bewahrt worden, s. *D. Hill*, a.a.O. (Fn. 13).

<sup>36</sup> *S.E. Cornell*, a.a.O. (Fn. 20).

<sup>37</sup> *L. Chakhunashvili*, *Leaving No Stone Unturned in Georgia*, Sommer 1999, unter <http://www.isar.org/isar/GT5.pdf> (am 4. August 2004), S. 7 f.

<sup>38</sup> Ein solches Beispiel wird beschrieben von *Forster, Amy*, *Reflections on Georgia's Emerging Civil Society*, Sommer 1998, unter <http://www.isar.org/isar/GT1.pdf> (am 4. August 2004), S. 13.

<sup>39</sup> ISFED wurde als Wahlbeobachtungsplattform im Zusammenhang mit den Präsidentschaftswahlen 1995 gegründet und hat seitdem sein Mandat auf die Beobachtung der demokratischen Entwicklung insgesamt ausgedehnt; unter den Geldgebern fanden/finden sich das *National Democratic Institute (NDI)* aber auch die OSCE und UNDP.

<sup>40</sup> Das *LI-Georgien* wurde 1996 gegründet und widmet sich insbesondere den Bürgerrechten; unter seinen Geldgebern finden sich die Soros-Stiftung, *NDI* und *USAID*; das *LI* wurde schon im Sommer 2002 als Wurzel für politischen Umbruch ausgemacht, vgl. *Z. Pochkhua*, *Georgia human-rights organization accused of meddling*, 1. Mai 2003, unter <http://www.worldpaper.com/2003/may01/ngo2.html> (am 4. August 2004).

<sup>41</sup> „k‘mara“ steht für „genug“ und ist eine Studentenorganisation, deren Gründung eng mit den Aktivitäten der Soros-Stiftung (CEP) in Verbindung gebracht werden kann.

<sup>42</sup> S. etwa *A. Speck*, *Samtene Revolution in Georgien?* In: *Graswurzel* 285/2004, unter <http://www.graswurzel.net/285/georgien.shtml> (am 4. August 2004) mit Verweis auf *M. McKinnon*, *Georgia revolt carried mark of Soros*, *The Globe and Mail*, 26. November 2003; auf den Einfluss der Soros Foundation weist auch hin *G. Sanikidze*, a.a.O. (Fn. 11), S. 14; ebenso *B. Grey, V. Volkov*, *Georgia's „Rose Revolution“: a Made-in-America Coup*, unter [http://www.muslimzbekistan.com/eng/enews/2003/12/enews05122003\\_0.html](http://www.muslimzbekistan.com/eng/enews/2003/12/enews05122003_0.html) (am 4. August 2004) und *Commission on Security and Cooperation in Europe*, a.a.O. (Fn. 6), S. 4.

<sup>43</sup> *GYLA* wurde 1993 vor allem gegründet, um dem Berufsstand der Rechtsanwälte neue Standards zu geben, hat aber seitdem ihr Tätigkeitsfeld erheblich ausgedehnt: die Wahlen am 2. November wurden auch von *GYLA* beobachtet; Geldgeber sind u.a. die Eurasia Stiftung und die Open Society Stiftung (ein Bindeglied zur Soros-Stiftung); vgl. *A. Williamson*, *Building a Professional Legal Corps for Georgia: The Georgian Young Lawyers Association Raises the Bar for Legal Services*, Januar 2001, unter <http://www.eurasia.org.ge/SuccessS/GYLA.htm> (am 4. August 2004).

<sup>44</sup> 1917 bildeten die Menshevikern der Russischen Sozialdemokratischen Partei die Mehrheit in den Räten auf georgischem Territorium; am 9. April 1918 erklärte der Transkaukasische Sejm (24 georgische Menshevikern, 24 armenische Dashnaks und 30 aserische Mussavatisten) die Unabhängigkeit des Transkaukasus; die Republik Transkaukasien zeigte infolge ethnischer Konflikte wenig Zusammenhalt, insbesondere gegenüber türkischen Aggressionen; am 26. Mai 1918 erklärte Georgien seine Unabhängigkeit und der Nationale Rat übernahm die Macht; am 14. Februar 1919 wurden Wahlen abgehalten, aus denen die Sozialdemokraten als stärkste Kraft hervorgingen; am 25. Februar 1921 besiegte die Russische Armee Georgien und eine Marionettenregierung wurde eingesetzt; am 4. März 1922 wurde Georgien zur unabhängigen Sozialistischen Sowjet Republik erklärt und trat am 12. März der föderalen Transkaukasischen Sozialistischen Sowjet Republik bei, bevor diese am 22. Dezember 1922 in der Sowjetunion Teil eines neuen Staates wurde, s. *G. Nodia* (Hrsg.), *Political System of Georgia*, Tbilisi 1998, *Caucasian Institute for Peace, Democracy and Development*, unter [http://www.cipdd.org/cipdd\\_g/pdf/eurob\\_e.pdf](http://www.cipdd.org/cipdd_g/pdf/eurob_e.pdf) (am 4. August 2004), S. 12 f.

<sup>45</sup> Die Proteste, die in der blutigen Katastrophe vom 9. April 1989 endeten, könnte man als Kumulation einer angestauten Unzufriedenheit beschreiben. Auslöser war die Minderheitenpolitik in der autonomen Republik Abchasien gewesen.

<sup>46</sup> *Sanikidze* macht denn auch die Wahlmanipulationen nur als einen letzten Faktor für die Proteste im November aus, s. *G. Sanikidze*, a.a.O. (Fn. 11), S. 12. Er bezeichnet die Korruption als das schwerwiegendste Versäumnis *Shewardnadses* in den zwölf Jahren seiner Amtszeit und weist daraufhin, dass die Bevölkerung illegale Finanzgeschäfte mit seiner Familie in Verbindung brachte, was letztlich zum Verfall seines parlamentarischen Rückhalts geführt habe. *G. Sanikidze*, a.a.O. (Fn. 11), S. 9.

die Entwicklung seit dem Sommer 2003 nachzuzeichnen. Eine Berechtigung für diese Beschränkung kann man in der Tatsache sehen, dass als Auslöser der „Rosenrevolution“ die Manipulationen bei den Wahlen galten.

Ein erstes entscheidendes Datum im Spätsommer 2003 war die Einsetzung einer neuen zentralen Wahlkommission zur Vorbereitung und Organisation der Parlamentswahlen am 2. November. Die alte Kommission war nach dem Rücktritt des Vorsitzenden am 3. Juni 2003, ausgelöst durch Straßenproteste,<sup>47</sup> nicht mehr arbeitsfähig gewesen. Für die neue Kommission, deren zügige Einsetzung einen lange währenden Verteilungsstreit zwischen den politischen Parteien verhinderte<sup>48</sup> und deren Vorsitzende erst am 1. September ernannt wurde, stellte sich nun das Problem, in vergleichsweise kurzer Zeit die Entscheidungen der alten Kommission zu ersetzen und Versäumnisse nachzuholen. Am schwierigsten war in diesem Zusammenhang die Erstellung verlässlicher Wählerverzeichnisse.<sup>49,50</sup> Diese waren im weiteren Verlauf der wesentliche Kritikpunkt an der Wahlkommission seitens der Opposition.<sup>51</sup>

Eine weitere Schwierigkeit lag im Wahlgesetz selbst, das im August 2001 verabschiedet, im April und noch im August 2003 geändert wurde,<sup>52</sup> und in einem komplizierten Wahlverfahren zahlreiche (unvermeidliche) Fehlerquellen barg.

Für die Opposition war und blieb die Wahlkommission ein zentraler Gegner: die Vorsitzende war von der OSCE als eine von drei Kandidaten vorgeschlagen und von *Shewardnadse* berufen worden,<sup>53</sup> doch haftete ihr der „Makel“ der Systemverhaftung aufgrund früher Mitgliedschaft in der Sozialistischen Partei an – diese hatte sich den Unterstützern von *Shewardnadse* angeschlossen.<sup>54</sup> Ihr wurden Unregelmäßigkeiten vorgeworfen, die sich vielfach schon aufgrund der Unüberschaubarkeit dem Zugriff der zentralen Wahlkommission entzogen,<sup>55</sup> hinzu kam eine latente Lähmung aufgrund der Größe und politischen Zusammensetzung der Kommissionen auf allen Ebenen.

Bereits im Vorfeld der Wahlen kam es zu Unregelmäßigkeiten, die die Bevölkerung für das Verhalten der staatlichen Stellen am Wahltag sensibilisierten: Einschüchterungen und Ausschreitungen bei Wahlkampfveranstaltungen durch lokale Polizei- und Ordnungskräfte.<sup>56</sup> Abgesehen von diesen Zwischenfällen verlief der Wahlkampf im Übrigen ereignislos, eine Überrepräsentanz der regierungsnahen Parteien ließ sich dank des breiten Medienspektrums nicht feststellen.<sup>57</sup>

Die OSCE, auf Einladung der Regierung mit ihrer bis dato größten Beobachtungsmission bei den Wahlen zugegen, gab ein gar nicht so vernichtendes Urteil ab.<sup>58</sup> Eindeutig von Manipulationen sprachen indes die NGOs, die die Wahl beobachtet hatten, allen voran das *National Democratic Institute (NDI)* und *ISFED*.<sup>59</sup> Dieser Unterschied in der Beurteilung ist nicht weiter verwunderlich berücksichtigt man, dass die OSCE als Regierungsorganisation im Interesse übergeordneter Ziele diplomatischen Rücksichten verpflichtet ist, während die lokalen NGOs ihrem Publikum gegenüber Legitimation aus einer betont kritischen, zuweilen überzogenen Haltung schöpfen. Die Wahlmanipulationen werden

denn auch lediglich als ein Vehikel, bzw. Kristallisationspunkt für den gesellschaftlichen Unmut gesehen<sup>60</sup> und nicht als die treibende Feder der Proteste.

<sup>47</sup> L. Fuller, New Georgian Opposition Alignment Emerges, unter <http://www.rferl.org/reports/caucasus-report/2003/06/21-090603.asp> (am 4. August 2004).

<sup>48</sup> L. Fuller, U.S. Pressures Georgia to Adopt Election Law Amendments, unter <http://www.rferl.org/reports/caucasus-report/2003/08/27-010803.asp> (am 4. August 2004).

<sup>49</sup> L. Fuller, Voter-list Chaos Fuels Fears that Georgian Parliamentary Election will be Rigged, unter <http://www.rferl.org/reports/caucasus-report/2003/10/38-301003.asp> (am 4. August 2004).

<sup>50</sup> Die Verzeichnisse waren vom Innenministerium noch der alten Wahlkommission zugestellt worden, lagerten bei dieser länger als einen Monat, bevor sie zur Kontrolle weitergeleitet wurden an *International Foundation for Election Systems (IFES)*, die dann prompt erhebliche Unregelmäßigkeiten feststellte (etwa die Auflistung von längst Verstorbenen oder falschen Personenangaben), s. *Tea Gularidze*, Mess in Voters Lists Triggers Mutual Accusations, Civil Georgia, 28. Oktober 2003.

<sup>51</sup> Da die Wahlkommission schließlich entschied, die computerisierten Listen wegen deren Zweifelhaftheit nicht zu verwenden, griff man auf die handgeschriebenen ursprünglichen Listen ergänzt am Wahltag durch sog. Zusatzlisten zurück. Unabhängig davon, dass viele Wähler sich nicht in den Wählerlisten wiederfanden und deshalb ihr Wahlrecht nur durch Eintrag in die Zusatzlisten ausüben konnten, führte am Wahltag die Wählerlegitimation zu erheblichen Problemen: mindestens vier unterschiedliche Legitimationspapiere wurden offiziell akzeptiert.

<sup>52</sup> Siehe „news archive“ zu „elections“ und „georgia“ auf der Internetseite <http://www.legislationline.org> und ODIHR, a.a.O. (Fn. 5), S. 6.

<sup>53</sup> E. Weihman, Georgian President Selects Election Commission Head, unter <http://www.eurasianet.org/resource/georgia/hypermail/200309/001.shtml> (am 4. August 2004).

<sup>54</sup> E. Weihman, Opposition Condemn Election Commission Head as not Objective, 2. September 2003, unter <http://www.eurasianet.org/resource/georgia/hypermail/200309/002.shtml> (am 4. August 2004).

<sup>55</sup> Die Wahlkommissionen auf den drei Ebenen bestanden jeweils aus 15 Mitgliedern, die nach Parteienproporz zusammengestellt wurden, auf der untersten Ebene waren ca. 2.900 Kommissionen beauftragt.

<sup>56</sup> Insbesondere am 26. September in Bolnisi (Kleinstadt, die vornehmlich von einer armenischen Minderheit bevölkert ist und bis zur „Revolution“ der Kontrolle eines Gouverneurs unterstand, der gemeinhin als korrupt und selbsterhlich bezeichnet wurde): E. Weihman, Georgian Parliamentary Election Campaign Turns Violent, 26. September 2003, unter <http://www.eurasianet.org/resource/georgia/hypermail/200309/0050.shtml> (am 4. August 2004) und T. Onica, Georgian Security Council Discusses Election Campaign Violence, 29. September 2003, unter <http://www.eurasianet.org/resource/georgia/hypermail/200309/0055.shtml> (am 4. August 2004); der Vorwurf der Opposition richtete sich gegen Schikanen der Bevölkerung durch örtliche Behörden und Polizei. Im Oktober waren in Batumi, der Hauptstadt der autonomen Republik Adjarien, in der ein gleichfalls als selbsterhlich beschriebener „Präsident“ mit einer breiten Parlamentsmehrheit die Zügel fest in der Hand hielt, Veranstaltungen der Partei „National Movement“ von M. Saakashvili verhindert und in Kobuleti deren Parteibüro verwüstet und zwei ihrer Anhänger verprügelt worden.

<sup>57</sup> Bedeutend ist aber in diesem Zusammenhang, dass die unterschiedlichen Medien nur in Tbilissi alle vertreten sind, während in den Regionen die Verbreitung auf wenige beschränkt bleibt. Außerhalb Tbilisis ist der der vormaligen Opposition nahestehende Fernsehsender „rustavi 2“ nicht überall zu empfangen; noch schlechter ist es um das Verbreitungsgebiet des relativ jungen Senders „imedi“ bestellt.

<sup>58</sup> Vgl. T. Onica, While International Monitors Beg to Differ, 3. November 2003, unter <http://www.eurasianet.org/resource/georgia/hypermail/200311/0006.shtml> (am 4. August 2004).

<sup>59</sup> Vgl. T. Onica, As NGO Lays Blame on the Authorities, 3. November 2003, unter <http://www.eurasianet.org/resource/georgia/hypermail/200311/0007.shtml> (am 4. August 2004).

<sup>60</sup> Vgl. L. Fuller, a.a.O. (Fn. 8); G. Sanikidze, a.a.O. (Fn. 11), S. 12; er beruft sich auf die Beobachtungen der British Helsinki Human Rights Group, die den Wahlen 2003 einen besseren Standard attestierten als den vorangegangenen, und deren Annahme, dass die Proteste auf einem vorbereitem Plan beruhten. Vgl. zu der als Vorbild für Georgien beschriebenen Entwicklung in Serbien F. Bieber, The Serbian Opposition and Civil Society: Roots of the Delayed Transition in Serbia, in: *International Journal of Politics, Culture and Society* 17 (2003), S. 84 f.

Am 4. November erklärte die Opposition um *M. Saakashvili*, *N. Burjanadze*, *Z. Shvania* und *J. Patiashvili* unter dem Eindruck der ersten Berichte über Unregelmäßigkeiten die Bildung einer Widerstandsfront. Ziel war zunächst nur, die Regierung an einer Verfälschung des Wählerwillens zu hindern, später wurden zum Teil Neuwahlen gefordert.<sup>61</sup> Im Zentrum Tbilissis auf dem Platz vor dem Parlament und dem Freiheitsplatz<sup>62</sup> trug die Opposition seit dem Montag nach der Wahl ihre Forderungen vor. Gleichzeitig zog die Regierung Militär und Polizei um die Staatskanzlei und das Parlament zusammen, vermied aber eine offene Konfrontation.

Am 20. November veröffentlichte die Zentrale Wahlkommission schließlich die offiziellen Wahlergebnisse. Diese wichen z.T. erheblich von den Ergebnissen ab, die am Wahltage von NGOs durch „exit polls“ und Parallelauszählungen ermittelt worden waren. Für den folgenden Samstag plante *Shewardnadse* die Inaugurationssitzung des neuen Parlaments woraufhin die Opposition zu einer Großdemonstration in Tbilissi aufrief.<sup>63</sup> Bereits am Freitagabend trafen auf dem Platz vor dem Parlament vermehrt Menschen ein. Internationale Organisationen ordneten für ihre Mitarbeiter eine erhöhte Sicherheitsstufe an.

Am Samstag, den 22. November, eröffnete *Shewardnadse* die Sitzung des neuen Parlaments. Noch in dessen erste Worte hinein stürmten *M. Saakashvili* und seine Anhänger mit den namengebenden Rosen den Sitzungssaal. Präsident *Shewardnadse* wurde eiligst aus dem Gebäude in Sicherheit gebracht und rief noch am Abend den Notstand aus. *N. Burjanadze* erklärte zur gleichen Zeit die Übernahme der Interims-Präsidentschaft. Rund um das Parlament und die Staatskanzlei hielten sich die Menschen in Feststimmung auf.<sup>64</sup> Am folgenden Tag<sup>65</sup> trat Präsident *Shewardnadse* auf das Verlangen der Oppositionsvertreter vermittelt durch den russischen Außenminister *Ivanov* und „um ein Blutvergießen zu verhindern“ zurück.<sup>66</sup>

Für den Verlauf der Ereignisse können zusammenfassend fünf Ursachen ausgemacht werden: 1. eine stark entwickelte Zivilgesellschaft, 2. ein schwacher Staat, dessen Sicherheitskräfte sich dem Präsidenten nicht mehr zweifelsfrei loyal gegenüber verhielten, 3. die Einigkeit der drei wichtigsten Oppositionsführer, 4. die Berichterstattung der sog. „unabhängigen“ Medien und 5. die wirtschaftliche Verfassung des Landes.<sup>67</sup>

## 5. Welche Rolle spielte das Ausland für die „Revolution“?

Die Verbindungen der wesentlichen NGOs ins Ausland, insbesondere zur *Soros*-Stiftung, waren Anlass für Kommentatoren, die „Rosenrevolution“ als einen vom Ausland lancierten Coup d'Etat darzustellen. Tatsächlich hätte sich die georgische Zivilgesellschaft als Auslöser und wesentlicher Träger der Proteste ohne die ausländische Hilfe wohl so nicht entwickeln können. Es ist auch fraglich, ob ohne die im Westen erfolgte Ausbildung von Oppositionspolitikern und NGO-Aktivistinnen der November 2003 diesen Verlauf genommen hätte.

Man kann wohl in diesem Zusammenhang eine unmittelbare Einflussnahme auf den Verlauf von einer indirekten Einflussnahme über die Akteure unterscheiden. Für eine Einflussnahme im ersteren Sinne gibt es einige Anzeichen: die Äußerungen des U.S.-amerikanischen Botschafters *Richard Miles* am 20. November könnte man als Ermunterung der Opposition zum letzten Schritt werten,<sup>68</sup> und welche Absprachen im Hintergrund getroffen wurden, lässt sich von außen nicht beurteilen. Bemerkenswert ist immerhin, dass der Sturm des Parlaments von der in Tbilissi vertretenen Weltöffentlichkeit gänzlich unaufgeregt verfolgt wurde, und dass der russische Außenminister sofort zur Stelle war und zu der vor dem Parlament versammelten Opposition sprach. Eine Einflussnahme im Sinne einer Steuerung von außen wird man darin aber wohl nur mit Vorbehalt sehen können, denn die Entwicklung war zu diesem Zeitpunkt schon zu weit fortgeschritten.

Eine indirekte Einflussnahme ist schwierig zu konkretisieren, weil sie längerfristig und vielschichtig angelegt ist: Information, Ausbildung und Finanzierung lassen sich in ihren Auswirkungen auf den November 2003 nur allgemein beschreiben. Aus- und Weiterbildung in den sozial- und geisteswissenschaftlichen Disziplinen westlicher Prägung und der Erfolg der serbischen Opposition im Jahre 2000 als Vorbild können in diesem Zusammenhang angeführt werden.<sup>69</sup> Als die wesentlichen Faktoren für den Erfolg in Serbien lassen sich 1. die Mobilisierung der Wähler, 2. das Verfügbarmachen

<sup>61</sup> *L. Fuller*, Chess, Poker, or Roulette, unter <http://www.rferl.org/reports/caucasus-report/2003/11/40-121103.asp> (am 4. August 2004); s.a. *Commission on Security and Cooperation in Europe*, a.a.O. (Fn. 6), S. 2.

<sup>62</sup> Als die Opposition den Platz vor dem Parlament geräumt hatte, um eine „Wochenendpause“ einzulegen, hatten Anhänger des regierungstreuen *A. Abashidze* aus Adjarien den Platz belegt und ihrerseits zur Unterstützungsbekundung für *Shewardnadse* genutzt.

<sup>63</sup> *R. Sakevarishvili*, Georgia on the Brink, 21. November 2003, unter [http://www.iwpr.net/index.pl?archive/cau/cau\\_200311\\_205\\_1\\_eng.txt](http://www.iwpr.net/index.pl?archive/cau/cau_200311_205_1_eng.txt) (am 4. August 2004).

<sup>64</sup> Höchst bemerkenswert an den Ereignissen um den 22. November war die Zuversicht der Beteiligten, dass keine der beiden Seiten letztlich zur Gewalt greifen würde. Das Blutvergießen von 1989 und 1992, hieß es jeweils, stecke allen noch zu tief in den Knochen, von ihren Waffen würden daher weder die zusammengesetzten Polizisten und Soldaten noch die Protestierenden selbst Gebrauch machen.

<sup>65</sup> Viele Georgier maßten der Tatsache Bedeutung bei, dass dies ausgerechnet der Tag des georgischen Schutzpatrons „Giorgi“ war.

<sup>66</sup> *T. de Waal*, *M. Akhvediani*, *Shewardnadze*: A Bitter Resignation, 1. Dezember 2003, unter [http://www.iwpr.net/index.pl?archive/cau/cau\\_200312\\_ga\\_06\\_1\\_eng.txt](http://www.iwpr.net/index.pl?archive/cau/cau_200312_ga_06_1_eng.txt) (am 4. August 2004).

<sup>67</sup> Vgl. etwa *Commission on Security and Cooperation in Europe*, a.a.O. (Fn. 6), S. 4 f.; *L. Fuller*, a.a.O. (Fn. 8), und *D. Hill*, a.a.O. (Fn. 13); *T. de Waal*, a.a.O. (Fn. 16); *G. Sanikidze*, a.a.O. (Fn. 11), S. 12.

<sup>68</sup> Welche Rolle die USA tatsächlich gespielt haben, wird sich wohl erst in einigen Jahren erweisen, derzeit lassen sich einige Beobachtungen festhalten: *Miles* war vor seinem Einsatz in Georgien in leitender Position in Serbien gewesen und ihm wurden dort enge Verbindungen zur Opposition nachgesagt; die USA bezichtigten am 20. November zum ersten Mal überhaupt die Regierung eines postsowjetischen Staates öffentlich der Wahlmanipulation, *L. Fuller*, a.a.O. (Fn. 8): bis dahin hatten das *State Department* und *Miles* sich darauf beschränkt, die beiden Seiten zu einer friedlichen und demokratischen Beilegung des Konflikts aufzurufen.

<sup>69</sup> *M. Saakashvili* und zahlreiche seiner Anhänger (und jetzigen Regierungsmitglieder) sind an westlichen Universitäten aus-/weitergebildet worden; herausgehoben werden in diesem Zusammenhang auch die „Bildungsreisen“ der Oppositionsmitglieder nach Serbien, um von den dortigen Erfahrungen zu lernen.

von Informationen, 3. das Formulieren von Alternativen und 4. die Einigung der Opposition beschreiben.<sup>70</sup> Diese Faktoren finden sich auch in Georgien wieder:

- der Wahlkampf und die Proteste seit dem 2. November waren auf die Mobilisierung der Wähler selbst angelegt, die Sensibilisierung für die Wahlmanipulationen durch NGOs, Oppositionsparteien und die „unabhängigen“ Medien war flächendeckend;
- insbesondere nach dem Wahltag kamen die von *ISFED*<sup>71</sup> und anderen Wahlbeobachtern<sup>72</sup> gesammelten Informationen über Unregelmäßigkeiten zum Tragen und dienten den Oppositionsführern als Hintergrund für ihre Forderungen, die sich bis zum Rücktritt zuspitzten;
- der Zuspruch, den die Opposition ausweislich auch ihres offiziellen Wahlergebnisses in der Bevölkerung erfuhr, wies im Vergleich mit den Wahlen 1999 deutlich darauf hin, dass die Bevölkerung Alternativen zur Regierung sah;
- die Vereinigung der beiden großen Oppositionsparteien von *N. Burjanadze* und *Z. Shvania* im Vorfeld der Wahlen wurde bereits in Richtung einer Oppositionsstrategie interpretiert, das gemeinsame Auftreten von *M. Saakashvili*, *N. Burjanadze* und *Z. Shvania* nach dem 2. November gibt beredtes Zeugnis.

Vor dem Hintergrund des Austausches zwischen der serbischen und der georgischen Opposition ergibt sich wohl diese Parallelität nicht ganz zufällig. Den Verlauf der „Rosenrevolution“ wird man deshalb getrost als eine Auswirkung der Globalisierung im Bereich der zivilgesellschaftlichen Entwicklung betrachten können: der Informationsaustausch zwischen Interessengruppen, die Bildung von Netzwerken findet bereits auf nationaler Ebene statt, setzt sich bei grenzüberschreitenden Bezügen fort und findet in einem transnationalen „Lernprozess“ einen Kulminationspunkt.

Auf der anderen Seite ist die Zivilgesellschaft gerade durch individuelles Engagement gekennzeichnet. Damit ist die Einflussnahme aus dem Ausland zwar nicht auf die Finanzierung beschränkt – dagegen sprechen schon die Vergabe- und Förderrichtlinien der Geldgeber, die auf die Antragsteller zurückwirken, frei nach dem Motto „wes‘ Brot ich ess, des Lied ich sing“ – doch in einem Schlüsselbereich der Zivilgesellschaft limitiert. Vor allem die informellen Netzwerke lassen sich von außen kaum steuern. Und gerade sie bilden für das Funktionieren einer zivilgesellschaftlichen Opposition ein wesentliches Element: ohne die Verwurzelung in der Gesellschaft ist die Zivilgesellschaft nicht aktionsfähig.<sup>73</sup>

Wiewohl sich also der Einfluss aus dem Ausland nicht bestreiten lässt, hat er doch nicht ein Maß erreicht, das im Zeitalter der Globalisierung von Information erstaunlich wäre. Der Vorwurf, die Zivilgesellschaft würde vom Ausland gesteuert, verkennt die Bedeutung der Verantwortlichkeit zivilgesellschaftlicher Gruppen gegenüber ihrer Klientel: Steuerung ist nur so lange und in dem Umfang möglich, als sie sich mit den Zielen der

vertretenen Gruppen in Einklang bringen lässt. Das war in Georgien insofern der Fall, als die Bevölkerung sich insgesamt einem Demokratiemodell westlicher Prägung verpflichtet sah.

## 6. Über den November hinaus

Die staatlichen Institutionen in Georgien genießen in der Öffentlichkeit noch nicht eine vom jeweiligen Amtsinhaber unabhängige Autorität. Korruption und Vetternwirtschaft finden darin eine Voraussetzung und verhindern gleichzeitig das Entstehen eines modernen, an ökonomischen Gesetzmäßigkeiten orientierten Staates. Das georgische Staatswesen ist für sein Funktionieren in hohem Maße von persönlichen Beziehungsgeflechten und Einzelpersonen abhängig.<sup>74</sup> Darin liegen für die Zivilgesellschaft sowohl Chancen als auch Hindernisse: die offiziellen Meinungsbildungsverfahren stellen zwar vielleicht nur eine Farce dar, Einzelinteressen lassen sich aber bei entsprechender Einflussnahme durchaus effizient durchsetzen. Für die demokratische Entwicklung der gesamten Gesellschaft stellt sich dies jedoch als höchst brennend dar, weil der Staat als Ganzes Gefahr läuft die Legitimation für sein Gewaltmonopol einzubüßen.

In Georgien wurde der Wandel vom Sowjetsystem zu einer an den westeuropäischen Marktwirtschaften orientierten rechtsstaatlichen Demokratie sehr viel schneller und drastischer vollzogen als in anderen GUS-Staaten.<sup>75</sup> Gesetze aus der Sowjetzeit wurden komplett durch neue ersetzt, statt den Weg einer behutsamen Anpassung zu gehen. Geltungsprobleme bei Anwendung und Durchsetzung des Rechts waren die Folge.<sup>76,77</sup> Dem Beobachter drängt sich durchaus die Frage auf, ob nicht durch die Konsequenz der Umstellung der Adressat auf der Strecke geblieben sei. Einem zunehmenden Auseinanderklaffen des geltenden und des angewandten Rechts wurde zwar von Seiten der Justiz versucht Einhalt zu bieten, doch geschah dies mit der notwendigen Stringenz nur vereinzelt und vor allem auf der Ebene des Obersten Gerichts, mithin mit geringer Wirkung in der Fläche.<sup>78</sup>

<sup>70</sup> Vgl. *F. Bieber*, a.a.O. (Fn. 60), S. 85 f.

<sup>71</sup> *ISFED* ließ eine Parallelauszählung durchführen, deren Ergebnisse als Kontrollmaßstab gelten sollten; die Ergebnisse wichen von den offiziellen erheblich ab, sind aber ihrerseits auch nicht ganz zweifelsfrei, was aber im Zuge der Proteste nicht mehr ernsthaft thematisiert wurde.

<sup>72</sup> Am Wahltag selbst ließ die Mediengruppe „Rustavi 2“ mit Hilfe internationaler Unterstützung (Eurasia Stiftung, British Council und Open Society Georgien Stiftung) sog. „exit polls“ durchführen, und zwar von der US-amerikanischen Global Strategy Group. Laut einem Sprecher wollte man damit Zweifel an den Ergebnissen zuvorkommen, s. *G. Sepashvili*, Exit Poll to be Held, Despite Government Opposition, Civil Georgia, 29. Oktober 2003.

<sup>73</sup> *J. Richter*, a.a.O. (Fn. 19), S. 21.

<sup>74</sup> Vgl. *D. Darchiashvili*, a.a.O. (Fn. 14), S. 188 f.

<sup>75</sup> Vgl. *H. Roggemann, W. Bergmann* (Hrsg.), Zivilgesetzbuch der Russischen Föderation (Zweiter Teil) von 1995, Berlin, 2000, Quellen zur Rechtsvergleichung Bd. 44 b, S. 22, zur Situation in der Russischen Föderation; s.a. *G. Gibson, C. Dumas, R. Goodkind*, a.a.O. (Fn. 16), S. 6.

<sup>76</sup> Siehe etwa *D. Darchiashvili*, a.a.O. (Fn. 14), und *G. Gibson, C. Dumas, R. Goodkind*, a.a.O. (Fn. 16), S. 5.

<sup>77</sup> Vgl. für andere ehemalige Sowjetrepubliken den Überblick bei *H. Roggemann*, a.a.O. (Fn. 3), S. 51 f.: „Rechtsnorm und Rechtswirklichkeit weisen in allen Rechtssystemen mehr oder weniger weitgehende Diskrepanzen auf“, und *H. Roggemann, W. Bergmann* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 75), S. 37 speziell zur Situation in der Russischen Föderation.

Dieser „offiziellen“ Transformation stand auf der Seite der Bürger nur eine zögernde Veränderung gegenüber. *Darchiashvili* weist daraufhin, dass für die Bekämpfung der seit den 90er Jahren beobachteten Missstände traditionelle Reforminstrumente nicht mehr ausreichten, vielmehr bedürfte der Erfolg von Reformen einer Veränderung der politischen Kultur.<sup>79</sup> Dieser Beobachtung widerspricht die weit gediehene Entwicklung der Zivilgesellschaft nicht: Die Vertretung von Einzelinteressen setzt durchaus eine gewisse Fokussierung voraus und damit gerade nicht eine am Allgemeinwohl orientierte Handlungsmoral.<sup>80</sup>

Für die neue Regierung und den Erfolg der zivilgesellschaftlich verwurzelten Demokratisierung dürfte der wirtschaftliche Aufbau schwer werden, ohne die Bereitschaft in der Bevölkerung, durch beispielsweise verlässliche Steuerentrichtung zum Aufbau eines funktionierenden Staatswesens beizutragen.<sup>81</sup> Die im November unter Beweis gestellte Stärke der Zivilgesellschaft ist dabei durchaus nicht unproblematisch, da die NGOs gegenüber den schwachen und diskreditierten staatlichen Stellen einen enormen Vertrauensvorschub in der Bevölkerung haben, ihrerseits aber keinen demokratischen Kontrollen unterliegen.<sup>82</sup> Und auch wenn der Staat im Zuge der Regierungsneubildung eine Vielzahl junger, hochmotivierter und gut ausgebildeter Leute nachgerade aufgesaugt hat, bedeuten attraktive Konditionen immer noch eine Gefahr für einen *brain drain* der staatlichen Institutionen.<sup>83</sup>

In den weiteren Monaten der Regierung unter *Z. Shvania* wird sich erweisen, ob die Interessenvertreter mit ihrem Rückhalt in der Bevölkerung zum Aufbau Georgiens in konstruktiver Weise beitragen können.<sup>84</sup> Wenn die staatlichen Institutionen nicht genügend Gewicht und Vertrauen in der Bevölkerung besitzen, die widerstreitenden und von NGOs repräsentierten Interessen in einem demokratischen Verfahren in Einklang zu bringen, gewinnen die Interessenvertreter sehr schnell eine enorme, nicht mehr demokratisch rückgekoppelte Macht.<sup>85</sup> Vor diesem Hintergrund ist das Engagement der NGOs mit internationalem Hintergrund – sei es organisatorisch oder auch nur finanziell – zumindest mit einem *caveat* zu versehen.

Die politische Opposition ist nach den Präsidentschafts- und den Parlamentswahlen zu einer Kraft mit überwältigender Mehrheit hinter *M. Saakashvili* zusammengeschmolzen. Noch hält der Schwung an, doch drängt sich die Frage auf, ob, bzw. wie lange die anstehenden Entscheidungen die Brüche innerhalb der ehemaligen Opposition überspielen können. *M. Saakashvili* und *Z. Shvania* können auf die Einsichtsfähigkeit und die Geduld der Bevölkerung setzen, stehen aber ihrerseits unter einem erheblichen Erwartungsdruck.

## 7. Resümee

Roggemann betont, dass „eine moderne zivile Gesellschaft durch das demokratisch kontrollierte, rechtlich gebundene, staatliche Monopol der Machtausübung gekennzeichnet, gewaltsame Interessendurchsetzung durch individuelle wie kollektive private Selbsthilfe einerseits sowie organisierte Staatsgewalt andererseits in (partiell) rechtsfreien Räumen daher ausgeschlossen und Konfliktlösung im Kompromiss,

damit letztlich auf dem Rechtsweg zu suchen ist.“<sup>86</sup> Was in Georgien im November geschah, kann nun in Ergänzung dieser These als die Überwachung der organisierten Staatsgewalt durch die Zivilgesellschaft angesehen werden: Dort hatte die von der Regierung durchgeführte Wahl eine vergleichsweise stark und gut organisierte Zivilgesellschaft gegen sich. Der Staat auf der anderen Seite zeigte alle Anzeichen eines heruntergewirtschafteten Systems: korrupte öffentliche Gewalt mit einem einhergehenden privat organisierten Parallelsystem.<sup>87</sup> Mit der ausgebildeten Zivilgesellschaft hat man damit eine tragfähige Begründung für die unterschiedliche Reaktion auf Wahlunregelmäßigkeiten in den drei Kaukasusrepubliken: Weder in Armenien noch in Aserbaidschan waren und sind bürgerliche Organisationsformen so stark in der Gesellschaft ausgebildet.

In Georgien stellt sich nun die Situation so dar, dass eine mit internationaler Hilfe aufgebaute Zivilgesellschaft in ihren Strukturen sehr viel ausgeprägter ist als der Staat, der das nötige Gewicht für eine Interessenbündelung und Kompromissfindung noch nicht inne hat. Vor diesem Hintergrund haben die „Revolutionäre“ im Schwung der Novembertage erstaunliche Weitsicht bewiesen, als sie den Regierungswechsel „verfassungsgemäß“ herbeiführten und damit den Staat in seiner Integrität *nicht* in Frage stellten.

<sup>78</sup> *Muth, Iris*, Neues Recht zwischen Tradition und Systemwechsel, Baden-Baden, 2004, Schriftenreihe des Zentrums für europäische Rechtspolitik Bd. 43, S. 96, weist zwar vor dem Hintergrund eines in der Sowjetzeit diskreditierten Rechtssystems auf die Bedeutung des Rechts für die Transformation hin, lässt aber offen, wie der Geltungsbefehl durch die Einführung neuer Gesetze entstehen kann; informativ dazu auch *G. Gibson, C. Dumas, R. Goodkind*, a.a.O. (Fn. 16).

<sup>79</sup> *D. Darchiashvili*, a.a.O. (Fn. 14), S. 174.

<sup>80</sup> Im Gegenteil würde eine NGO gerade ihre Rolle im Meinungsbildungsprozess mit den staatlichen Entscheidungsträgern vertauschen, wenn sie Interessen bereits am Allgemeinwohl orientiert miteinander abwägt.

<sup>81</sup> Die Maßnahmen gegen den südossetischen Schwarzmarkt im Frühjahr 2004 tragen denn ihre Bedeutung neben dem kurzfristigen *publicity*-Effekt auch in der langfristigen Sicherung des Staatsbudgets.

<sup>82</sup> Die CSRDG/UNAG-Untersuchung, a.a.O. (Fn. 3), stellt fest, dass 13% der NGOs in Georgien Tätigkeitsberichte veröffentlichen und 66% ihre Arbeit *nicht* evaluieren.

<sup>83</sup> Diese allgemeine Beobachtung darf nicht unterschätzt werden und wird in internationalen NGO-Kreisen durchaus als Problem ernst genommen, siehe *E. Adiin Yaansah, B. Harrell-Bond*, Regulating the Non-Governmental Sector: The Dilemma, 4 February 1997, unter <http://www.globalpolicy.org/ngos/role/policymk/select/2001/1121.htm> (am 4. August 2004). Auch in Georgien lässt sich beobachten, dass NGOs gut ausgebildetes, vielfach im Westen geschultes Personal beschäftigen und attraktive Gehälter zahlen.

<sup>84</sup> Interessant ist in diesem Zusammenhang auch, wie sich die „unabhängigen“ Medien in der Zukunft verhalten werden. Bislang haben sie die Schritte der neuen Regierung – wohl auch in einem Prozess einer Positionsneubestimmung – abwartend wohlwollend verfolgt.

<sup>85</sup> *E. Adiin Yaansah, B. Harrell-Bond*, a.a.O. (Fn. 83), betonen denn auch die Rolle der NGOs in einer „gesunden“ Gesellschaft: „In a democratic society, NGOs may function to monitor the effectiveness of governments in meeting the needs of disempowered sections of the population. [...] Given the dynamic of society and the failures of all governments to meet all the needs of their constituents' needs [...] playing this critical role in a healthy society which promotes debate and opposition is a vital and an ongoing dialectic process“.

<sup>86</sup> *H. Roggemann* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 3), S. 46 f.

<sup>87</sup> Siehe etwa zusammenfassend *U. Halbach*, Rußland und der Westen im Südkaukasus: Miteinander oder Gegeneinander? Vortrag gehalten in Berlin, 19. Februar 2004.

Die erste Bewährungsprobe für die georgische Zivilgesellschaft lag in ihrer Einigung und dem erfolgreichen Aufbegehren gegen die Staatsmacht. Die nächste Bewährungsprobe wird in einer behutsamen Neuorientierung und einer Unterordnung unter die staatlich geschützten Entscheidungsverfahren liegen, um durch Bestätigung des staatlichen Gewaltmonopols die dauerhafte Etablierung rechtsstaatlicher Strukturen zu gewährleisten. Die pluralistische Gesellschaft

westlicher Prägung, an denen sich das offizielle Georgien orientieren will, geht jedenfalls von einer solchen nicht mehr hinterfragten Legitimation staatlicher Entscheidungsverfahren aus. Allerdings ist die beobachtbare „Verarmung“ der Meinungsvielfalt in den Medien nach dem überwältigenden Sieg der ehemaligen Opposition ein bedenkliches Zeichen: Subalternität ist nicht ein Leitbild der westeuropäischen Vorbilder auch und gerade nicht in den Entscheidungsverfahren. ■

## Durchsetzung des humanitären Völkerrechts in Georgien

Mindia Vashakmadze\*

### 1. Verfassungsrechtliche Grundlagen

#### 1.1. Allgemein anerkannte Prinzipien und Normen des Völkerrechts

Die geltende georgische Verfassung, verabschiedet am 24. August 1995,<sup>1</sup> eröffnet die innerstaatliche Rechtsordnung Georgiens dem Völkerrecht mit dem Artikel 6 Abs. 2, kraft dessen „[d]ie Gesetzgebung Georgiens [...] mit den allgemein anerkannten Prinzipien und Normen des Völkerrechts übereinstimmt“.<sup>2</sup> Hiermit richtet sich die innerstaatliche Rechtsordnung nach den allgemeinen anerkannten Standards des Völkerrechts. Die Bezugnahme auf die Grundnormen des Völkerrechts ist auch im Artikel 38 der Verfassung verankert. Die Verfassung bestätigt, dass sich die Minderheitenrechte in Übereinstimmung mit den allgemein anerkannten Prinzipien und Normen des Völkerrechts „[...] nicht gegen die Souveränität, die Staatsordnung, die territoriale Integrität und die politische Unabhängigkeit Georgiens richten“ (Abs. 2)<sup>3</sup>. Artikel 9 Abs. 2, der durch die Verfassungsänderungen im Jahre 2001 in die Verfassung aufgenommen wurde, legt fest, dass die Beziehung zwischen dem georgischen Staat und der unabhängigen Orthodoxen Kirche Georgiens durch eine verfassungsrechtliche Vereinbarung bestimmt wird, die den „allgemein anerkannten Prinzipien und Normen des Völkerrechts, insbesondere im Bereich der Menschenrechte und Grundfreiheiten, entsprechen muss“.<sup>4</sup> Der Verfassungsgeber konkretisiert den Inhalt der „allgemein anerkannten Prinzipien und Normen des Völkerrechts“ jedoch nicht weiter. Die Verfassung tendiert dazu, den allgemein anerkannten Prinzipien und Normen des Völkerrechts einerseits eine allgemeinvölkerrechtliche und andererseits eine menschenrechtliche Dimension zu verleihen. Allgemein anerkannte Prinzipien sind als die von der Staatengemeinschaft anerkannten imperativen Normen des Völkerrechts zu verstehen. Die nationale Rechtsordnung übernimmt sie nicht direkt als eine unabhängige Rechtsquelle in das Landesrecht, fördert aber ihre Verwirklichung. Es ist wenig wahrscheinlich, dass die Verfassung wegen der Veränderungen der allgemein anerkannten völkerrechtlichen Normen Widersprüche mit ihnen aufweist. Der Verfassungsgeber hat aber zu gewährleisten, dass die Rechtsordnung des Landes mit dem Völkerrecht im Einklang steht. Anderenfalls könnte der Bruch zwischen der inner-

staatlichen Rechtsordnung und dem Völkerrecht nicht nur dem internationalen Ansehen Georgiens schaden, sondern auch Georgiens völkerrechtliche Verantwortlichkeit zur Folge haben.

Einige Normen des humanitären Völkerrechts – der gemeinsame Artikel 3 der Genfer Konventionen, das Völkermordverbot, die Definition des Völkermords und der schweren Verletzungen des humanitären Völkerrechts, wie es in der aktuellen Literatur behauptet wird, könnten den Kriterien der zwingenden Normen des Völkerrechts genügen und zu den „allgemein anerkannten Normen des Völkerrechts“ zählen.<sup>5</sup> Für den georgischen Rechtsanwender hat das aber keine weitgehenden Konsequenzen, weil diese Vorschriften des humanitären Völkerrechts in das georgische Recht entweder transformiert worden sind oder aufgrund eines Rechtsanwendungsbefehls vollzogen werden müssen. Die georgischen Gerichte müssen sich nicht auf die verfassungsrechtliche Bestimmung über der allgemein anerkannten Normen des Völkerrechts beziehen, um ihre Entscheidungen zu begründen.

\* Mindia Vashakmadze hat seinen Magister Juris in Göttingen abgeschlossen. Zurzeit promoviert er am Institut für Völkerrecht an der Georg-August-Universität Göttingen (Deutschland) und ist Projektmitarbeiter am Lettischen Institut für Internationale Beziehungen in Riga (Lettland).

<sup>1</sup> Zu der Verfassungsgebung und den geltenden Verfassungsstrukturen in Georgien siehe W. Gaul, Verfassungsgebung in Georgien: Ergebnisse internationaler rechtlicher Beratung in einem Transformationsstaat, Berlin 2001; ders., Neue Verfassungsstrukturen in Georgien, in: Verfassung und Recht in Übersee, 1999, S. 49 ff.

<sup>2</sup> Parlamentis Uckebebi (PU) (Parlamentsblatt), 1995, Nr. 31–33; Die deutsche Fassung der georgischen Verfassung siehe bei G. Brunner, Verfassungs- und Verwaltungsrecht der Staaten Osteuropas, GUS-Staaten Bd. IV, Baden-Baden 1995.

<sup>3</sup> Laut Artikel 38 Abs. 2 der Verfassung: „In Übereinstimmung mit den allgemein anerkannten Prinzipien und Normen des Völkerrechts haben sie (die Bürger Georgiens – M.V.) das Recht, frei, ohne jegliche Diskriminierung und Einmischung, ihre eigene Kultur zu entwickeln und ihre Muttersprache sowohl im Privatleben wie auch öffentlich zu benutzen.“

<sup>4</sup> Das Verfassungsgesetz Georgiens über die Änderungen und Ergänzungen in der Verfassung, saqarTvelos sakanonmdblo macne (Gesetzblatt Georgiens), Teil 1, N9, den 10. April 2001, S. 2.

<sup>5</sup> R. Nieto-Navia, International Peremptory Norms (Jus Cogens) and International Humanitarian Law, in: Man's Inhumanity to Man, Essays on International Law in Honour of Antonio Cassese, The Hague 2003, SS. 595–640.



## 1.2. Die Geltung der allgemein anerkannten Menschenrechte

Artikel 7 der Verfassung lautet: „Der Staat erkennt an und achtet die allgemein anerkannten Menschenrechte und Freiheiten als unveräußerliches und höchstes menschliches Gut. Bei der Ausübung der Macht sind das Volk und der Staat durch diese Rechte und Freiheiten, die als unmittelbar wirkendes Recht gelten, eingeschränkt.“ Die georgische Verfassung verankert einen Grundrechtskatalog in ihrem Kapitel II. Außerdem wird es dem Rechtsanwender mit Artikel 39 ermöglicht, die in der Verfassung nicht vorgesehenen Rechte von den Verfassungsprinzipien abzuleiten und dadurch die Lücken in der Gesetzgebung zu schließen: „Die Verfassung Georgiens verneint nicht die anderen allgemein anerkannten Rechte und Freiheiten des Menschen und des Bürgers sowie deren Garantien, die nicht in ihr genannt werden, die sich jedoch aus den Prinzipien dieser Verfassung ergeben.“ Dementsprechend kann die im Artikel 7 vorgesehene Vorschrift in der Gerichtspraxis Georgiens nur als eine Auslegungshilfe<sup>6</sup> und Ergänzung des Grundrechtskatalogs der georgischen Verfassung angewendet werden; sie ersetzt nicht den nationalen Menschenrechtsschutz.

Die allgemein anerkannten Menschenrechte haben zudem eine konkretisierende Funktion. Einige Normen der georgischen Notstandsverfassung sind beispielsweise konkretisierungsbedürftig. Artikel 18 Abs. 4 der Verfassung lautet: „Es ist unzulässig, die Festgenommenen oder die in einer anderen Weise in ihrer Freiheit eingeschränkten Person physisch oder psychisch zu zwingen.“ Artikel 46 Abs. 1 zufolge kann der Präsident während des Ausnahme- oder des Kriegszustandes unter anderem auch dieses Recht einschränken. Da der physische oder psychische Zwang von dem Verfassungsgeber nicht genau definiert wird, kann er auch als eine Form von Folter verstanden werden,<sup>7</sup> was aber dem generellen Folterverbot der georgischen Verfassung (Artikel 17 Abs. 2) und dem Artikel 3 der EMRK widerspräche, laut dem das Folterverbot ein absolutes, nicht einzuschränkendes Recht darstellt.

## 1.3. Vertragsrecht im Landesrecht

Gemäß Artikel 6 Abs. 2 S. 2 der Verfassung gilt: „Internationale Verträge und Abkommen Georgiens, die nicht gegen die Verfassung und die verfassungsrechtliche Vereinbarung Georgiens verstoßen, haben vorrangige rechtliche Geltung vor den innerstaatlichen Rechtsnormen.“ Ein völkerrechtlicher Vertrag stellt einen integralen Bestandteil der georgischen Gesetzgebung dar, wird aber nicht von seinem Geltungsgrund – dem Völkerrecht – gelöst.<sup>8</sup> Der Vertrag bleibt ein Teil des Völkerrechts und erzeugt Rechte und Verpflichtungen für Georgien auf der zwischenstaatlichen Ebene. Die parlamentarische Ratifikation eines völkerrechtlichen Vertrages, die durch die Verabschiedung einer Resolution erfolgt, ist demzufolge als ein Rechtsanwendungsbefehl und nicht als ein transformierender Normativakt zu verstehen, der das Völkerrecht in das Landesrecht überführt<sup>9</sup>. Die völkerrechtlichen Verträge haben somit den Anwendungsvorrang und bewirken keine Nichtigkeit der widersprechenden Normativakte im innerstaatlichen Bereich.<sup>10</sup>

Das Verfassungsgericht kann die Verfassungsmäßigkeit der völkerrechtlichen Verträge prüfen (Artikel 89 der Verfassung). So beschloss das georgische Verfassungsgericht im Jahre 2002, dass der Vertrag zwischen der georgischen Regierung und dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz der Verfassung des Landes nicht widerspreche.<sup>11</sup> Hätte das Gericht die Verfassungswidrigkeit des Vertrages festgestellt, wäre dies der Grund für die innerstaatliche Nichtigkeit des Vertrages. Auf der internationalen Ebene gelten verfassungswidrige Verträge fort. Dementsprechend ist es im Interesse des georgischen Staates, der durch die innerstaatliche Nichterfüllung eines verfassungswidrigen Vertrages das Völkerrecht brechen könnte, entweder die Verfassung zu ändern oder neue Verhandlungen zur Änderung der bilateralen Verträge einzuleiten, um sie in Übereinstimmung mit der Verfassung zu bringen. Falls ein multilateraler Vertrag der Verfassung Georgiens widerspricht, muss die Verfassung geändert werden, um den möglichen Bruch der völkerrechtlichen Verpflichtungen Georgiens zu vermeiden.

Die Anwendung völkerrechtlicher Verträge durch nationale Gerichte weist seit 2000 eine steigende Tendenz auf. Dabei wenden die Gerichte völkerrechtliche Normen an, um die Vorschriften des Landesrechts auszulegen. In der bisherigen Gerichtspraxis wird auf die völkerrechtlichen Verträge auch dann hingewiesen, wenn die eigentliche Grundlage der Gerichtsentscheidung ein innerstaatlicher Normativakt darstellt.<sup>12</sup> Zudem ist es bemerkenswert, dass die georgischen Gerichte völkerrechtliche Verträge auch dann anwenden, wenn die vom jeweiligen Vertrag vorgesehenen Verpflichtungen nur *foro externo* wirken und sie nach den vom georgischen Vertragsgesetz festgelegten Kriterien<sup>13</sup> innerstaatlich nicht direkt anwendbar sind.<sup>14</sup> Dies deutet darauf hin, dass die georgischen Richter durch die Bezugnahme auf die völkerrechtlichen Verträge die Autorität ihrer Entscheidungen stärken wollen.

<sup>6</sup> K. Korkelia, Die Anwendung der Europäischen Menschenrechtskonvention in Georgien (Georgisch), Tbilissi 2004, S. 107.

<sup>7</sup> K. Korkelia, Protection of Human Rights in Time of Emergency: A Comparative Analysis of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and the Georgian Legislation, in: Georgian Law Review, Third and Forth Quarters 2000, S. 56, unter: <http://www.geplac.org/publicat/law/archives/glr00q3q4e.pdf>.

<sup>8</sup> Artikel 6 Abs. 1 des georgischen Vertragsgesetzes (VRG), in: PU, 1997, Nr. 44.

<sup>9</sup> Die parlamentarische Ratifikation als innerstaatliches Verfahren ist von der völkerrechtlichen Ratifikation, durch die der Staat im internationalen Bereich seine Zustimmung bekundet, durch einen Vertrag gebunden zu sein, zu unterscheiden.

<sup>10</sup> Die georgische Exekutive hat in Zusammenarbeit mit dem Parlament dafür Sorge zu tragen, dass die Widersprüche zwischen einem völkerrechtlichen Vertrag und der Gesetzgebung Georgiens schon auf der Vorstufe des Vertragsabschlusses beseitigt werden.

<sup>11</sup> Die Entscheidung des Plenums des georgischen Verfassungsgerichts, N8/177/2, den 21. Mai 2002, in: Mensch und Verfassung (Georgisch), N2 2002, S. 182–189.

<sup>12</sup> K. Korkelia, a.a.O. (Fn. 6), S. 108–110.

<sup>13</sup> Folgende Kriterien für unmittelbare Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge sind im georgischen Vertragsgesetz festgelegt: Der Vertrag muss offiziell veröffentlicht werden; er muss zudem konkrete Rechte und Pflichten festlegen, die keiner konkretisierenden Rechtsakte bedürfen (Art. 6 des VRG).

<sup>14</sup> K. Korkelia, a.a.O. (Fn. 6), S. 46.

## 1.4. Fazit

Die Verfassung muss den zwingenden Normen des Völkerrechts entsprechen. Dafür müssen das Parlament und die Exekutive Georgiens sorgen. Die Verfassung bestimmt nicht die Rangstellung des Völkergewohnheitsrechts und der allgemein anerkannten Rechtsgrundsätze. Sie übernimmt aber die allgemein anerkannten Menschenrechte und das Völkervertragsrecht in das Landesrecht und bestimmt ihren Vorrang vor den nationalen Normativakten. Im Ergebnis kann das Primat des Völkerrechts als eines der wichtigsten Verfassungsprinzipien Georgiens angesehen werden. Dies schafft eine geeignete Grundlage für die effektive nationale Implementierung des humanitären Völkerrechts. Die völkerrechtsfreundliche Haltung der georgischen Verfassung genügt aber nicht dafür, das humanitäre Völkerrecht innerstaatlich erfolgreich zu implementieren. Die Verträge des humanitären Völkerrechts sind konkretisierungsbedürftig und fordern das Tätigwerden der Staatsorgane Georgiens. Außerdem muss zwischen der Implementierung des humanitären Völkerrechts auf der normativen Ebene und im realen Rechtsleben unterschieden werden, weil die effektive und vollständige Durchsetzung des humanitären Völkerrechts ohne dessen Anwendung und Förderung in der Praxis nicht denkbar ist.

## 2. Das Strafgesetzbuch und der Strafprozess Georgiens

### 2.1. Das Strafgesetzbuch

Georgien hat alle vier Genfer Konventionen von 1949 und beide Zusatzprotokolle von 1977 ratifiziert. Das Strafgesetzbuch Georgiens, verabschiedet am 22. Juli 1999 und geändert am 14. August 2003 in Verbindung mit der Ratifizierung des Statuts für den Internationalen Strafgerichtshof, übernimmt die Straftaten, die von den Genfer Konventionen vorgesehen sind, in seine Bestimmungen. Die Normen bezüglich der Straftaten des humanitären Völkerrechts sind im Kapitel 47 des StGB vorgesehen: „*Verbrechen gegen die Menschheit, Frieden, Sicherheit und humanitäres Völkerrecht*“. Das Gesetzbuch verfolgt „*Planung, Vorbereitung oder Provozierung eines Angriffskrieges*“, was mit einer Freiheitsstrafe von sieben bis zu 15 Jahren bestraft wird (Artikel 404 Abs. 1). Die Führung eines Angriffskrieges kann eine Freiheitsstrafe von zehn bis zu 20 Jahren oder sogar lebenslanglich nach sich ziehen (Artikel 404 Abs. 2).<sup>15</sup> Es wird als eine Straftat qualifiziert, „*zu einem Angriffskrieg öffentlich aufzurufen*“ (Artikel 405 Abs. 1). Die Strafe wird verschärft, wenn die gleiche Straftat von einer staatlich-politischen Amtsperson begangen oder durch Medien gefördert wird (Artikel 405 Abs. 2). Der Artikel verbietet die Gewaltanwendung in zwischenstaatlichen Beziehungen. Dadurch wird das souveräne Recht des Staates, seine territoriale Einheit mit Gewalt zu schützen, nicht berührt.

Kraft des georgischen Strafgesetzbuches „*Herstellung, Erwerbung und Verkauf der chemischen, biologischen und anderen Massenvernichtungswaffen, die von den internationalen Verträgen Georgiens verboten worden sind*“ wird mit Freiheitsstrafen von acht bis zu 15 Jahren bestraft (Artikel 406). Der Bezug auf die völkerrechtlichen Verträge Georgiens in diesem Kontext weist darauf hin, dass sich der

Rechtsanwender hierbei nicht auf die Normen des StGB beschränken und völkerrechtliche Verträge Georgiens in seiner Praxis anwenden soll. Artikel 413 verfolgt die Anwendung von Mitteln, Materialien und Massenvernichtungswaffen, die von einem völkerrechtlichen Vertrag verboten sind, während einer Militäroperation oder eines bewaffneten Konflikts. Hiermit ordnet das georgische Strafgesetzbuch die Anwendung des Haager Rechts im innerstaatlichen Bereich an. Interessantweise spricht das Strafgesetzbuch nicht von den völkerrechtlichen Verträgen Georgiens, sondern von einem völkerrechtlichen Vertrag. Dieser Wortlaut berechtigt den georgischen Rechtsanwender, die von Georgien noch nicht ratifizierten völkerrechtlichen Verträge in seiner Praxis zu berücksichtigen und die in diesen Verträgen vorgesehenen gewohnheitsrechtlichen Normen anzuwenden.

Eine der wichtigsten Voraussetzungen für die Durchsetzung des Waffenverbots ist ein wirksames rechtliches Regime der landesweiten Waffenkontrolle. Die einheitliche und effektive Waffenkontrolle wird in Georgien durch zwei gefrorene Konflikte in den abtrünnigen Regionen Abchasien und Südossetien verhindert. Im Laufe der Jahre ist der Waffenschmuggel in diesen Gebieten alltäglich geworden. Die georgische Regierung hat mit südossetischer Führung die Demilitarisierung Südossetiens vereinbart, die bis zum 20. November vollzogen werden müsste. Ebenso gelang es der georgischen Regierung nicht, die 1999 vereinbarte Räumung eines russischen Militärstützpunkts aus Abchasien zum Abschluss zu bringen<sup>16</sup>.

Artikel 410 widmet sich der „*Teilnahme der Freischärler an bewaffneten Konflikten*“. Nicht nur die Vorbereitung, Finanzierung oder andere Unterstützung, sondern auch die Teilnahme am Krieg oder an den bewaffneten Konflikten wird bestraft. Im Hinblick auf den Konflikt in Abchasien kann die Durchsetzbarkeit dieser Norm in Frage gestellt werden. Es ist mittlerweile kein Geheimnis mehr, dass 1991–1993 fremde Soldaten und Freischärler bei bewaffneten Auseinandersetzungen auf der Seite der Separatisten und gegen die georgischen Streitkräfte kämpften. Die bewaffneten Freischärler und Geheimdienstler aus dem Ausland mischen sich auch heute in die innerstaatlichen Spannungen Georgiens ein, wie es während der aktuellen Krise in Südossetien deutlich geworden ist. Da die in der Konfliktzone stationierten internationalen Organisationen nicht in der Lage sind, die Infiltration fremder Freischärler über die georgischen Staatsgrenzen zu verhindern und deren Festnahme höchst problematisch ist, können diese nur in Ausnahmefällen zur Verantwortung gezogen werden.

<sup>15</sup> Die Todesstrafe wurde in Georgien mit dem Gesetz vom 11. November 1997 abgeschafft.

<sup>16</sup> Der georgische Botschafter bei den Vereinten Nationen betonte in seiner Stellungnahme Folgendes: „*Russia illegally maintains military bases in Gudauta, Abkhazia that operates against the consent of Georgia and in contravention to the international commitments undertaken by the Russian Federation during the Istanbul Summit to have it dismantled in 2001. The only explanation given is that the Abkhazs opposed the dismantling of those bases and the withdrawing of their military equipment. This logic will dictate that any sizable group of people could effectively block or cease control of military, nuclear installations and armaments among them, provided they are as insistent as the Abkhazs*“, in: Civil Georgia, 31. Januar 2003, unter <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=3106>.

Artikel 411 – „Die vorsätzliche Verletzung der Normen des humanitären Völkerrechts während eines bewaffneten Konflikts“ – enthält einen Katalog von Straftaten, der grundsätzlich von den Genfer Konventionen übernommen wurde. Diese Norm unterscheidet nicht zwischen den internationalen und innerstaatlichen bewaffneten Konflikten. Demnach werden der Angriff auf die zivile Bevölkerung und Nichtkombattanten, der Missbrauch des Emblems von IKRK und anderen anerkannten Schutzzeichen strafrechtlich verfolgt. Abs. 2 schützt die Nichtkombattanten, Kranken, Verwundeten, medizinisches Personal, Gefangene usw. und zählt die Verbrechen auf, die bestraft werden müssen. Darunter fallen der Totschlag, unwürdiges Behandeln geschützter Personen und andere Straftaten des Genfer Rechts. Mit der Verankerung des Artikels 412 – „Die vorsätzliche Verletzung der Normen des humanitären Völkerrechts während eines internationalen oder innerstaatlichen Konflikts durch die Gefährdung der Gesundheit oder körperliche Verunstaltung“ – werden die Standards des Genfer Rechts bezüglich der medizinischen Behandlung der zu schützenden Personen in das innerstaatliche Recht Georgiens implementiert. Die Umweltzerstörung ist auch eine Straftat, für die eine Freiheitsstrafe von acht bis zu 20 Jahren vorgesehen wird (Artikel 409). Es wird zudem verboten, historische und kulturelle Denkmäler während eines bewaffneten Konflikts anzugreifen – diese Straftat wird mit einer Freiheitsstrafe von zehn bis zu 15 Jahren bestraft (Artikel 411, Abs. 1, lit. 1).

Georgien hat die Konvention über das Völkermordverbot von 1948 ratifiziert und sich dadurch verpflichtet, dieses Verbrechen innerstaatlich strafrechtlich zu verfolgen. Laut Artikel 407 des StGB kann „Völkermord“ mit der Höchststrafe – der lebenslänglichen Freiheitsstrafe – geahndet werden. Ebenso werden auch „Verbrechen gegen die Menschlichkeit“, die gegen die Zivilbevölkerung gerichtet sind, strafrechtlich verfolgt (Artikel 408).<sup>17</sup> In der georgischen Staatspraxis konnten das Völkermordverbot und die sich daraus ergebende Pflicht des Staates, die jeweiligen Verbrechen zur Verantwortung zu ziehen, nicht effektiv durchgesetzt werden. Georgische Politik blieb inkonsistent in Bezug auf die Straftaten, die in Abchasien begangen wurden. Jahrelang behauptete die georgische Regierung, dass in Abchasien Völkermord an der georgischen Bevölkerung begangen wurde. Heute ist die Regierung Georgiens eher zurückhaltend, wenn Fachleute empfehlen, die Geschehnisse in Abchasien während der Jahre 1992–1993 vor den Internationalen Strafgerichtshof zu bringen. Analytiker behaupten, dass Tbilissi die ohnehin schwierige Situation in der abtrünnigen Region dadurch nicht weiter verschlechtern will.<sup>18</sup>

Laut Artikel 413 des StGB – „Andere Verletzungen der Normen des Humanitären Völkerrechts“ – gilt „[...] andere Kriegsverbrechen, die von einem völkerrechtlichen Vertrag Georgiens vorgesehen und nicht aufgrund der Artikel 411 und 412 verfolgt werden, werden mit Freiheitsstrafe von 10 bis zu 20 Jahren bestraft.“ Durch diesen Hinweis auf die nicht im StGB vorgesehenen Kriegsverbrechen regt der Gesetzgeber den Rechtsanwender dazu an, sich nicht auf den Katalog der Straftaten des Strafgesetzbuches zu beschränken und gegebenenfalls die internationale Vertragspraxis Georgiens zu berücksichtigen. Bei der Festsetzung der Strafe soll das Gericht nach eigenem Ermessen und im vorgegebenen gesetzlichen Rahmen entscheiden.

## 2.2. Statut des Internationalen Strafgerichtshofes

Am 5. September 2003 ratifizierte Georgien das Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofes. Das georgische Parlament verabschiedete die damit verbundenen Gesetzesänderungen<sup>19</sup> und beschloss ein Gesetz über die Zusammenarbeit Georgiens mit dem Internationalen Strafgerichtshof am 14. August 2003. Georgien erkennt das Weltrechtsprinzip und die Unverjährbarkeit in Bezug auf die schweren Straftaten gegen das humanitäre Völkerrecht an.<sup>20</sup> Die Auslieferung wird verfassungsrechtlich geregelt: „Die Auslieferung eines georgischen Staatsbürgers an einen anderen Staat ist unzulässig, außer in Fällen, die durch die internationalen Abkommen vorgesehen sind“ (Artikel 13). Im Strafprozess wird zwischen der Auslieferung an einen anderen Staat und der Übergabe an den Internationalen Strafgerichtshof unterschieden.<sup>21</sup> Immunitäten sind zwar in der Verfassung vorgesehen,<sup>22</sup> sie sind aber nicht absolut und können, notwendigerweise, eingeschränkt oder aufgehoben werden.<sup>23</sup> Nach dem geltenden Strafprozessrecht Georgiens müssen die Regelungen bezüglich der Immunitäten mit den internationalen Verträgen Georgiens übereinstimmen, was deren Übereinstimmung mit den Normen des Römischen Statuts für den Internationalen Strafgerichtshof auch beinhaltet. Der georgische Präsident hat zwar das Gnadenrecht und das Parlament kann das Gesetz über die Amnestie verabschieden, sie müssen aber dabei die internationalen Verpflichtungen Georgiens berücksichtigen, damit die verfas-

<sup>17</sup> „Das Verbrechen gegen die Menschlichkeit, d.h. jede Handlung, begangen im Rahmen eines umfangreichen und systematischen Angriffs auf die Zivilbevölkerung oder zivile Personen, die sich folgendermaßen ausdrückt: Mord, massive Tötungen der Menschen, schwerwiegende Gesundheitsverletzung, Deportation, gesetzeswidriger Freiheitsentzug, Folter, Vergewaltigung, Halten in sexueller Abhängigkeit, Zwingen zur Prostitution, Zwingen zur Schwangerschaft, zwingende Sterilisation, Verfolgung der Gruppe der Personen aufgrund der politischen, rassenbedingten, nationalen, ethnischen, kulturellen, religiösen, geschlechtlichen und anderen Gründen, Apartheid und andere unmenschliche Handlungen, welche dem physischen und psychischen Zustand des Menschen eine schwerwiegende Verletzung zufügen, wird mit der Freiheitsstrafe von 8 bis zu 20 Jahren, oder lebenslänglich, verfolgt.“ Diese Gesetzesänderung wurde am 14. August 2003 verabschiedet.

<sup>18</sup> Z. Anjaparidze, Will the Hague Tribunal indict Abkhaz Separatists for Genocide?, in: Eurasia Daily Monitor, Vol. I, Issue 57, July 22 2004, unter: [http://www.jamestown.org/publications\\_details.php?volume\\_id=401&issue\\_id=3024](http://www.jamestown.org/publications_details.php?volume_id=401&issue_id=3024).

<sup>19</sup> Der georgische Strafprozess vom 20. Februar 1998, das Gesetz über die Vollzugsmaßnahmen vom 16.04.1999, Haftgesetz vom 22.07.1999 und das Gesetz über den Vollzug der Nichtfreiheitsstrafen und die Bewährung vom 19.06.2001 wurden geändert.

<sup>20</sup> Der Vertrag über die Unverjährbarkeit in Bezug auf die Straftaten gegen die Menschlichkeit hat Georgien am 22. Februar 1995 ratifiziert.

<sup>21</sup> PU, Nr. 13–14, 1998.

<sup>22</sup> Die Festnahme oder Verhaftung eines Abgeordneten ist aufgrund der Zustimmung des Parlaments möglich (Art. 52 Abs. 2 der georgischen Verfassung). „Im Falle der Verletzung der Verfassung, der Begehung von Hochverrat oder eines anderen Verbrechens kann das Parlament [...] den Präsidenten Georgiens des Amtes entheben, wenn: a) die Verletzung der Verfassung durch eine Entscheidung des Verfassungsgerichts bestätigt worden ist; b) das Vorhandensein der Merkmale des Hochverrats oder eines anderen Verbrechens durch eine Entscheidung des Obersten Gerichts festgestellt worden ist“ (Art. 75 Abs. 2).

<sup>23</sup> Eine kurze Zusammenfassung der Konferenz über die Ratifizierung und Implementierung des Römischen Statuts im Südkaukasus vom 29. Februar bis 1. März 2004 in Tbilissi siehe unter <http://www.iccnw.org/conferencesmeetings/reportsdeclarations/europecisreports/2004/TbilissiSouthCaucasusReport29Feb-1Mar04.pdf>.

sungsrechtliche Verpflichtung aller Staatsorgane, für die Übereinstimmung der nationalen Rechtsordnung Georgiens mit seinen internationalen Verpflichtungen zu sorgen, nicht unterminiert wird.

Die Kooperation mit dem Internationalen Strafgerichtshof wird in der georgischen Praxis durch ein am 10. Februar 2003 in Tbilissi unterzeichnetes und am 7. Mai 2003 ratifiziertes Immunitätsabkommen mit den USA eingeschränkt.<sup>24</sup> Das Abkommen gewährt US-Soldaten weitgehende Immunitäten in Georgien und ist reziprok in seiner Wirkung. Aufgrund des Immunitätsabkommens werden amerikanische Staatsangehörige von der Gerichtsbarkeit des Internationalen Strafgerichtshofs befreit. Durch die Ratifizierung des Abkommens räumte Georgien den eigenen sicherheitspolitischen Bedenken Vorrang vor der Unterstützung des Internationalen Strafgerichtshofes ein und folgte dem politischen Kurs der USA gegenüber dem Strafgerichtshof. Es ist bemerkenswert, dass die georgische Position in dieser Frage im Parlament der Europäischen Union mit Skepsis aufgenommen wurde.<sup>25</sup> Die Vertreter des EU-Parlaments bezeichneten die Unterstützung des Internationalen Strafgerichtshofs als ein wichtiges Element der bilateralen Zusammenarbeit der EU mit Georgien. Dies beeinflusste aber nicht die georgische Position in dieser Frage.

### 2.3. Fazit

Als Schlussfolgerung dieser kurzen Darstellung könnte Folgendes ausgeführt werden:

- Die georgische Strafgesetzgebung übernimmt sowohl das Genfer als auch das Haager Recht.
- Durch die Hinweise auf die völkerrechtlichen Verträge Georgiens erteilt das Strafgesetzbuch dem nationalen Rechtsanwender einen klaren Auftrag, die völkerrechtlichen Verträge in der Praxis zu berücksichtigen und anzuwenden.
- Die Strafgesetzgebung regelt nicht ausdrücklich die Anwendung des humanitären Völkergewohnheitsrechts im innerstaatlichen Bereich. Die im Artikel 413 verankerte Regelung in Bezug auf das Haager Recht könnte aber so interpretiert werden, dass die georgischen Gerichte auch die gewohnheitsrechtlichen Normen anwenden dürfen.
- Der Strafprozess verankert die verfahrensrechtlichen Garantien, dass die Normen des humanitären Völkerrechts effektiv umgesetzt werden.
- Es besteht zugleich ein Bruch zwischen der Gesetzgebung und der Rechtswirklichkeit. Insbesondere so genannte gefrorene Konflikte in Georgien könnten die effektiven und einheitlichen Maßnahmen in Bezug auf die Durchsetzung der Normen des humanitären Völkerrechts verhindern.

### 3. Die Interministeriale Kommission für das humanitäre Völkerrecht

Mit der Implementierung des humanitären Völkerrechts in Georgien befasst sich die Interministeriale Kommission, die aufgrund des Dekrets des Präsidenten Nr. 327 am 22. Juni 1998 ins Leben gerufen wurde und dem Georgischen Natio-

nen Sicherheitsrat untergeordnet ist.<sup>26</sup> Die Kommission besteht aus den Vertretern der verschiedenen Ministerien und der nationalen Gesellschaft vom Roten Kreuz. Sie hat umfangreiche Kompetenzen: Sie koordiniert die Aktivitäten der Staatsorgane und Institutionen im Hinblick auf die Erfüllung der Verpflichtungen Georgiens im Bereich des humanitären Völkerrechts; sie revidiert die nationale Gesetzgebung in Übereinstimmung mit dem humanitären Völkerrecht; sie macht die nationalen Staatsorgane auf die erforderlichen Durchsetzungsmaßnahmen aufmerksam; sie begutachtet die Zweckmäßigkeit der Ratifizierung internationaler Verträge im Bereich des humanitären Völkerrechts und koordiniert die Förderung desselben.<sup>27</sup>

Die Eingliederung der Kommission in die Struktur des Nationalen Sicherheitsrates deutet darauf hin, dass die georgische Regierung der Implementierung des humanitären Völkerrechts eine primäre Bedeutung beimisst. Es ist aber fraglich, inwieweit die Problematik des humanitären Völkerrechts in dem Reformkonzept des georgischen Sicherheitssektors berücksichtigt wird. Um diese Frage beantworten zu können, soll die Durchsetzung des humanitären Völkerrechts durch die georgischen Streitkräfte analysiert werden.

## 4. Die Praxis des humanitären Völkerrechts bei den georgischen Streitkräften

### 4.1. Status des Kombattanten

Das Völkerrecht bestimmt den Status des Kombattanten. Das nationale Recht muss die innerstaatliche Stellung der Streitkräfte, deren Aufgaben und Prinzipien der Organisation konkretisieren. Außerdem wird im Landesrecht definiert, welche bewaffneten Einheiten zu den nationalen Streitkräften gehören. Es gibt kein spezielles Gesetz über die Rechtslage von Kombattanten in Georgien. Das Gesetz über die Verteidigung vom 31. Oktober 1997 verankert eine weitgefaste Definition des Militärs, das aus den Streitkräften, Grenztruppen, Truppen des Innenministeriums und anderen aufgrund der Gesetzgebung gebildeten bewaffneten Einheiten besteht (Art. 8 Abs. 1). Nach der bisherigen georgischen Gesetzgebung beteiligten sich auch die Truppen des Innenministeriums an der Gewährleistung der Verteidigungsfähigkeit des Landes.<sup>28</sup> Dementsprechend könnten sie auch zu den Kombattanten im Sinne des Genfer Rechts zählen. Die aktuelle

<sup>24</sup> Human Rights Watch, *Bilateral Immunity Agreements*, abrufbar unter: <http://www.hrw.org/campaigns/icc/docs/bilateralagreements.pdf>.

<sup>25</sup> Report with a Proposal for a European Parliament Recommendation to the Council on EU policy towards the South Caucasus, 2003/2225(INI), unter: <http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?L=EN&OBJID=67241&LEVEL=4&MODE=SIP&NAV=X&LSTDOC=N>.

<sup>26</sup> Der offizielle Text der Satzung der Kommission auf Georgisch ist in der Sammlung von Dekreten und Anordnungen des georgischen Präsidenten, Nr. 16, veröffentlicht; die englische Übersetzung siehe unter <http://www.icrc.org/fhl-nat.nsf/WebLAW?OpenView&Start=1&Count=150&Expand=36.5.1#36.5.1>

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> Das Gesetz über die Truppen des Innenministeriums vom 30. April 1998, Artikel 2 Abs. 1, lit. d.

Reform des Sicherheitssektors<sup>29</sup> in Georgien verfolgt das Ziel, eine klarere funktionale Trennung zwischen verschiedenen bewaffneten Einheiten herbeizuführen. Einige westeuropäische und amerikanische Experten empfahlen der georgischen Regierung die Truppen des Innenministeriums in spezielle, die Polizei unterstützende Einheiten umzuwandeln.<sup>30</sup> Die georgische Regierung erwog auch, aus den Truppen des Innenministeriums eine Militärpolizei zu machen. Am 15. September 2004 wurde jedoch angekündigt, dass das georgische Verteidigungsministerium die Kommandogewalt über die Truppen des Innenministeriums übernehmen soll, was deren unmittelbare Eingliederung in die georgischen Streitkräfte beinhalten würde. Dies wäre eine wichtige Maßnahme zur Umwandlung des georgischen Innenministeriums in ein ziviles Staatsorgan. Zudem soll diese Reform die Koordinierung und Effektivität der georgischen Streitkräfte verbessern. Das Innenministerium wird eine relativ kleine Anzahl von speziellen Einheiten unter seiner Kommandogewalt behalten, die für die innerstaatliche Ordnung verantwortlich sein wird. Außerdem wird die Reform des georgischen Sicherheitssektors zur Entmilitarisierung des georgischen Geheimdienstes führen. Die Grenztruppen werden in eine Grenzpolizei umgewandelt und in die Struktur des Innenministeriums eingegliedert. Demzufolge ist zu erwarten, dass mit den fortgeschrittenen Reformen im Sicherheitssektor Georgiens deutlicher wird, welche bewaffneten Einheiten Kombattantenstatus im Sinne des Genfer Rechts haben können und inwieweit die Truppen des Innenministeriums oder andere spezielle Einheiten in Zukunft militärische Aufgaben übernehmen dürfen.

#### 4.2. Die Verpflichtungen des Militärs in Bezug auf das humanitäre Völkerrecht

Das Zusatzprotokoll I von 1977 sieht die Verantwortlichkeit des militärischen Befehlshabers für die schweren Verletzungen des humanitären Völkerrechts vor (Art. 86 Abs. 2). Kraft Artikel 37 Abs. 2 des georgischen StGB wird die strafrechtliche Verantwortlichkeit für die Erfüllung der verbrecherischen Befehle oder Anordnungen vorgesehen. Das georgische Gesetz über den Status des Militärs vom 25. Mai 1998 verbietet dem Militärbefehlshaber ausdrücklich, gesetzeswidrige Befehle zu erteilen (Artikel 24 Abs. 3).<sup>31</sup> Zur Implementierung dieser Vorschriften ist es wichtig, dass der jeweilige Befehlshaber und auch die Soldaten entsprechende Kenntnisse der Vorschriften des humanitären Völkerrechts haben.

Die Strafgesetzgebung Georgiens verankert die Normen des humanitären Völkerrechts, die das Militär beachten muss. Diese Verpflichtung des Militärs könnte aber auch aus der Pflicht des Soldaten, die Normativakte Georgiens zu befolgen, und aus der Stellung völkerrechtlicher Verträge in der Normenhierarchie Georgiens abgeleitet werden. Das Gesetz über die Teilnahme Georgiens an Friedensoperationen vom 22. Juni 1999 weist darauf hin, dass Georgien seine Teilnahme an den friedenserhaltenden Maßnahmen im Einklang mit seinen internationalen Vereinbarungen gestalten sollte (Artikel 1 Abs. 1). Daraus ergibt sich die Verpflichtung der georgischen Friedenstruppen, bei der Teilnahme an einer bewaffneten Konfrontation oder an einem humanitären Ein-

griff die Normen des humanitären Völkerrechts einzuhalten. Die Verpflichtung des Militärs, die Vorschriften des humanitären Völkerrechts zu erlernen und sie bei den taktischen Übungen zu berücksichtigen, ist in den Anordnungen des georgischen Verteidigungsministers verankert, die er jährlich verabschiedet. Ähnliche Anweisungen erlässt auch der Generalstabschef. Zudem schreibt die Satzung der Streitkräfte die Grundregeln des humanitären Völkerrechts vor. Das Problem ist aber die Umsetzung dieser Vorschriften in der Praxis.<sup>32</sup>

Ein Kurs im humanitären Völkerrecht ist in die Lehrprogramme der Nationalen Militärakademie erst 2001 inkorporiert worden. In der Ausbildung und Vorbereitung georgischer Streitkräfte, der Truppen des Innenministeriums und Grenzschutzes im Bereich des humanitären Völkerrechts, die meistens auf einer *Ad-hoc*-Basis erfolgt, spielt das IKRK eine Schlüsselrolle, das die georgischen Militäreinheiten in der Anwendung und Einhaltung des humanitären Völkerrechts auf praktischer Ebene vorbereitet.<sup>33</sup> Die Zusammenarbeit zwischen dem georgischen Verteidigungsministerium und dem IKRK, die vertraglich verankert ist, führt seit 2001 gelegentlich zur Veröffentlichung neuer Lehrbücher. Bisher sind vier Lehrbücher für die Streitkräfte erschienen: „Die Einführung ins Humanitäre Völkerrecht“, „Grundlegende Begriffe“, „Die Arbeit des militärischen Befehlshabers“ und die „Regel des Seekampfes“; zwei weitere sind in der Bearbeitung.<sup>34</sup> Trotz dieser positiven Entwicklungen sind die Aktivitäten der georgischen Staatsorgane im Hinblick auf die Förderung des humanitären Völkerrechts in den Streitkräften immer noch inkonsistent. Dies zeigt sich beispielsweise an der Stellung eines Rechtsberaters in der Armee. Die geltende georgische Gesetzgebung sieht die Existenz der Rechtsberater bei den Streitkräften vor.<sup>35</sup> In der Praxis ist die Rolle eines Rechtsberaters im Bereich des humanitären Völkerrechts jedoch marginal.<sup>36</sup> Ein Militärjurist bei den Streitkräften, der sich im humanitären Völkerrecht spezialisiert, ist eine relativ neue Erscheinung. In den georgischen Friedenstruppen, die im Kosovo, in Afghanistan und im Irak stationiert sind, sind auch keine Rechtsberater vertreten.<sup>37</sup>

<sup>29</sup> Das unveröffentlichte Protokoll der Konferenz, die im Mai 2004 in Tbilissi mit der finanziellen Unterstützung der Europäischen Kommission stattgefunden hat: „Democratic Policing“, 5–7 May 2004, Tbilissi, The International Conference Proceedings (Im Besitz des Autors).

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> Vgl. mit Artikel 20 Abs. 5 des Gesetzes über den Status des Militärs vom 25. Juni 1998.

<sup>32</sup> Das Gespräch mit dem General a.D. *Gia Toradze*, der regionaler Experte des IKRK im Südkaukasus für die Arbeit in den Sicherheits- und Streitkräften ist und zugleich am Institut für das Humanitäre Völkerrecht in San Remo im Rahmen eines elementaren Militärkurses unterrichtet, August 2004.

<sup>33</sup> ICRC, Annual Report 2003: Georgia, abrufbar unter [http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/622L8K/\\$FILE/icrc\\_ar\\_03\\_Georgia.pdf?OpenElement](http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/622L8K/$FILE/icrc_ar_03_Georgia.pdf?OpenElement).

<sup>34</sup> Das Gespräch mit General a.D. *Gia Toradze*, a.a.O. (Fn. 32).

<sup>35</sup> Das Gesetz über die Wehrpflicht und Wehrdienst vom 17. September 1997, Artikel 38, Abs. 3.

<sup>36</sup> Zur Rolle des Rechtsberaters im Allgemeinen siehe bei *G.I.A.D. Draper*, *Recueil des Cours* 1979 III, pp. 24–25.

<sup>37</sup> Das Gespräch mit General a.D. *Gia Toradze*, a.a.O. (Fn. 32).

## 5. Der Schutz von Krankenhäusern und Personal der Zivilverteidigung

Das humanitäre Völkerrecht schützt medizinisches Personal und medizinische Einrichtungen. Dieser Schutz bedarf der konkretisierenden Gesetzgebung im Staatsinneren. Die innerstaatliche Gesetzgebung muss klären, wer mit „medizinischem Personal“ gemeint ist und welche administrativen Aktivitäten als „medizinische Tätigkeit“ geschützt werden können. Der grundlegende normative Akt, der den Status und die Zugehörigkeit der zivilen Krankenhäuser und medizinischen Einheiten regelt, ist das Gesetz über den Gesundheitsschutz, verabschiedet am 10. Dezember 1997. Im Kapitel VI des Gesetzes wird die medizinische Einrichtung definiert, die unter anderem auch pharmazeutische Tätigkeit und sanitäre Überwachung ausüben darf. Demnach stellen nicht nur Krankenhäuser und Kliniken, sondern auch Apotheken und Sanitätsbehörden eine medizinische Einrichtung dar.

Die innerstaatliche Gesetzgebung kann zudem bestimmen, wie medizinische Einrichtungen während eines bewaffneten Konflikts geschützt werden und welche Staatsorgane und Organisationen über die Anwendung der Schutzmaßnahmen entscheiden können. Das Gesetz über das Emblem und die Bezeichnung vom Roten Kreuz und Roten Halbmond vom 2. Oktober 1997 schützt das medizinische Personal und Krankenhäuser während eines bewaffneten Konflikts auf dem georgischen Territorium. Es regelt auch die Anwendung der Schutzzeichen vom Roten Kreuz. Das Verteidigungsministerium genehmigt die Verwendung des Emblems vom Roten Kreuz (Artikel 6). Die nationale Gesellschaft vom Roten Kreuz kann in Übereinstimmung mit den Konfliktparteien in einem innerstaatlichen bewaffneten Konflikt entscheiden, wer das entsprechende Emblem verwenden darf (Artikel 9). Durch die Verankerung dieser Kompetenz der nationalen Gesellschaft vom Roten Kreuz im Gesetz wird eine Nichtregierungsorganisation in den Entscheidungsprozess mit einbezogen. Dies soll die Konfliktparteien, insbesondere die Konfliktpartei, die gegen die zentrale Regierung kämpft, dazu bewegen, das Emblem vom Roten Kreuz und die Unantastbarkeit der mit diesem Emblem gekennzeichneten medizinischen Einrichtungen zu respektieren. Somit ermöglicht die georgische Gesetzgebung dem Staat und der nationalen Gesellschaft vom Roten Kreuz, medizinische Einrichtungen während eines bewaffneten Konflikts weitgehend zu schützen.

Um den vollständigen Schutz medizinischer Einrichtungen während eines bewaffneten Konflikts zu gewährleisten, müssen schon in Friedenszeiten geeignete Maßnahmen getroffen werden. Die Streitkräfte des Landes müssen über die Rolle und Bedeutung der medizinischen Einrichtungen in einem internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikt unterrichtet werden. Ein Teil der Aufgaben in diesem Bereich ist nur von der nationalen Gesellschaft vom Roten Kreuz und dem Internationale Komitee vom Roten Kreuz zu implementieren, insbesondere in den abtrünnigen Regionen Georgiens, in denen die Jurisdiktion der georgischen Regierung faktisch eingeschränkt ist.

Zwar schafft die georgische Gesetzgebung die Voraussetzungen für den Schutz des medizinischen Personals und der medizinischen Einrichtungen in einem bewaffneten Konflikt. Dies ist beim Schutz der Einrichtungen der Zivilverteidigung jedoch fraglich. Das Gesetz über das Emblem und die Bezeichnung vom Roten Kreuz und Roten Halbmond schützt das medizinische Personal der Zivilverteidigung (Artikel 5). Auf den Schutz der anderen Einrichtungen der Zivilverteidigung wird aber nicht direkt hingewiesen. Um den erforderlichen im Zusatzprotokoll I von 1977 vorgesehenen Schutz des Personals der Zivilverteidigung zu gewährleisten, muss dessen Stellung und Funktion im innerstaatlichen Bereich definiert werden. In Georgien gibt es noch keine einheitlichen Regelungen in Bezug auf die Zivilverteidigung. Eine entsprechende Abteilung im georgischen Innenministerium ist ausschließlich für die Durchführung der Rettungsmaßnahmen zuständig. Das Konzept der Zivilverteidigung, das den Interessen der zivilen Bevölkerung in einem bewaffneten Konflikt oder während einer Katastrophe gerecht wird, muss noch erarbeitet werden.

Einige „humanitäre Aufgaben“, die in der Definition der Zivilverteidigung in Art. 61 des Zusatzprotokolls I aufgezählt sind, sind im georgischen Gesetz über den Notstand vom 31. Oktober 1997, im Gesetz über die Mobilmachung vom 23. Juni 1999 und im Gesetz über das Kriegsrecht vom 31. Oktober 1997 verteilt. Diese Gesetze widmen sich überwiegend den Einschränkungen verschiedener Menschenrechte, die in einer Notstandssituation oder während der Geltung des Kriegsrechts eingeführt werden, und regeln das Militär unterstützende Maßnahmen. Die „humanitären Aufgaben“ der Zivilverteidigung werden nur vereinzelt geregelt.

Nach Zusatzprotokoll I ist es zwar zulässig, die Zivilverteidigung unter militärisches Kommando zu stellen oder sie sogar in die Strukturen des Militärs einzugliedern, daraus scheinen sich jedoch mehr Nachteile als Vorteile für den internationalen Schutz der Zivilverteidigung im Falle eines bewaffneten Konflikts zu ergeben. Es kann nämlich problematisch werden, eine spezielle Rolle der Zivilverteidigung zu erkennen<sup>38</sup>. Da das georgische Innenministerium noch nicht vollständig entmilitarisiert wurde, ist die Effektivität des Schutzes der Zivilverteidigung während eines bewaffneten Konflikts in Georgien in Frage zu stellen. Die Beziehungen zwischen Militär und Zivilverteidigung müssen klar geregelt werden, um einen vollständigen internationalen Schutz der entsprechenden Einrichtungen und des Personals zu ermöglichen. Zudem muss die Rolle des Militärs in der Ausübung von Aufgaben der Zivilverteidigung klar definiert werden. Art. 9 des georgischen Gesetzes über das Kriegsrecht sieht vor, dass das Militär zur Beseitigung von Schäden, die während der Gültigkeit des Kriegsrechts entstanden sind, zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und zum Schutz der Sicherheit der Bürger eingesetzt werden kann. Dementsprechend sollen militärische Einheiten, die solche Aufgaben übernehmen, von

<sup>38</sup> S. Jeannot, *Civil Defence 1977-1997: From Law to Practice*, in: *International Review of the Red Cross*, Nr. 325, 1998, SS. 715–723.

anderen Einheiten während eines bewaffneten Konflikts klar zu unterscheiden sein. Solche militärische Einheiten sollen nur mit leichten Waffen ausgestattet, oder auch ganz entwaffnet werden, damit in der Wahrnehmung des Feindes kein Zweifel an ihren humanitären Aufgaben entsteht.

Der Staat hat sicherzustellen, dass die Einrichtungen und das Personal der Zivilverteidigung während eines bewaffneten Konflikts zu erkennen sind. Daraus ergibt sich die Verpflichtung des Staates, einheitliche Regelungen in Bezug auf die Zivilverteidigung in Kraft zu setzen, damit die zivilen und militärischen Elemente der Zivilverteidigung den vom Protokoll I vorgesehenen Normen entsprechen. Außerdem muss der Staat die Kenntnisse über die Zivilverteidigung in den georgischen Streitkräften intensiver verbreiten. Die Gesetzgebung Georgiens bestimmt nicht, welche Staatsorgane über die Anwendung des Erkennungszeichens der Zivilverteidigung – ein gleichseitiges blaues Dreieck auf einem orange-farbenen Hintergrund – entscheiden können. Aufgrund ihrer gesetzlich verankerten Kompetenzen könnten, möglicherweise, das georgische Innenministerium und die nationale Gesellschaft vom Roten Kreuz solche Aufgaben übernehmen.

Das Genfer Recht verpflichtet die Staaten, das Erkennungszeichen der Einrichtungen und des Personals der Zivilverteidigung zu schützen und strafrechtliche Verantwortlichkeit für entsprechende Straftaten einzuführen. Das georgische Strafbuch erwähnt das Erkennungszeichen der Zivilverteidigung zwar nicht direkt, es verfolgt aber den Missbrauch der „vom humanitären Völkerrecht anerkannten anderen Schutzzeichen“ (Art. 411 Abs.1, lit. f), worunter auch das Erkennungszeichen der Zivilverteidigung zu verstehen ist.

Die Bestimmungen des Protokolls I bezüglich der Zivilverteidigung könnten auch in einem innerstaatlichen Konflikt

angewendet werden. Da die zentralen Staatsorgane Georgiens in den abtrünnigen Gebieten faktisch keine Staatsgewalt ausüben können, sind die humanitären Aufgaben der Zivilverteidigung im Falle eines bewaffneten Konflikts durch die zentralen Staatsgremien nicht durchsetzbar. Nur lokale Organe der Separatisten könnten für die Zivilverteidigung sorgen. Dementsprechend ist es eine primäre Aufgabe der nationalen Gesellschaft vom Roten Kreuz und des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz, Präventivmaßnahmen durchzuführen und Information über den internationalen Schutz der Zivilverteidigung in den abtrünnigen Regionen Georgiens zu verbreiten.

## 6. Zusammenfassung

Die georgische Verfassung schafft eine geeignete Grundlage für die effektive Durchsetzung des humanitären Völkerrechts im innerstaatlichen Bereich. Die Verträge des humanitären Völkerrechts, die in der Normenhierarchie unter der Verfassung stehen, haben Vorrang vor den nationalen Gesetzen und anderen Normativakten. Die grundlegenden Normen des humanitären Völkerrechts wurden in die georgische Strafgesetzgebung transformiert. Zudem wird die Anwendung der in das Landesrecht nicht transformierten völkerrechtlichen Verträge im innerstaatlichen Bereich durch den jeweiligen Rechtsanwendungsbefehl angeordnet. Problematisch bleibt die Durchsetzung des humanitären Völkerrechts in der Rechtswirklichkeit. Insbesondere muss darauf geachtet werden, dass das georgische Militär ausreichende Kenntnisse des humanitären Völkerrechts erwerben kann. Zudem sollte der Staat die effektive Anwendung des humanitären Völkerrechts in den speziellen Bereichen, beispielsweise im Bereich der Zivilverteidigung, durch zusätzliche Implementierungsmaßnahmen ermöglichen. ■

## Internal Displacement in Georgia: A Humanitarian or a Political Issue?

**Daniela Funke\***

Soon after Georgia's independence, the new State was challenged by secessionist movements in several parts of the country culminating in violent internal conflicts. The declaration of independence of Abkhazia and the ensuing war resulted in massive internal displacement. More than 250,000 ethnic Georgians fled the area of fighting and settled in the border region or the capital Tbilisi.

Given Georgia's rather weak economic and internal political position, this influx of people created various problems for the state. In consequence, the social, political and economic rights of the IDPs have often not been respected according to international standards. Over time, numerous laws have been passed to accommodate the displaced population and inter-

national actors have provided assistance. Yet, even after more than a decade, no solution has been found for the situation of the internally displaced people.

In the light of the ongoing problems of the displaced, the question evolved whether the humanitarian aspect has always been given priority status. Instead, the displaced population might have been used as an argument for political aims. This article will explore this question of how the government set its priorities.

\* Daniela Funke holds a M.A. in „Humanitarian Assistance“ from the Institute of International Law of Peace and Armed Conflict of the Ruhr-University of Bochum (Germany).

After looking at the background of the conflict, the situation of the IDP community as well as the response of the State will be assessed. The role of external actors including States and international organisations regarding the displacement issue will be highlighted. Finally, some conclusions will be drawn concerning to what extent Georgia has been able or willing to implement humanitarian principles regarding the displaced population or whether political aims took priority.

## 1. Historical Background

Apart from a short period as a full Soviet Socialist Republic in the 1920s, Abkhazia had the status of an autonomous republic within Georgia for most of the 20<sup>th</sup> century.<sup>1</sup> In order to balance the demographic structure and adapt it to Georgia proper the Soviet government adopted a policy of ‚Georgianisation‘ in the 1930s.<sup>2</sup> By banning the Abkhaz language from schools and public life, the Soviet government suppressed the Abkhaz culture while spreading the Georgian one. At the same time, ethnic Georgians were resettled into Abkhazia and important official positions were filled by persons of Georgian origin only. Despite a complete reversal of this policy in 1978 and a sudden support of ethnic Abkhaz, a situation was created in which the Abkhaz population became a minority in its own region. According to the last Soviet census in 1989, ethnic Abkhaz only made up 17.8 percent of the 525,000 people living in Abkhazia at this point in time. More than 45 percent of the population were of Georgian ethnicity, while the rest included of a large variety of ethnic groups, mainly of Armenian and Russian origin.<sup>3</sup>

In consequence to these changing policies of the Soviet central government, that favoured different ethnic groups for a certain period and clearly discriminated others, ethnicity soon became an ‚issue associated with competition for advantage‘<sup>4</sup> in Abkhazia. At the time of the break-up of the Soviet Union and the creation of the newly independent States in the South Caucasus, ethnic tensions had grown substantially.

In this atmosphere of growing animosities, the Abkhaz Supreme Soviet declared the sovereignty of Abkhazia in July 1992. This was followed by a rapid annulment by the Georgian government and the deployment of troops into Abkhazia. After a quick advance to the Abkhaz capital Sukhumi, the Georgian troops soon encountered strong resistance by mobilised Abkhaz troops, which were supported by Chechen fighters and Russian political and military assistance.<sup>5</sup> After more than a year of fighting, the Georgian troops had to withdraw from Abkhazia.

In May 1994, a cease-fire agreement was signed by the warring parties. In order to monitor this cease-fire, 3,000 Russian peacekeeping forces under CIS-mandate were sent to the region.<sup>6</sup> Additionally, the UN Security Council established a UN Observer Mission in Georgia (UNOMIG) consisting of 88 military observers and support staff.<sup>7</sup> Despite the presence of both missions and the official ending of the hostilities, occasional fighting still erupts along the border between Georgia and Abkhazia.

## 2. The Situation of the Internally Displaced Persons

During the war, both Georgian and Abkhaz troops, forcefully displaced persons from the region of fighting. Terror on civilians belonging to another ethnicity, expulsions, ethnic sweeping, looting and rape were part of the overall strategies of both sides.<sup>8</sup> Yet, while basically all displaced Abkhaz were able to return to their places of origin, most ethnic Georgians had been ‚cleansed‘ from Abkhazia.<sup>9</sup> The majority of houses belonging to ethnic Georgians were looted and destroyed or occupied by the remaining Abkhaz population.

In total more than 250,000 ethnic Georgians were expelled from Abkhazia.<sup>10</sup> Only a very small number of Georgians remained behind. These people were unable to flee due to sickness or age or because they were engaged in ethnically mixed marriages, particularly when the husband was of Abkhaz origin. A certain number of ethnic Georgians also chose to fight for the Abkhaz side.<sup>11</sup>

Unlike many other countries with a large IDP population, Georgia has not formally established any camps for the displaced people. The majority, about 60 percent, found accommodation with relatives or friends, mainly residing in the Samegrelo region adjacent to Abkhazia or around Tbilisi. The remaining 40 percent live in collective centres, which were established in public buildings such as schools and kindergartens but also in former hotels and hostels.<sup>12</sup> Others have found accommodation in unfinished public constructions.

Apart from a few exceptions, most displaced persons have not integrated into the communities in which they found refuge. The majority of IDPs hopes for a return and, thus, has perceived the situation as temporary, despite more than a decade of displacement. Few have successfully been able to adapt to

<sup>1</sup> K. Hunt, *Repatriation in Georgia*, New York, Open Society Institute, Special Report, June 1995, sec. 1.

<sup>2</sup> C. Dale, „The Dynamics and Challenges of Ethnic Cleansing: The Georgia-Abkhazia Case“, August 1997, available at <<http://www.unhcr.ch>>, 21 April 2004.

<sup>3</sup> Global IDP Project, *Profile of Internal Displacement: Georgia*, Compilation of the information available in the Global IDP Database of the Norwegian Refugee Council, p. 11, available at <<http://www.db.idpproject.org>>, 21 April 2004.

<sup>4</sup> C. Dale, *supra* note 2, sec. 2.2.

<sup>5</sup> N. Sabnadze, *International Involvement in the South Caucasus*, European Centre for Minority Issues, ECMI Working Paper No. 15, 2002, p. 11.

<sup>6</sup> T. Greene, „Internal Displacement in the North Caucasus, Azerbaijan, Armenia, and Georgia“, in R. Cohen & D.M. Deng (eds), *The Forsaken People: Case Studies of the Internally Displaced*, Washington, Brookings Institution Press, 1998, at 233–312.

<sup>7</sup> Security Council, *Resolution 858*, UN Doc. S/RES/858 (1993), 24 August 1993.

<sup>8</sup> G. Hansen, „Displacement and return“, (1999) *7 Accord: An International Review of Peace Initiatives 1*.

<sup>9</sup> T. Greene, *supra* note 6.

<sup>10</sup> USCR, *World Refugee Survey 2003, Country Report, Georgia*, 2003, available at <<http://www.refugees.org>>, 21 April 2004.

<sup>11</sup> C. Dale, *supra* note 2, sec. 3.1.

<sup>12</sup> United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, *IDP Bulletin 5*, (2003), available at <<http://www.reliefweb.int/library/>>, 25 April 2004.



the new situation, while the vast majority lives in poverty relying on petty trade and State allowances.<sup>13</sup> Additionally, the communities in the centres are often grouped according to their place of origin in Abkhazia, thereby additionally isolating them from the local host community.

At the same time, the host population often perceives the IDPs as problematic. They are blamed for an increased crime rate, unemployment, or lack of sanitary conditions as a result of the street trade dominated by the IDPs community.<sup>14</sup> Others claim that they receive undue advantages through the State allowances and assistance by international aid organisations.<sup>15</sup> The fact that the public buildings, which would serve the public good under different circumstances, are used for accommodation of the IDPs is a constant reminder of problem. Furthermore, most families that host displaced relatives have exhausted their coping capacities and hope for a change of the situation in the near future.<sup>16</sup>

Up to now, only a small number of people were able to return to Abkhazia. After the cease-fire agreement in 1994, around 60,000 persons returned to their homes, mainly in the Gali district, which borders the line of cease-fire and was inhabited primarily by ethnic Georgians before the war. Only very few of these returnees were officially repatriated, but rather returned unofficially and thus remained registered as IDPs with the Georgian authorities.<sup>17</sup> All returnees experienced strong harassment by the local authorities and occasionally violent expulsions and reprisals by Abkhaz militia occurred. By 1998, when fighting resumed for some time, most of the people, who had returned had already been expelled again.<sup>18</sup> Since the year 2000, new repatriations have taken place. Between 25,000 and 60,000 persons<sup>19</sup> returned to Abkhazia on a temporary basis, particularly during the planting and the harvest season to the Gali district. Yet, they remain formally settled in Georgia, where most families live and enter Abkhazia only in times of relative security and when humanitarian assistance is available in the region.

### 3. Georgia's IDP Policy

When the mass displacement from Abkhazia became evident, Georgia's policy towards the IDPs completely focussed on the provision of short-term relief.<sup>20</sup> The government perceived the situation as temporary and was confident to resolve the problem quickly. Public buildings were made available to accommodate the displaced persons and humanitarian aid goods were provided.

The Georgian authorities were planning on a quick return of the displaced population. Even, when it became clear that Georgia was no longer in control of Abkhazia and the cease-fire agreement was being negotiated, the repatriation of the IDPs to Abkhazia was high on the agenda.

After negotiations supported by Russia and the United Nations High Commissioner for Refugees, the Georgian and Abkhaz representatives signed, together with the two mediating parties, the *Quadripartite Agreement on Voluntary Return of Refugees and Displaced Persons* on April 4, 1994.<sup>21</sup>

According to the agreement, repatriation was to occur rapidly, starting in the Gali district. At the time of signing, Abkhazia supported the plan for a rapid repatriation of IDPs to the Gali region in order to satisfy this pre-requisite to negotiations about the status of Abkhazia. Additionally, people were needed for the labour force to keep the lucrative agricultural sector going.<sup>22</sup> Although a number of observers remained critical about the fast repatriation, the UNHCR prepared a large-scale return programme. However, despite the positive statements by the Abkhaz representatives, the reality on the ground looked different.<sup>23</sup> The Abkhaz authorities unnecessarily prolonged procedures regarding the repatriation and created lists with the names of thousands of Georgians, who allegedly fought in the conflict and thus were not allowed to return. The very few people, who returned were subject to severe harassment. The result was that only 311 people were able to return officially to Abkhazia under this Plan and UNHCR suspended its activities with regard to repatriation.<sup>24</sup>

In consequence to this failure, Georgia began to tackle the problem seriously, since it had not been prepared the least for an IDP problem of this size. It immediately acknowledged, that the displacement created a serious problem and asked the international community for assistance in providing humanitarian aid.<sup>25</sup> Given the sustained economic crisis and the social and political breakdown Georgia was experiencing, government resources available were extremely limited. Georgia has one of the smallest tax bases worldwide, while also struggling with high levels of poverty and corruption.<sup>26</sup>

Apart from a lack of funding, laws to deal with internally displacement were also completely absent. As a consequence, the Georgian government developed „legislation and

<sup>13</sup> G. Nodia, E. Adelkhanov-Steinberg & G. Mikanadze, *Georgia's Membership in the Council of Europe*. Compiled for the United Nations High Commissioner for Refugees. Caucasian Institute for Peace, Democracy and Development, 2001, p. 10. Available at <<http://www.ecoi.net>>, 5 May 2004.

<sup>14</sup> Ibidem.

<sup>15</sup> R. Kukhalashvili, *Resettlement of Internally Displaced People from Abkhazia in Georgia*, Consortium of Minority Resources, p. 9, available at <<http://lgi.osi.hu/comir/>>, 5 May 2004.

<sup>16</sup> G. Hansen, *supra* note 8, p. 1.

<sup>17</sup> G. Khundadze, *Georgia's Refugee Recount*, Institute for War and Peace Reporting, CRS No. 229, 28 April 2004.

<sup>18</sup> K. Bacon & M. Lynch, „Lost in Purgatory: The Plight of Displaced Persons in the Caucasus”, (2003) XIX.4 *World Policy Journal* 66–71.

<sup>19</sup> Concrete numbers are not obtainable due to the highly insecure situation and the lack of border controls. See for example United States Committee of Refugees, UNHCR, IDP Project.

<sup>20</sup> United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, *supra* note 12.

<sup>21</sup> Quadripartite Agreement on Voluntary Return of Refugees and Displaced Persons, 4 April 1994.

<sup>22</sup> K. Hunt, *supra* note 1, sec. 2.1.

<sup>23</sup> T. Greene, *supra* note 6, p. 293.

<sup>24</sup> Global IDP Project, *Georgia: Pattern of Internal Displacement*, p. 1, available at <<http://www.db.idpproject.org>>, 25 April 2004.

<sup>25</sup> Report of the Representative of the Secretary-General on internally displaced persons, Mr. Francis Deng, 2000, p. 109, available at <<http://www.unhcr.org>>, 25 April 2004.

<sup>26</sup> United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *Report of Georgia*, UN Doc. E/C.12/2000/SR.3 (2000), 8 November 2000.

protective mechanisms on an ad hoc basis.<sup>27</sup> Overall, approximately 200 enactments and bylaws regarding the displaced population have been passed since 1992, thereby indicating the importance of a solution of the IDP problem for Georgia.

In 1995, Georgia established a coordination bureau for humanitarian aid (CBIHA), which improved the coverage of assistance to all vulnerable groups. Its tasks include the coordination of all international organisations and NGOs' programs in Georgia. It was created with the support of the International Organisation of Migration and USAID funds as a part of a capacity building project.<sup>28</sup>

The main law regarding the displaced population was passed with the Law of Georgia on IDPs-Persecuted in 1996.<sup>29</sup> The document defines the exact status of the IDPs and states that, in general, there should be almost no differences between internally displaced persons and normal residents. With the introduction of this law, a major step towards a better protection of internally displaced people was made. IDPs now receive a monthly allowance by the State and have the inalienable right to return to their home region.

Although human rights organisations claim that there are still serious gaps in the legislation,<sup>30</sup> the main problem by far is rather the poor enforcement of the existing laws. This lack of implementation of the laws stems as much from missing goodwill by the authorities as well as from missing funds to pay actually the allowances and provide services. Additionally, the outdated bureaucratic system in place together with the omnipresent corruption on local levels prolongs and complicates the procedures for the IDPs to get their lawful support and protection. Often, however, there is also a both-sided lack of knowledge about existing laws and regulations on part of the local authorities as well as of the IDP community itself.<sup>31</sup>

Since 1999, the Georgian government has increased its measures to finally bring the discrimination against IDPs to an end.<sup>32</sup> In the past, mainly political and civil rights were neglected because of political considerations regarding the status of the displaced people. For example, until 2001, displaced people were not able to vote in local majoritarian and parliamentary elections,<sup>33</sup> since they could not register in their place of origin. For the first time in 2003, IDPs were able to vote in regional and local elections without surrendering their IDP status, although in many cases registration lists of the IDPs were not delivered to the polling stations due to misunderstandings or lack of knowledge.

Despite all these improvements, social rights have been severely neglected so far. This concerns notably the right to property. The authorities are reluctant to allow, for example, the privatisation of collective centres or to clarify the right of IDPs to property, since this would give a disincentive for the return of the IDPs. The Georgian government would prefer „a temporary settlement in temporary residences without basic rights“<sup>34</sup> as the ideal solution, yet clearly violating international humanitarian standards.

This attitude is also reflected in the reaction of the Georgian authorities to a unilateral effort by the Abkhaz authorities in March 1999, which would have allowed for a limited return of ethnic Georgians in the Gali district. A number of Georgian politicians, however, remained very sceptical about the idea, perceiving it as a „threat to their all-or-nothing approach“ towards Abkhazia.<sup>35</sup> As a result, even after a decade of negotiations, the conflict remained frozen without a clear agreement about the future of the IDPs.

Recently, Georgia's newly elected president Saakashvili promised to put a strong emphasis on the displacement problem. He predicted a rise in the State financial aid to the displaced population, which currently lies at seven US dollars per month.<sup>36</sup> This was done in connection with the announcement to conduct a recount of the internally displaced people from Abkhazia and the admission that the number might have been highly inflated. This is seen as a movement towards peace negotiations with the Abkhaz authorities, yet, at the same time, it can also be interpreted as a step to foster Saakashvili's popularity among the IDP community.

#### 4. The Role of International Actors

Despite the improvements made by the Georgian authorities with respect to the situation of the internally displaced population, outside actors like humanitarian organisations continue to play an extremely important role. Additionally, international stakeholders have been involved in the aftermath of the conflict and still continue to represent their interests, despite its status as an internal conflict.

For quite some time, the United Nations remained hesitant regarding their involvement in Abkhazia. The Security Council issued a number of resolutions regarding the respect of the cease-fire as well as defining the situation in Abkhazia as a threat to international peace and security.<sup>37</sup> After sending a fact-finding mission and a special envoy to Abkhazia, the Security Council decided to deploy an observer mission (UN-OMIG) instead of a peacekeeping force, despite the pressing

<sup>27</sup> UN New Approach Support Unit and the Governmental Working Group, *Study on IDP Rights*, 2003, p. 6, available at <<http://www.undp.org>>, 25 April 2004.

<sup>28</sup> USAID, *Congressional Presentation: Georgia*, 1998, sec. 3, available at <<http://www.usaid.gov>>, 30 April 2004.

<sup>29</sup> *Law on IDPs-Persecuted*, 1996, available at <<http://www.undp.gov>>, 25 April 2004.

<sup>30</sup> Human Rights Watch, *Agenda for Reform: Human Rights Priorities after the Georgian Revolution*, Briefing Paper, 24 February 2004, sec. 9.

<sup>31</sup> UN New Approach Support Unit and the Governmental Working Group, *supra* note 27, p. 6.

<sup>32</sup> Global IDP Project, *Georgia: No Improvement in Return Conditions despite Decade-Long Ceasefire*, p. 1, available at <<http://www.db.idpproject.org>>, 25 April 2004.

<sup>33</sup> UN New Approach Support Unit and the Governmental Working Group, *supra* note 27, p. 5.

<sup>34</sup> T. Greene, *supra* note 6, p. 302.

<sup>35</sup> G. Hansen, *supra* note 8, p. 2.

<sup>36</sup> G. Khundadze, *supra* note 17.

<sup>37</sup> See e.g. Security Council, *Resolution 1187*, UN Doc. S/RES/1187 (1998), 30 July 1998.

requests by Georgia on this matter.<sup>38</sup> This decision was mainly based on the common perception that Georgia was still under Russian influence and given the Russian peacekeeping forces in place, the Security Council did not want to challenge Russia's position, also given its veto power.<sup>39</sup>

At the same time, the UN agencies strongly engaged themselves in the handling of the IDP crisis. Particularly UNDP, UNHCR and UNOCHA immediately became involved in the distribution of humanitarian aid goods. Due to security reasons, all humanitarian action was initially directed exclusively at displaced persons in Georgia proper.

As mentioned earlier, the UNHCR soon also became involved in the repatriation process of the internally displaced people. After the unsuccessful attempt to initiate the repatriation under the Quadripartite Agreement, UNHCR concentrated its efforts on assisting the IDPs, particularly those who returned unofficially. Attempts were made to trace the displaced populations with respect to their temporary stays in Abkhazia. However, this proved to be extremely difficult, particularly since the border region time and again was subject to outburst of violence. In 2001, UNHCR had to suspend all activities to the returnees in the Abkhaz region, due to a declining security situation, in which UNOMIG members had been killed. Currently, however, it has started again to become involved in a reintegration programme for the unofficial returnees that reside temporarily in the Gali district. The number of unofficial returnees is growing, since no solution seems to be reached in the near future between the warring parties and many IDPs try to find a solution on their own. Since no State assistance exists in Abkhazia, UNHCR has taken over this task almost completely.

Apart from the provision of humanitarian assistance, a variety of organisations have worked in close connection with the government on the improvement of the legal situation in Georgia. All laws regarding the refugees were developed in close connection to a variety of UN agencies and governmental aid agencies, like USAID. The aim is to adapt the national legislation of Georgia to the *United Nations Guiding Principles on Internal Displacement*.<sup>40</sup> These include the right to be protected against forcible return to unsafe areas, the right to food, shelter and clothing, the right to seek employment and the right to seek protection of the courts. Nevertheless, these can be seen only as recommendations and are not binding upon any entity. Gradually, Georgia has been adopting these principles into its legal framework on internally displaced persons.

Yet, despite Georgia's apparent goodwill with regard to the situation of the IDPs, due to lacking funds and capacities, almost all humanitarian work is done by a variety of NGOs and UN organisations. As a result, the displaced population has become completely dependent on international actors for their provision. However, most organisations reduced their involvement in the area in the last years, due to lack of progress as well as a shift of focus in international attention.

Apart from international organisations and NGOs, States have increasingly influenced the situation of the displaced population, although most of the time indirectly. Traditional-

ly, Russia has an enormous influence in the Caucasus region, including Georgia. As shown earlier, the Soviet Union is to a large degree responsible for the upheaval of the ethnic tensions in the area. Despite its later disintegration and the subsequent independence of the states in the South Caucasus, Russia clearly remains a powerful actor in the region. Time and again, it made clear that the region is part of its area of influence.

Shortly after its independence, the Georgian government, however, irritated Russia by an intense nationalism<sup>41</sup> and a complete break of relations. Russia, on the other hand, tried to force Georgia into the Commonwealth of Independent States (CIS) and to find a permanent basis for its troops stationed on Georgian territory.<sup>42</sup> As a consequence, Russia became active as an invisible yet extremely effective player in Georgia. „Russian forces effectively sided with the separatists and transformed the conflict into a protracted war”.<sup>43</sup> Without the Russian involvement and support it remains dubious that the Abkhaz would have been able to force a war of secession.

At the same time, Russia was strongly involved in the negotiation process as a mediator, though also taking its own interests into account. Yet, Georgians also blame them for the failure of repatriation as envisaged by the Quadripartite Agreement in 1994. Many Georgians believe that Russia encouraged separatism in Georgia in order to maintain leverage and to get even with Shevardnadze for his part in the break-up of the Soviet Union.<sup>44</sup>

Generally, it can be said that Russia's policy towards the Georgian-Abkhaz conflict has been rather inconsistent. Repeatedly, the former Russian Yeltsin confirmed his support for the territorial integrity of Georgia, while Parliament rather supported Abkhaz separatist groups.<sup>45</sup>

Lately however, Russia has become more active again in respect to settlement negotiations. It has established a bilateral working group with Georgia on the return of the IDPs to Abkhazia. The settlement of this issue has become of new importance to Russia, as it is trying to establish a railway connection from Russia to Georgia via Abkhazia.<sup>46</sup>

<sup>38</sup> T. Greene, *supra* note 6, p. 293.

<sup>39</sup> S. MacFarlane, L. Minear, & S. Shenfield. *Armed Conflict in Georgia: A Case Study in Humanitarian Action and Peacekeeping*, Watson Institute, Brown University, Providence, Occasional Paper No. 21, 1996.

<sup>40</sup> OSCE, *Review of Compliance of Domestic Legislation of Armenia, Georgia, and Azerbaijan with Guiding Principles on Internal Displacement*, Office for Democratic Institutions and Human Rights, Project Report, 2001–2002, available at <<http://www.osce.org>>, 25 April 2004.

<sup>41</sup> T. Greene, *supra* note 6, p. 295.

<sup>42</sup> N. Sabnadze, *supra* note 5.

<sup>43</sup> T. Greene, *supra* note 6, p. 295.

<sup>44</sup> *Idem*, p. 294.

<sup>45</sup> E. Kozhokin, „Georgia-Abkhazia”, in J. Azrael & E. Payin, *US and Russian Policymaking with Respect to the Use of Force*, Conference Report, RAND, Center for Russia and Eurasia, 1996, p. 2.

<sup>46</sup> Global IDP Project, *Profile of Internal Displacement: Georgia*, Compilation of the information available in the Global IDP Database of the Norwegian Refugee Council, p. 11, available at <<http://www.db.idpproject.org>>, 21 April 2004.

Simultaneously, the United States also have become more and more active in the region. It is argued that the US involvement is linked to Georgia's strategic position. Their engagement is based on two pillars. On the one hand, it is supporting Georgia as part of its global strategy in the fight against terrorism, on the other, the building of a new pipeline through Georgia is of substantial economic interest.<sup>47</sup> As such, the United States have been supportive of Georgia's territorial integrity and have been actively involved in the peace negotiations as well as in training the Georgian military forces. Given the pro-western approach of the Georgian government, both sides are keen on establishing good relations. As part of this the US are also strongly involved in humanitarian and development programmes in Georgia.

## 5. Conclusions

Having analysed the situation of the displaced population from Abkhazia in Georgia, it has become clear that the displacement is high on the political agenda of the country. The mass displacement of 250,000 people has created serious problems given Georgia's weak economic and internal political position. Much has been undertaken to cope with the high influx of IDPs and handle their humanitarian needs. This has only been achieved to a certain degree, mainly due to lacking funds as the result of a severe economic crisis and corruption. Nevertheless, the high importance of the IDP population in Georgia is visible by the numerous efforts of the Georgian government to establish laws and to commit into partnerships with international aid agencies.

On the other hand, the displaced population is not only a humanitarian problem, but also of high importance for other political aims. This can be seen from the fact, that very few to no efforts have been made by the government to integrate or resettle the displaced population in other parts of Georgia. A highly visible and mobilised displaced population has several advantages.

First, the displaced community is an important stake in the negotiations with Abkhazia regarding its status. The unalienable right to return is recognised by the international community and thus helps to strengthen Georgia's position. This is particularly important since Georgia has made clear that any discussion about the status of Abkhazia has to be preceded by an agreement about the repatriation of the displaced persons.

Additionally, the focus on the internal conflict with Abkhazia also lures public attention away from other internal problems. These are numerous and, particularly, little progress has been made regarding the high level of corruption and the slow economic growth.<sup>48</sup> Yet, by emphasising another problem, namely the displacement, attention is focused on an issue not necessarily caused by the own government, but rather by the Abkhaz, an outside actor.

Further, public support for the continued conflict with Abkhazia is strengthened by general problems created by the displaced community. As long as the displaced persons

remain a visible problem to everyone, there is no doubt that a solution has to be found for these people and that it has to be the return to their own territory. Many people perceive the displaced as competitors for benefits and jobs. Therefore the overall public would benefit from the return of the IDPs. This feeling is emphasised by the fact, that almost half of the displaced persons live in public buildings that could be used otherwise. For example, schools and kindergartens could be reopened, thus providing a benefit for the overall population. Additionally, many of these buildings are in disastrous conditions, showing the whole world the misery brought to Georgia by the displacement of the people from Abkhazia.

Given these reasons, an integration of the displaced population into the Georgian society would be politically costly. In consequence, the Georgian authorities remain focused on repatriation as the only possible option. State policy has been supporting this attitude by a variety of measures, such as the limited right to property. Since the humanitarian needs of the displaced population are only marginally fulfilled return is also the wish of the majority of the IDPs themselves. Instead a situation that is perceived as temporary is prolonged for more than a decade already.

Nevertheless, repatriation does not seem a likely solution for the displacement problem in the near future. The Abkhaz remain afraid of a large return of ethnic Georgians, since this would challenge the Abkhaz majority. Additionally, a variety of people believe that post-return security arrangements would not be sufficient to prevent returning Georgian fighters from seeking revenge. Furthermore, it is probable that land disputes will arise quickly, since a number of Abkhaz have moved into the houses of displaced Georgians, mainly if their own houses had been destroyed during the conflict.<sup>49</sup>

Clearly, the future of the displaced population is strongly influenced by other internal political priorities. However, having looked at the involvement of international actors in the region, it has become clear that this also influences the situation of the displaced community.

For example, the humanitarian needs of the displaced persons has helped attracting and keeping the attention of international aid organisations. Despite the fact, that many donors are disappointed with the progress of Georgia as a whole, the humanitarian problem has repeatedly prolonged the presence of the international aid community in the country. Although the main focus was on humanitarian assistance to fulfil the needs of the IDPs, this has more and more shifted towards developmental projects. Donors perceive those as more promising due to their long-term effect. However, these do not only support the IDP community, but benefit the country as a whole and are, thus, very interesting from the political and economic point of view.

<sup>47</sup> N. Sabnadze, *supra* note 5.

<sup>48</sup> European Commission, *Country Strategy Paper 2003–2006 Georgia*, 2003, pp. 9–11, available at <<http://europa.eu.int>>, 21 April 2004.

<sup>49</sup> G. Hansen, *supra* note 8, p. 2.

However, also States parties that have a strategy interest in the area have influenced the situation of the displaced community. Particularly the position of Russia strongly influences Georgia's political agenda. This is especially important, since the new presidency of Saakashvilli and its turn towards positive relations with Russia. Lately, Russia has been supportive of a rapid return of the internally displaced persons.<sup>50</sup> Yet, its attitude has proven to be rather volatile so that the outcome of the current initiative towards repatriation remains unclear.

Furthermore, the United States have increasingly become interested in the region and thus will influence Georgian policy. So far, this has been in a positive way for the displaced people, since Georgia tried to show its commitment to Western values and democracy by strong efforts to find a solution for the humanitarian problems of the displaced.

All in all, it is clear that the issue of the displaced population is highly political and only a political solution can be found to settle this issue permanently. Yet, given the unresolved nature of the displacement problem and the suffering of the displaced population, it seems to be clear that the humanitarian situation has to be improved. The displaced populations have to be given a perspective to live with dignity, particularly if now solution can be found in the very near future and Peace seems still far away given the fact that negotiations have not progressed for more than three years.

Nevertheless, having regard to the new political situation and in particular to the new presidency of Saakashvilli and his recent turn towards the Abkhaz authorities concerning the size of the displaced population, a new chance might appear. Furthermore, one must see that the elections, which will take place in the Abkhaz territory in October, may give a new spin on the negotiations. Nevertheless, due to international interest in the region, it is important that the peace process is accompanied by political and economic incentives offered by the international community. The US and its Western allies as well as Russia are of high importance for the development of the area as a whole, and without their involvement displacement will not end. A further involvement of the United Nations also on a political level is of significant importance in this respect. Both Georgia and Abkhazia have been disappointed with the hesitant involvement of the United Nations so far.<sup>51</sup> The former has always asked to lift the restrictive mandate of an observation mission, while the latter has been offended by the one-sided focus of assistance by the humanitarian agency of the UN on Georgia proper. In the long-run, political initiatives will solve the displacement problem since it is already highly politicised. ■

<sup>50</sup> N. Sabnadze, *supra* note 5, pp.14;21.

## State-Building and Informal Networks in a Minority Community: Case of Javakheti, Georgia

Ekaterine Metreveli\*

### 1. Introduction

The dissolution of the Soviet Union shattered the legitimacy of existing formal political institutions, destroyed the State's monopoly over society and led to widespread disillusionment and insecurity. In Georgia, informal systems, such as clan networks<sup>1</sup> have acquired significant importance in the economic and political life of the young State. The individuality of a citizen (actualised only in the sphere of personal relations in Soviet society) now became a favourable ground for clientelism.<sup>2</sup> In the absence of State provision of basic social goods coupled with the Soviet legacy clan-based relations were promoted and the attempts of the individuals to obtain control over resources through informal networks, either via political positions or political connections strengthened.<sup>3</sup>

Informal institutions have become especially influential since 1995 and have contributed to the creation of 'illusory stability' within the country. Clan networks have penetrated formal political institutions and legitimised their social status. Through the merger of State structures and the blurring of private and public boundaries, as well as formal and informal, the informal institutions obtained control over existing

resources and started to perform political, social and economic functions that formal institutions failed to do.

Clan networks have become especially strong in rural or isolated areas where civil society is weak or under the full control of local authorities. This is particularly true with regards to the regions populated by ethnic minorities. The complete disorientation of society due to the crash of the existing social contract forced individuals to search for security in family and friendship networks on which ethnic and confessional

\* Dr. Ekaterine Metreveli is a Research Fellow at the Georgian Foundation for Strategic and International Studies, Tbilisi, Georgia.

<sup>1</sup> Under 'clan' I refer to an informal group of elites bound together by long-standing association and continuing incentives. The clans might be organised along ethnic, regional, or family lines. See J. Wedel, "Clans, Cliques and Captured States: Rethinking 'Transition' in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union", (2003) 15 *Journal of International Development* 427–440.

<sup>2</sup> D. Losaberidze & K. Kikabidze, "Institutionalism and Clientelism in Georgia," UNDP Discussion Paper Series, Tbilisi, 2002, p. 16.

<sup>3</sup> S. Glinkina & D. Rosenberg, *Social and Economic Decline as Factors in Conflict in the Caucasus*, United Nations University, Discussion Paper 18, 2003, p. 1.

identities are based. This reality helped the regional clans to assume State functions and become the basic providers of goods to the local population, which in turn increased their importance. At the same time, local clan leaders legitimised themselves either through elections or gain of government positions. Thus, clan politics has become an underlying factor determining centre–regional relations and the basis for the existing bargain between these two groups. As the basis for the existence of informal institutions is very rational, both sides fight for power and have started to create coalitions. In the course of pursuing their private interests and competing with each other and with the State, informal institutions might have strong destabilizing effects.

The purpose of this paper is to explain the dynamics of centre-periphery relations in Georgia based on the example of the southern Georgian province of Javakheti and how it contributes to the existing frozen tension between these two competing forces. I will also explore what the effects of these dynamics are on the State-building process in Georgia.

A number of factors make the Javakheti province especially interesting for the purposes of this study. The region is economically, politically, and linguistically isolated from the rest of Georgia and, though the province is under the jurisdiction of the Georgian State, Javakheti still remains an area, over which the central government exercises limited control. Moreover, factors similar to those responsible for the armed conflicts in South Ossetia (1991–92) and Abkhazia (1992–93) were present in Javakheti in the early 1990s,<sup>4</sup> though they did not push the region towards rebellion.<sup>5</sup>

In early 1990s, Javakheti was under the control of the local paramilitary organisation *Javakhk*, which refused to accept the prefects (regional governors) appointed by the centre, and increased its demands for autonomy. In the mid 1990s President Eduard Shevardnadze managed to establish *de jure* control over the region and consolidate power. However, this was not accomplished by establishing the rule of law, promoting national integration policies or disarming the local population. Rather, control was achieved by legitimising local authorities by granting them either high positions in the local administration or parliamentary mandates in Tbilisi. Though stability has been maintained and demands for autonomy have ceased to be on the agenda of local population, certain factors, such as geography, demographic/religious composition, historical legacies, the Akhalkalaki Russian military base, arms availability, economic development, and the Armenian diaspora are still present in the province. They are used by the local authorities as bargaining tools vis-à-vis the central government and, hence, contribute to the existing tension between these two players and the province's continued isolation. The same factors may result in a further deterioration of the situation in the Javakheti province if clan based politics are altered.

The paper is written following extensive field research, including several trips to the Samtskhe-Javakheti region and Armenia, interviews with a wide range of actors, including government (central and regional), NGO representatives, as

well as political leaders. The nature of the research topic limits the amount of reliable data and as such, most of the information is obtained through the private interviews conducted by the author.

Based on this study, one can argue that the central government managed to consolidate power and establish *de jure* control of the province by giving regional authorities access to governance structures and by allowing them to profit from the shadow economy. In this way Tbilisi created regional stakeholders who were (and are) disinclined towards an armed conflict since it would jeopardise their business interests. At the same time, the same local elite opposes the centre's State building policies, as they confront the elite's commercial interests. Thus the clan-based politics played by central and regional stakeholders is freezing the current State building process in Georgia and is damaging the Georgian State in the long-run. The Georgian State has been captured<sup>6</sup> by clan structures, and their interests have become the main determinant of official State policy and actions.

## 2. Overview of Instability Factors in the Region

Javakheti is a province in the larger Samtskhe-Javakheti region located in the south-western part of Georgia bordering Turkey and Armenia. The Samtskhe-Javakheti region itself is one of twelve administrative units in Georgia and is composed of six districts: Borjomi, Adigeni, Akhaltsikhe, Aspindza, Akhalkalaki, and Ninotsminda, with the administration headquartered in Akhaltsikhe. Under the current administration the Javakheti province encompasses the districts of Akhalkalaki and Ninotsminda and, for the purposes of this paper, these districts will be the main focal point of study.

### 2.1. Geography

The harsh climate, as well as geographical location of Javakheti on a volcanic valley (1600 – 2000m) isolates the province from the rest of the country. This isolation is magnified by the existing poor road infrastructure. The province is crossed by several important transportation and railway routes, connecting the region with Gyumri, Yerevan, Batumi, and Tbilisi. But all of the roads are in poor condition, which makes communication between the region and the outer world problematic. The local Armenian population often accuse the central government of not repairing the roads deliberately because of the ethnic majority of Armenians in Javakheti.

Another reason explaining Javakheti's isolation from the rest of Georgia is that it is in the 78 km border zone with Turkey.

<sup>4</sup> S. Cornell, *Autonomy and Conflict: Ethnoterritoriality and Separatism in the South Caucasus – Cases in Georgia*, Uppsala University Department of Peace & Conflict Research, Report No. 61, 2002, p. 196.

<sup>5</sup> At the same time, the presence of the above risk factors was balanced by the Armenian state's approach; having already waged war over Nagorno-Karabakh, any violence in Javakheti would likely have meant Armenia's complete isolation from the world.

<sup>6</sup> J. Wedel, *supra* note 1.

During the Soviet era this area was considered to be closed and, hence, communication with the region was limited. While restrictions were lifted after the collapse of the USSR, the limited civilian infrastructure still defines the region's isolated character.

## 2.2. Ethnic Composition

The ethnic and religious composition of Javakheti province has been determined mostly by politically motivated forced migration of various ethnic and religious groups over the past two centuries. The migration patterns were intertwined with the history of the region that, after being under Ottoman occupation since the 16<sup>th</sup> century, became *Akhalkalaki Uezd* of Tbilisi province after the conclusion of the 1829 Andrianoi Treaty between the Ottoman and Russian Empires.

Under Ottoman rule the main changes in the region followed a more religious pattern, which resulted in the islamisation of the local population. The main demographic changes, on the other hand, occurred after the above mentioned treaty. Russians favoured Christian Armenians from the Eastern parts of Turkey (Erzurum) to local Muslim Georgians and encouraged these two to exchange places of residency. The Armenians

from Erzurum settled in the region in two main waves in early 1830s and 1870s. Simultaneously ethnic Muslim Georgians with Muslim religion left the region as they were not considered to be as loyal to the Empire as Armenians.<sup>7</sup>

The cleansing of the Samtskhe-Javakheti region of Muslim occupants continued even into the 20<sup>th</sup> century. On a single night in November 1944 approximately 120 thousand ethnic Muslim Georgians frequently referred to as *Meskhethian Turks*, were exiled to Fergana, Central Asia.<sup>8</sup> One of the most disputable issues today is the resettlement of Meskhethian Turks. Though Javakheti province does not fall into the area of possible resettlement, as only 40 families were exiled from the Javakheti itself, the prospect of becoming immediate neighbours with Muslims is not appealing to Armenian population of Javakheti – a fact well used by certain political forces.

Today Akhalkalaki and Ninotsminda districts are two out of the six regions in the whole Samtskhe-Javakheti region that are predominantly homogenous and comprise a sizeable ethnic Armenian population. The Armenian population constitutes 94,3% of the population in the Akhalkalaki region and 95,8% in the Ninotsminda region.

Table 1: Ethnic Composition of the Samtskhe-Javakheti Region<sup>9</sup>

|                             | Total<br>%      | Georgian<br>%   | Russian<br>% | Armenian<br>%    | Other<br>%   |
|-----------------------------|-----------------|-----------------|--------------|------------------|--------------|
| Samtskhe-Javakheti<br>Total | 207598<br>100 % | 89995<br>43.4 % | 2230<br>1 %  | 113347<br>54.6 % | 2026<br>1 %  |
| Adigeni                     | 20752<br>100 %  | 19860<br>95.7 % | 101<br>0.5 % | 698<br>3.4 %     | 93<br>0.4 %  |
| Aspindza                    | 13010<br>100 %  | 10671<br>82.0 % | 34<br>0.3 %  | 2273<br>17.5 %   | 32<br>0.3 %  |
| Akhalkalaki                 | 60975<br>100 %  | 3214<br>5.3 %   | 157<br>0.3 % | 57516<br>94.3 %  | 88<br>0.1 %  |
| Akaltsikhe                  | 46134<br>100 %  | 28473<br>61.7 % | 410<br>0.9 % | 16879<br>36.6 %  | 372<br>0.8 % |
| Borjomi                     | 32422<br>100 %  | 27301<br>84.2 % | 585<br>1.8 % | 3124<br>9.6 %    | 1412<br>3 %  |
| Ninotsminda                 | 34305<br>100 %  | 476<br>1.4 %    | 943<br>2.7 % | 32857<br>95.8 %  | 29<br>0.1 %  |

Such a demographic distribution draws clear boundaries within the Javakheti and Samtskhe provinces and represents the major political challenge for the provinces' integration into the Georgian society.

## 2.3. Historical Legacies

Existing ethnic and religious diversity imposed by different governments over a long period of time influenced the mentality and beliefs of the local population, which is full with distrust and prejudices towards one another. As mentioned above, after the three century long Ottoman rule in the province, the power balance changed and the region came under Russian control, and, by 1921 was included as part of the Soviet Georgian Republic in 1921.

The first discontents over the region were expressed after World War I, in 1918 when the newly independent States of Armenia and Georgia emerged. As the borders were not demarcated, Georgia called for a conference in Tbilisi for Georgia, Azerbaijan, the Mountain Republic of North Cauca-

<sup>7</sup> The Javakheti province was also used by Russia to forcefully relocate the Dukhobors - ethnic Russians who rejected both the authority of a Church and the state. Large numbers of Dukhobors left the region in early 1990s, but around 100 families still remain, residing in the villages Gorelovka and Spasovka of Ninotsminda region.

<sup>8</sup> Open Society Institute, *Meskhethian Turks: Solutions and Human Security*, Forced Migration Projects, New-York, 1998, p. 3.

<sup>9</sup> State Department for Statistics of Georgia, *Major Findings of First General National Population Census of Georgia in 2002*, Statistics Booklet, Tbilisi, 2002.

sus and Armenia to define the borders. Instead of joining the conference, Armenian forces rushed into Javakheti and Bor-chalo. As a result armed clashes occurred between the two countries with neither side achieving success. Ultimately, Bolsheviks established their own control over the South Caucasian States.<sup>10</sup> Though the incident was not mythified it still can be considered to be a source of prejudice and suspicion between the two nations.

The serious tension between Tbilisi and Javakheti developed in the beginning of 1990s, after the independence of Georgia, when local Armenians refused to accept the prefects (regional governors) appointed by the Gamsakhurdia government and prevented them from occupying their local offices.<sup>11</sup> The region became completely uncontrolled by the centre and fell into the hands of paramilitary groups led by the organisation *Javakhk*. Simultaneously a council composed of 24 members was created to fill the political vacuum, which ruled Javakheti until Tbilisi appointed new candidates became acceptable for local stakeholders.<sup>12</sup> The demands for autonomy appear from time to time even today. (e.g., December 1996, August 1998, January 2004).<sup>13</sup>

Up to today the region is full of myths and stories, which aggregate the ethnic tensions existing both in the province and within the larger Samtskhe-Javakheti region.

#### 2.4. Language

Most of the Armenian population in Javakheti does not speak Georgian. Though Georgian is officially the only language that can be used in administration of the province, a presidential decree exempts Javakheti from this rule.<sup>14</sup> The Georgian language is not adequately taught in non-Georgian schools. The reason for this is explained similarly both by local Georgians and Armenians. The director of the Akhalkalaki Georgian School, Soso Tetvazze argues, "people do not see the necessity to study the language. The State is weak and is not giving to people incentives to study the State language." The Armenian leader of *Virk*, Mr. Rastakian, expressed the same idea, "why should I speak Georgian, when there is no need for it?"

#### 2.5. Political Organisations

Local political organisations have played a significant role in the social-political life of the province since Georgia's independence. During the early 1990s, the central government did not have any control over Javakheti and the region was totally under the rule of the paramilitary political organisation - *Javakhk*. *Javakhk* was created as a public movement in 1988 in Akhalkalaki. Its initial stated goal was the maintenance and promotion of the Armenian cultural identity. The movement acquired significant influence among the local population during Gamsakhurdia's presidency, when he became a defender of ethnic Armenians by demanding autonomy or union with Armenia. After the central government managed to neutralise the ambitions of *Javakhk*'s leaders by giving them lucrative positions within the local administration the importance and influence of the party decreased.

Another organisation, *Virk*, which was established in 1999, has also been influencing developments in Javakheti. As stated by the leader of the party, David Rastakian, the goal of the party is political autonomy for Javakheti. The party was refused registration by the Ministry of Justice of Georgia, because the constitution of Georgia bans parties founded along ethnic or regional lines.

Despite the fact that none of the parties have been officially registered they have a certain control over the ethnic Armenian population of Javakheti. The central government attempted to extend control over the province in the early 1990s, 1998, and as recently as 2001 when a demonstration was held against the closure of the Russian military base in Akhalkalaki. Allegedly, supporters of the rally were not only the representatives of the organisation *Virk*, but local authorities as well.

#### 2.6. Other Players

Behind the façade of warm relations, Georgia and Armenia do not have similar approaches towards the range of issues in Javakheti. This is reflected in the attitudes of ethnic Armenians in both countries. Armenia must maintain good relations with Georgia, because Georgia connects Armenia with the outer world. Officially Yerevan tries not to criticise even those actions of the Georgian government that directly contradicts its interests. This was the case in the early 1990s when the irredentist demands of Javakheti Armenians were not supported by the Armenian State. At the same time Armenia supports ethnic Armenians on the territory of Georgia, specifically in Javakheti through projects designed to integrate the province more fully with Armenia. A number of programmes supported and funded both by the Armenian government and the Armenian Diaspora aim to maintain and promote the ethnic identity of local Armenians. The existing school and educational patterns in Javakheti resemble more the Armenian educational system than the Georgian. Various educational programmes that provide training for teachers and learning materials also serve to distance the region from Georgia.<sup>15</sup> Further, Armenia plays an important role in defining the strength of local players. The power of local clans is defined by whom Armenia is backing in the existing power play at any point in time.

<sup>10</sup> S. Cornell, *supra* note 4, p. 199.

<sup>11</sup> D. Darchiashvili, "Ethnic Relations as Security Factor in Southern Georgia", (2000) 1 *Central Asia and the Caucasus* 12, available at <[http://www.ca-c.org/journal/eng01\\_2000/07.darchiash.shtml](http://www.ca-c.org/journal/eng01_2000/07.darchiash.shtml)>, 19 August 2004.

<sup>12</sup> D. Darchiashvili, "The Armenian Community of Javakheti: Collective Memories and Current Concerns", in *Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development, Ethnic Confessional Groups and Challenges to Civic Integration in Georgia*, CIPDD, Tbilisi, 2002, p. 27.

<sup>13</sup> One of the main demands of the political organisation *Virk* is also the quest for the autonomy. Interview with the leader of the organisation David Rastakian, June of 2003.

<sup>14</sup> D. Darchiashvili, "The Armenian Community of Javakheti: Collective Memories and Current Concerns", *supra* note 12, p. 35.

<sup>15</sup> Author's private interviews conducted in Yerevan in 2003–2004.



The Diaspora has more far reaching interests in the region. First and foremost is the goal to unify Samtskhe-Javakheti with Ajaria and thus provide access for Armenia to the Black sea as well as the ability for the diaspora to invest in Black sea ports.<sup>16</sup> This aspiration has been supported by ex-Ajarian leader, Aslan Abashidze who first suggested the idea in 1998.

## 2.7. Availability of Arms

Today, the role of the Akhalkalaki Russian military base is mainly political and economic but decades ago it was the major source of small arms for the Samtskhe-Javakheti population. Arms became largely available after the dissolution of Soviet Union for all levels of society through the military bases located within Georgia. Frequently, Russian bases favoured one group over another but most often they supplied all sides with weaponry.<sup>17</sup>

The main supplier of arms to the Samtskhe-Javakheti Armenian population was the Akhalkalaki military base. As a result, large quantities of weapons became available in the region and resulted in one more dimension to the existing tension between the centre and the region. Most would agree that this

creates obstacles to any attempt to establish law and order in the region, or gain administrative control over resources. It is hard to identify the exact number of arms in Javakheti but the amount is significant.<sup>18</sup> Every time the Georgian Ministry of Defense tries to get into the region for military exercises, its representatives are stopped by armed citizens ready and able to use their weapons.<sup>19</sup>

## 2.8. Economic Development

Economic underdevelopment is another factor that contributes to the province's isolation and its population's discontent towards the central government. The province's location as a border zone with Turkey and as a closed military zone with restricted activities during the Soviet era naturally limited Javakheti's economic opportunities as well as its integration with Georgia. Moreover, the inaccessibility of the province contributed to its economic and social isolation and, thus, segregation from the rest of the country. Though the economic conditions are not satisfactory in other parts of Georgia either, according to the official economic indicators, the Ninotsminda and Akhalkalaki regions of Javakheti province have declined more than other parts Samtskhe-Javakheti. Neverthe-

Table 2: Industrial output data in Samtskhe-Javakheti region in 2002 and 2003.<sup>20</sup>

| Region             | Industrial Output (in thousand GL) |         |       |                                      |
|--------------------|------------------------------------|---------|-------|--------------------------------------|
|                    | 2002                               | 2003    | %     | Industrial output per capita in 2003 |
| Adigeni            | 174.7                              | 129.7   | 74.2  | 0.006                                |
| Aspindza           | 257.5                              | 466.6   | 181.2 | 0.035                                |
| Akhalkalaki        | 50.6                               | 54.8    | 108.3 | 0.000                                |
| Akhaltzikhe        | 512.2                              | 615.6   | 120.2 | 0.013                                |
| Borjomi            | 23211.7                            | 27657.9 | 119.2 | 0.853                                |
| Ninotminda         | 131.1                              | 166.1   | 126.7 | 0.005                                |
| Samtskhe-Javakheti | 24337.8                            | 29090.7 | 119.5 | 0.14                                 |

less from another perspective the population of Javakheti province benefits greatly from illegal transit activities with Armenia and Turkey from the existence of the Russian military base and from seasonal migration to Russia. These activities are not recorded anywhere but play a significant role in the economic life of Javakheti province.

*Russian Military Base:* The presence of the Russian military base has contributed to close economic relations with Russia as well as ensured the dependency of the local Armenian population on the base. As a result it has been one of the major obstacles to the province's closer integration with other parts of Georgia. At the OSCE Istanbul summit in 1999, Georgia managed to secure a Russian agreement to an eventual full-scale withdrawal of Russian forces from Georgia. However, a decision as to the actual dates has not been reached and the

No. 62 Akhalkalaki Base still remains the largest Russian base on Georgian territory.

<sup>16</sup> Author's private interviews conducted in Yerevan in 2003–2004.

<sup>17</sup> S. Demetriou, "Politics from the Barrel of a Gun: Small Arms Proliferation and Conflict in the Republic of Georgia (1989–2001)", in *Small Arms Survey*, Occasional Paper 6, 2002, p. 6, available at <<http://www.smallarmssurvey.org/OPs/OP06Georgia.pdf>>, 19 August 2004.

<sup>18</sup> Another source of arms in Javakheti was through the mass participation of volunteers from Javakheti in the Mountainous Karabakh conflict. The volunteers from Javakheti joined the conflict at the very onset of the military activities, which once again emphasised the strength of the Armenian identity within the Javakheti population.

<sup>19</sup> V. Cheterian, *Little Wars and a Great Game*, CMI, Yerevan, Printinfo, 2003, p. 69.

<sup>20</sup> Office of the Presidential Representative in Samtskhe-Javakheti Province, 2003.

The presence of the Akhalkalaki base serves several purposes. It has a political purpose - the Russian government uses it to leverage control in the region in opposition to the central - Tbilisi government's attempt to increase Georgian authority. Also, it is the security guarantor for the local Armenian population in case of possible Turkish aggression. Despite political-military factors, the most important use of base is currently economic control. The Akhalkalaki base provides significant economic benefits to the local Armenian population, such as employment,<sup>21</sup> as a market for local agricultural products, as a mechanism for the transit of local goods to Russia and Armenia, and as a general illegal economic engine benefiting both the local clans and the population at large.<sup>22</sup>

The base also ensures that the region stays economically tied to Russia by paying local servicemen at the base in Russian rubles. As a result the main currency circulated in the region is the ruble.<sup>23</sup> Also, as a result of the 1998 Russian requirement that all servicemen at its bases hold Russian citizenship,<sup>24</sup> the local Armenian population have acquired Russian citizenship in addition to their Georgian citizenship - a reality that violates Georgian legislation.

Russian military vehicles are used for transporting unregistered goods in and out of the region, which increases the economic importance of the base not only for the local clans, who are closely connected with the base authorities, but also for the local population as well.<sup>25</sup> Before 2000, until the introduction of a visa regime between Georgia and Russia, Russian military vehicles enjoyed the special privileges, as they were free from customs duties and were rarely stopped by the police. Thus, they have been used to transport many non-military goods from agricultural products to building material and fuel between Armenia, Georgia and Russia.<sup>26</sup> The transportation of building stone from the Javakheti province was carried out by military vehicles, a business allegedly connected with the powerful local Mkoian clan. After the introduction of the visa regime, the land transportation between Georgia and Russia became more complicated and the new route for supplies to and from Akhalkalaki was switched to Batumi, where the cargo was re-located from trucks to ships and transported by sea to Russian ports. As for transportation to Armenia, in light of poor border controls, Russian military vehicles continue to move back and forth without any serious obstacles.

After Russian military vehicles became less accessible for the transportation of non-military goods, other options were explored by the local clans for illegal smuggling. The most lucrative business became the transit of fuel (natural gas and petrol) and timber. The suppliers of these new commodities were Georgian companies.

The factors discussed above suggest that political entrepreneurs in the Javakheti region have fertile ground to mobilise the domestic population. The geographic location, ethnic homogeneity, inability to speak the State language, economic isolation and general distance from the rest of Georgia has created an enclave that is full of prejudices and distrust

towards the central government and by extension, Georgians. The socio-cultural isolation is further hardened by the economic dependency of the region on Russia. The significance of the Russian military base for the local Armenian population creates an additional gap between how the Georgian State and the local ethnic Armenian population see their future. Moreover, the inability of the State to provide basic goods to the local population has been manipulated by the clan networks for their own parochial interests. Despite these factors, violence has been avoided so far. The reason for this is the informal bargain arranged between the centre and the local elite.

### 3. Javakheti: Governance, Clans and Illegal business

Governance in the Javakheti province depends largely on the relationship between local clans and their networks and the centre and on private business interests of each group. The local clans, which are kin based and consist of ethnic Armenians, have close contacts with Armenia as well as with the Russian military base authorities. The level of power possessed by the clans depends on their contacts and ties both with Armenia and the Russian military base as well as on their ability to manipulate that power in order to negotiate the best deal with the Georgian central government. Through the deals reached with the central government, the clans have merged with State structures and turned themselves into a political and economic elite. Through acquiring governmental positions in the region this two-faced elite has monopolised both political power and the control over existing resources in the region.

#### 3.1. Clans

The clans in both the Ninotsminda and Akhalkalaki regions are controlled by members of Parliament of Georgia, or district governors, who also control representatives of law enforcement agencies as well as criminal groups. The clans control all major businesses in the province including the sale and transit of fuel products, the smuggling of timber and building materials, and the distribution of electric power.

Three influential clans can be identified in the province. The Raisian clan is regarded as the oldest one in the region having existed since the Soviet era. Melik Raisian has been elected

<sup>21</sup> Sources put the number of local Armenians employed at the base between 2000 and 2500.

<sup>22</sup> Author's private interviews conducted in May/June 2003. Also see O. Antonenko, *Assessment of the Potential Implications of Akhalkalaki Base Closure for the Stability in Southern Georgia: EU Response Capacities*, CPN Briefing Study, September 2001, p. 6.

<sup>23</sup> R. Gotsiridze, *The Economic and Social Effects of the Internal Conflict in Georgia*, The Budgetary Office of the Parliament of Georgia, Tbilisi, 2003, p. 17.

<sup>24</sup> O. Antonenko, *supra* note 22, p. 32.

<sup>25</sup> Author's Private Interviews conducted in May/June 2003. Regarding the connection of the Russian military base and the local clans see D. Darchishvili, "The Armenian Community of Javakheti: Collective Memories and Current Concerns", *supra* note 12, p. 33.

<sup>26</sup> O. Antonenko, *supra* note 22, p. 33.

to the Georgian parliament already three times.<sup>27</sup> Endzel Mkoian, Member of Parliament for Ninotsminda leads another, perhaps today the most powerful clan. This clan unifies the Shakhbekian<sup>28</sup> and Ambartsumian (Governor of Akhalkalaki) families. Rafiel Arzumian, the governor of Ninotsminda also has significant influence in the region, allegedly having his people on the Armenian-Georgian border. The clans, especially Raisian and Mkoian, compete with each other for a monopoly of the sale and transit of fuel products. In their fight for influence they are also leveraging the support of the authorities of the central government.

### 3.2. Illegal Activities

Resources in Javakheti, except building stone, are not concentrated or easily transportable. In fact, the most valuable resource can be considered to be the transit corridor. Javakheti is crossed by transportation routes connecting Armenia, Turkey, North Ossetia/Russia and the Black Sea at Batumi. These transportation routes, while not in good shape, are still used for illegal trade and smuggling in and out of the region. The participants and main beneficiaries from the illegal trade are the main clans. The role of the police is more a facilitator of unofficial, illegal activities, than of law enforcer. Thus, each clan has its people in law enforcing agencies making the existing networks extremely powerful and strong.

Most smuggled goods to Georgia come from Russia.<sup>29</sup> The goods are channeled through the Roki Tunnel in South Ossetia, where they are distributed throughout Georgia and among them to the Javakheti province. This is the entry point for fuel as well as for food and every day products.<sup>30</sup> Of the fuel that reaches Javakheti, only a small amount is for local use; the rest is smuggled to Armenia, from which most income is derived. The main suppliers of fuel to the local authorities in Javakheti are the same business groups who monopolised this sector in the rest of Georgia. For example, allegedly, the Mkoian clan's supplier of fuel products is *Iberia Plus*, which according Glinkina and Rosenberg is the largest petrol transporter in Georgia and coincidentally owned by the nephew of ex-president Shevardnadze.<sup>31</sup>

Apart from fuel products, the Javakheti province serves as a transit corridor for timber smuggling from Adigeni and Borjomi districts (Samtskhe-Javakheti region) to Armenia and Turkey. The export of building material to Russia has lost importance since the introduction of the visa regime. But despite this fact, there are still about forty enterprises that manufacture building stone in the province, albeit none of them is registered. The smuggling of building material to Russia occurs through Russian military vehicles either via South Ossetia or Batumi.

### 3.3. Bargaining Mechanism

The central government was able to consolidate power and establish the *de jure* control of the Javakheti province in 1994-95. Stability was achieved in the region and formal control established not through the strengthening of State institutions and law enforcement, but rather through a bargain

negotiated with the local authorities based on informal, criminal business activities.

The tools possessed by the Georgian State to contain the local clans included access to State positions and parliamentary mandates. The President has the right to appoint not only the presidential representative of Samtskhe-Javakheti but the district governors (Ninotsminda, Akhalkalaki) as well. By falsifying the elections in 1995 and 1999 the local authorities were given seats in the Georgian parliament. (See Annex)

In such a way, local authorities were legitimised as governors, parliamentarians and representatives of law enforcement agencies. These three circles of power created influential informal networks based on ethnicity and on common interests with central authorities engaged in directing resources from the State to informal economy. By now, the local criminals and the State officials have merged to such an extent that both are against the strengthening of State institutions and violence, as such activities can jeopardise their business interests.

In return, the central government kept the *de jure* control of the region, illusive stability and support during the parliamentary and presidential elections. The data from the central electoral committee shows that a majority of votes in the 1995 (34%) and 1999 (56%) elections were received by the central governing party – *Citizens' Union of Georgia*. Moreover, President Shevardnadze received a majority of votes in the 1995 (75%) and 2000 (86%) presidential elections. (See Annex)

The same trend continued during the 2003 November elections when a majority of votes were again cast in favour of the ruling party - *For New Georgia* (56,42%) (while the *National Movement* got only 0,7% and *Burdjanadze – Democrats* – 17,23%).<sup>32</sup> Endzel Mkoian was elected as a parliamentarian for the Ninotsminda district and Mkoian's close associate, Hamlet Shakhbegian was elected from Akhalkalaki. Though after the Revolution of Roses, the results of the elections held according to both a party system as well as a majority system in the Akhalkalaki district were nullified, Endzel Mkoian, as a majoritarian from Ninotsminda again found himself holding the seat in the Parliament. Later, he also became the head of the electoral committee of the Presidential candidate,

<sup>27</sup> 1995 and 1999 MP for Akhalkalaki, 2004 March – No. 35 from National Movement – Democrats party list. See Central Electoral Committee, Tbilisi, Georgia.

<sup>28</sup> Hamlet Shakhbekian was elected as a majoritarian for Akhalkalaki at the November 2003 elections, but the results of the election in the Akhalkalaki district were nullified. As a result of a second tour on 4 January 2004, the candidate of the Burdjanadze-Democrats, Hamlet Movsesian was elected as a MP for Akhalkalaki. See Central Electoral Committee, Tbilisi, Georgia.

<sup>29</sup> Interview with the deputy head of the State Border Guard State Department, Korneli Salia, June 2003.

<sup>30</sup> "Smuggling in Georgia: A Profitable and Well-Organised System", *Georgian Messenger*, 30 May 2003. Five thousand tones of fuel, which is 12% of the whole smuggled fuel, comes from South Ossetia. See R. Gotsiridze, *supra* note 23, p. 17.

<sup>31</sup> S. Glinkina & D. Rosenberg, *supra* note 3, p. 14.

<sup>32</sup> Central Electoral Committee, Tbilisi, Georgia.

Saakashvili.<sup>33</sup> As a result the majority of votes (98%) from both the Ninotsminda and Akhalkalaki districts were given to Saakashvili in January of 2004 presidential elections.<sup>34</sup>

Despite the cooperation between the central and local authorities, both of them are also trying to extend their influence independently. The centre is pursuing a policy of playing one clan against another so that none will gain full control. Also, the centre limits the power of the local authorities by withholding resources. Investments in and credits for Georgia from the West are not channelled to the province. According to a special decree, all trade flows between Georgia and Armenia must go through Sadakhlo,<sup>35</sup> and not through Ninotsminda, which limits trade through the region and the legal and illegal income associated with the transit corridor. The central government is also reluctant to open the Kart-sakhi customs checkpoint on the Georgian Turkish border, despite the willingness of Turkish government. This also limits revenues and income for the region.

The local authorities are also trying to extend their influence and power by establishing control over the ethnic Armenian population of Javakheti. Control over the population gives them the ability to mobilise them in the event that the central government tries to establish formal control over the region.

The population of Javakheti accuses the central government of not providing proper electricity to the region because of their ethnicity. In fact, the reason for electricity shortages is much more complicated. All mini hydro-power stations are owned by the Akhalkalaki governor and his associates who require the population to purchase the electricity generated at their hydro-power stations and at much higher rates. Many families cannot afford to pay the higher price and this then becomes a major source of discontent towards the central State. The same can be said about fuel. The main suppliers of fuel to the region are the major clans. They also control fuel prices which are higher than in other parts of Georgia. In sum, the local population wrongly perceives the electricity shortages, high prices and general poor economic conditions as a deliberate policy of the central government aimed at the

“peaceful withdrawal of ethnic Armenian population from the province.”<sup>36</sup>

#### 4. Conclusion

In exchange for harnessing the demands for autonomy the centre has legitimised the local authorities with the political power necessary to control the province’s economic resources. In return the centre maintains the *de jure* control over the region and gets political support during the elections. The economic agendas of both the central and local elites became the basis for this arrangement. As a result, the stability has been maintained in the region through the merging of state structures with criminals. The Georgian State has become an instrument of power for the ruling group rather than a provider of goods to its population. Moreover, the ‘captured State’ pushes the economic agenda of the clans rather than proposing policies designed for the region’s integration with the rest of Georgia. From its position, in order to secure economic profits and political power, the regional elite perpetuates tension by keeping the local population dependent on them for resources and encouraging suspicion of central government.

So far the ‘tension’ has been harnessed by the agendas of both parties. However, the creation of an illusive stability through the criminalization of State structures might lead to stagnation if any variable in the bargain changes. In order to maintain its control, it is conceivable that the local elite might trigger a conflict, which would be disastrous for the Georgian State.

**Annex:** Results of Presidential (1995, 2002) and Parliamentary (1995, 1999) Elections in Samtskhe-Javakheti region (Source: Central Electoral Committee, Tbilisi, Georgia).

<sup>33</sup> *24 Hours*, 18 December 2003.

<sup>34</sup> Central Electoral Committee, Tbilisi, Georgia.

<sup>35</sup> Sadakhlo is a checkpoint in the Kvemo Kartli region on the Georgian-Armenian border.

<sup>36</sup> Author’s private interviews conducted May–July 2003.

### 1. Parliamentary Elections, 1995

#### A. Results of elections all over Georgia

5% barrier was overcome by Union of Georgian Citizens – 504, 586 votes (23,71%), National-Democratic Party – 169,218 votes (7.95%), and All Georgian Revival Union – 145,626 votes (6.84%). Accordingly, party list of Citizen’s Union of Georgia received 90 mandates, National-Democratic Party – 31 mandates, All Georgian Revival Union – 25 mandates.

| <u>Parties and Blocs:</u>       | <u>Number of votes</u> | <u>%</u> |
|---------------------------------|------------------------|----------|
| # 6 All Georgian Revival Union  | 145,626                | 6.84     |
| # 26 National-Democratic Party  | 169,218                | 7.97     |
| # 45 Citizens’ Union of Georgia | 504,586                | 23.71    |

**B. Results of the first round of the Georgian Parliamentary elections by majority system in the districts of the Javakheti Province:**

| Name of districts | Total number of voters | Total number of participants in Elections | Elected members of Parliament |
|-------------------|------------------------|---|-------------------------------|
| #40 Akhalkalaki   | 39,999                 | 30,864                                    | Melik Raisian                 |
| #41 Ninotsminda   | 22,070                 | 15,577                                    | Melsi Bdoian                  |

**C. Results of Georgian Parliamentary Elections by party system in the districts of Samtskhe-Javakheti Province:**

| Electoral Districts | # 45<br>Citizen's Union<br>of Georgia* | # 26<br>National-Demo-<br>cratic Party | # 6<br>All Georgian<br>Revival Union | Total number<br>of participants<br>in Elections | Actual votes  |
|---------------------|--|--|--------------------------------------|---|---------------|
| # 36 Borjomi        | 3359                                   | 789                                    | 242                                  | 30884   | 30854         |
| # 37 Akhaltsikhe    | 7129                                   | 1393                                   | 420                                  | 15579   | 15520         |
| # 38 Adigeni        | 2430                                   | 366                                    | 897                                  | 7247  | 6610          |
| # 39 Aspindza       | 768                                    | 266                                    | 496                                  | 8140  | 7773          |
| # 40 Akhalkalaki    | 14535                                  | 2283                                   | 677                                  | 27101   | 27045         |
| # 41 Ninotsminda    | 1269                                   | 421                                    | 486                                  | 18192   | 17829         |
|                     | <b>29490</b>                           | <b>5518</b>                            | <b>3218</b>                          | <b>197143</b>                                   | <b>105631</b> |

\* CUG got totally in Samtskhe-Javakheti region 29490 votes (15804 from Akhalkalaki and Ninotsminda Districts)

**2. Parliamentarian Elections, 1999**

**A. Results of the Georgian Parliamentary Elections by majority system in Javakheti Province:**

| Name of districts | Elected members of Parliament | Proposed by:     |
|-------------------|-------------------------------|------------------|
| #40 Akhalkalaki   | Melik Raisian                 | CUG              |
| #41 Ninotsminda   | Endzel Mkoian                 | Initiative group |

**B. Results of Georgian Parliamentary Elections by party system in the districts of Samtskhe-Javakheti Province:**

| Electoral Districts | Total number of participants in Elections | #1<br>CUG    | #2<br>Revival | #3<br>Labor Party |
|---------------------|---|--------------|---------------|-------------------|
| # 36 Borjomi        | 17557                                     | 6685         | 1597          | 3052              |
| # 37 Akhaltsikhe    | 20412                                     | 8341         | 3417          | 1652              |
| # 38 Adigeni        | 11869                                     | 4559         | 1692          | 497               |
| # 39 Aspindza       | 7282                                      | 4327         | 1054          | 407               |
| # 40 Akhalkalaki    | 34714                                     | 18163        | 8267          | 3374              |
| # 41 Ninotsminda    | 15722                                     | 10482        | 2516          | 1271              |
|                     | <b>107556</b>                             | <b>52557</b> | <b>18543</b>  | <b>10253</b>      |

## 3. Presidential Elections, 1995

| Electoral Districts | Eduard Shevardnadze | # of voters   |
|---------------------|---------------------|---------------|
| # 36 Borjomi        | 14827               | 18759         |
| # 37 Akhaltsikhe    | 22587               | 27116         |
| # 38 Adigeni        | 7691                | 11059         |
| # 39 Aspindza       | 5837                | 7541          |
| # 40 Akhalkalaki    | 23150               | 30864         |
| # 41 Ninotsminda    | 12177               | 15968         |
|                     | <b>86269</b>        | <b>111307</b> |

## 4. Presidential Elections, 2000

| Electoral Districts | Eduard Shevardnadze | # of voters   |
|---------------------|---------------------|---------------|
| # 36 Borjomi        | 122407              | 17082         |
| # 37 Akhaltsikhe    | 20079               | 25124         |
| # 38 Adigeni        | 11745               | 13964         |
| # 39 Aspindza       | 5825                | 8275          |
| # 40 Akhalkalaki    | 32104               | 39088         |
| # 41 Ninotsminda    | 19067               | 20276         |
|                     | <b>101227</b>       | <b>123809</b> |

## Relationship between the European Convention on Human Rights and the Legal System of Azerbaijan

Marat Kengerlinsky\*

### 1. Introduction

As it has been rightly enlightened in contemporary literature, the region of the former Soviet Republics has become a major area of constitution making in the past years. On the one hand, the extensive political and economic changes in that part of the world has been conveyed by the adoption of completely new or fundamentally modified national constitutions.<sup>1</sup> On the other, the process of international integration and co-operation has created the foundations for the incorporation of international norms and standards into the domestic legal systems. As a rule, the reformers framing new post-communist constitutions are predominantly concerned with the problem of the recognition of the individual as an

‘international person’ with the associated international safeguards of basic individual rights based on treaty mechanisms and customary law.<sup>2</sup>

\* Marat Kengerlinsky is a PhD Candidate at the School of Politics and International Studies at Queen’s University of Belfast (United Kingdom). He also holds a LL.M. in international human rights law from the University of Essex (United Kingdom).

<sup>1</sup> V.S. Vereshetin, “New Constitutions and the Old Problems of Relationship between International Law and National Law”, (1995) 1 *European Journal of International Law* 132.

<sup>2</sup> E. Stein, “International Law in Internal Law: Toward Internationalisation of Central-Eastern European Constitutions?”, (1994) 88 *American Journal of International Law* 427.

On 15 April 2002 Azerbaijan ratified the European Convention on Human Rights (ECHR) and, thus, accepted certain commitments and obligations pertaining to international human rights law. Article 1 of the ECHR imposes upon States Parties the general obligation to guarantee certain human rights and freedoms. Only members of the Council of Europe may become a contracting party to the ECHR and article 1 requires that all States Parties ensure that the rights defined in the Convention are enshrined in their own legal system. States Parties have, in fact, chosen to implement its guarantees using various methods, according to their own constitutional practices.<sup>3</sup> This means that States, first of all, ought to bring their legislation in line with the ECHR. Moreover, that legislation must be applied in a way compatible with the conventional standards. As the European Court of Human Rights held: “[t]he object and purpose of the Convention as an instrument for the protection of individual human beings require that its provisions be interpreted and applied so as to make its safeguards practical and effective.”<sup>4</sup> It follows then, that all contracting States should, with certain exceptions allowed by the Court’s doctrine of “margin of appreciation”, give more or less identical meaning to the substantive rights enshrined in the ECHR. Indeed, the Court ruled that “any interpretation of the rights and freedoms guaranteed has to be consistent with the general spirit of the Convention, and instrument designed to maintain and promote the ideas and values of a democratic society”.<sup>5</sup> This assumption is reinforced by the decision of the European Commission of Human Rights<sup>6</sup> in *Austria v Italy*: “The purpose of the High Contracting Parties was not to concede to each other reciprocal rights and obligations [...] but to realise the aims and ideals of the Council of Europe [...] and establish a common public order”.<sup>7</sup>

The aim of this work is, therefore, to examine how far Azerbaijan has gone in bringing its domestic legislation in conformity with the ECHR. The focus will be made on the comparative analysis of the constitutional provisions of the Azeri legislation and the major principles of international human rights law as spelt out by the ECHR.

## 2. Constitutional History of Azerbaijan

It is believed that modern constitutions cannot be understood without looking at “what lies behind them”<sup>8</sup> and, therefore, for better apprehension and evaluation of the Azeri constitution of 1995 it is useful to provide a brief historical background into what could be called an Azeri constitution making history.

### 2.1. The constitution of the Azerbaijan Democratic Republic

It is submitted that the history of Azerbaijan constitution making has been one of the most awkward in the ex-Soviet Union.<sup>9</sup> On 28 May 1918, taking the advantage of Russia’s preoccupation with civil war, Azerbaijan could gain independence and build its State structures. The Azerbaijan Democratic Republic, however, existed merely for two years until in April 1920, when triumphant of the civil war, the Red Army

restored Russian control over most territories of the former Russian Empire, including Azerbaijan. Notwithstanding, during this short time, the Azerbaijan Democratic Republic adopted a number of vital laws, including ‘On the Government’, ‘On the Parliament’, ‘On Citizenship’, and ‘On the Flag’.<sup>10</sup> By the time when the leaders of Azerbaijan Democratic Republic had finally prepared the constitution, the Republic collapsed as the 11th Red Army troops entered Azerbaijan and captured its capital, Baku. Azerbaijan became part of the Union of the Soviet Socialist Republics with some formal attributes of the State, such as constitution, national anthem, national flag and emblem, but with very little possibilities to realise them.

### 2.2. The Azeri Soviet Constitutions

The first constitution of the Azerbaijan Soviet Socialist Republic was adopted in 1921 based on Soviet political and ideological dogma. In 1924 the first constitution of the USSR (‘Osnovnoy Zakon’) was adopted, imposing several changes onto the Azeri constitution’s original wording. The Soviet constitution marked the establishment of the Union of the four Socialist Republics, namely Russia, Ukraine, Byelorussia, and Transcaucasus, consisting of three republics of Armenia, Azerbaijan and Georgia.<sup>11</sup> This indicated the complete erosion of Azerbaijan’s independence and supremacy of the Soviet statehood and law. In 1937 Azerbaijan adopted its second constitution primarily built on the principles of the Soviet constitution of 1937 better known as ‘Stalin’s constitution’. Ironically, ‘Stalin’s constitution’ coincides with the period of atrocious ‘Stalin’s pinch’ that took lives of millions of innocent people. Finally, in 1978, the third constitution based again on the Soviet constitution of 1977 (this time called ‘Brezhnev’s constitution’) was adopted. Korkeakvili correctly observes that even though the ‘Stalin’s constitution’ of 1937 and ‘Brezhnev’s constitution’ of 1977 introduced, an extensive list of rights in theory, but in reality fundamental human rights and freedoms were largely ignored.<sup>12</sup> For instance, article 51 of the 1977 Soviet constitution provided for the freedom of association in the following way: “In accordance with the aims of building communism, citizens of the USSR have the rights to associate in public organisations that

<sup>3</sup> T. Buergenthal, “The Effect of the European Convention on Human Rights on the Internal Law of Member States”, in British Institute of International and Comparative Law, *The European Convention of Human Rights*, Supplementary Publication No. 11, 1965, 57, pp.79–106.

<sup>4</sup> *Soering v. UK*, ECHR (1989) Series A No. 161, p. 439.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Abolished by Protocol No. 11 to the Convention, which came into force on 1 November 1998. The case-law of the Commission is still valid.

<sup>7</sup> European Commission of Human Rights, *Austria v. Italy*, Application No. 788/60, 11 December 1961, p. 116.

<sup>8</sup> V. Bognagor, *Introduction to Constitutions in Democratic Politics*, Sydney, Aldershot, Brookfield, 1988, p. 10.

<sup>9</sup> E. Amiragizi, “The Making of a Democracy”, (Autumn 1995) 3/3 *Azerbaijan International*, available at <<http://www.azer.com/AIWeb/Categories/Magazinehtml/33.folder/33>>, 1 September 2004.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> R.R. Ludwikowski, *Constitution Making in the Region of Former Soviet Dominance*, Durham, London, Duke University Press, 1996, p. 20.

<sup>12</sup> A. Korkeakvili, “Russia on the Rights Track: Human Rights in the New constitution”, (1994) 1 *Journal of East European Law* 20.

promote their political activity and initiative and satisfaction on their various interests. Public organisations are guaranteed conditions for successfully performing the functions defined in their rules".<sup>13</sup>

Clearly, the clause "in accordance with the aims of building Communism" could be and unquestionably, was manipulated by the Soviet authorities. Therefore the changes introduced in the 1977 Soviet constitution should not be overestimated, although the new constitution seemed to be slightly 'softer' than the previous ones, inasmuch as it attempted to inject some democratic formulas into the Soviet system.

### 2.3. The new Azeri constitution of 1995

In 1991, the Soviet Union collapsed and Azerbaijan regained its independence. Azerbaijan, as many other newly independent States successor to the Soviet Union, was for a long time in a situation of political and economic instability and disorder. However, from 1994 onwards the republic could start the necessary reforms and the situation changed to the better. On 12 November 1995 a new constitution was adopted. It was the constitution of the independent Azeri State.

Apparently, one of the common features of all new constitutions in the former Soviet Union States is their openness to international law, particularly to international human rights law.<sup>14</sup> Thus, the human rights factor became an imperative chain in the process of 'penetration' of international law principles into national constitutions and legal systems. It appeared that the interaction between the State and individual that conventionally existed in the realm of domestic law could no longer be considered as a pure internal matter. International apprehension for human rights has led to the recognition of international human rights instruments in a number of constitutions, which are binding within national legal system. Moreover, these instruments are superior to national laws.

The Azeri constitution includes several quite remarkable changes in the approach to the protection of human rights. The constitution's section on human rights brings in an expanded list of civil, political, economic and social rights that essentially reflect universal human rights standards. It is the first time in Azerbaijan history that the people have an opportunity to realise their real and legitimate constitutional rights. Article 24 of the constitution, opening the human rights section, proclaims that everyone, from the moment of birth, possesses inviolable and inalienable rights and liberties. The constitution outlines such basic rights and freedoms as the right to life, the right to property, freedom of assembly and association, freedom of speech, freedom of conscience, freedom of information, the presumption of innocence, and freedom of enterprise and business. In Eide's view, the Azeri constitution contains such a relatively broad catalogue of rights that any further effort on the constitutional level would seem to be redundant at this point.<sup>15</sup> The positive feature of the constitution is also that it includes some 'third generation' rights, e.g. the right to healthy environment. Article 39 of the constitution states that "everyone has the right to live in healthy environment, to gain information about true ecological situa-

tion and to get compensation for damage done to his/her health and property".<sup>16</sup> It should be underlined that this right is ignored by most international human rights instruments, except for the African Charter on Human and Peoples' Rights.<sup>17</sup> Besides, the constitution provides for the right to property, which some international human rights instruments, for instance ICCPR,<sup>18</sup> omit.

### 3. The Applicability of the European Convention on Human Rights in the Azeri Domestic Legislation

After Azerbaijan had become a party to the ECHR, the issue of the relationship between the latter and the Azeri legal system inevitably arise. To address that issue, it would be useful to touch generally upon certain constitutional provisions related to the matter.

At first glance, the approach used in the constitution may seem to be inconsistent. Indeed, that is the most likely impression one can get from reading its text. Thus, for instance, article 7(2) reads as follows: "The state power in the Republic of Azerbaijan shall be restricted in domestic matters only by law and in foreign affairs by provisions stemming from those international treaties to which the Republic of Azerbaijan is a party to". Such wording reflects the dualistic approach to the relationship between international and national laws. The shortcomings of this wording are evident. Firstly, Azerbaijan is restricted in foreign affairs not only by treaties to which it is a party, but also by international customary rules, general principles of international law and even decisions of certain international institutions, e.g. United Nations Security Council. The fact that these sources are not mentioned in the constitution does not change anything. Secondly, the language of article 7(2) regards international treaties merely as instruments of foreign policy.

The inconsistency increases when one moves on to read article 148(2), which provides that: "International treaties to which the Republic of Azerbaijan is a party shall be an integral part of the legislative system of the Republic of Azerbaijan". However, according to the constitutional doctrine, provisions of the constitution should be interpreted in such a way that reconciles all inconsistencies among them. So, one can say that the word 'law' used in article 7(2) implies both national and international laws.<sup>19</sup>

<sup>13</sup> Adopted on 7 October 1977. Text available at <<http://www.departments.bucknell.edu/russian/const/77cons02.html>>, 2 September 2004.

<sup>14</sup> V.S. Vereshetin, *supra* note 1, at 28.

<sup>15</sup> P. Rudolfson & A. Eide, *Human Rights and Corporate Response: Country Study Design- Exploratory Study of Azerbaijan*, Oslo, Norwegian Institute of Human Rights, 1999, p. 16.

<sup>16</sup> *Constitution of the Republic of Azerbaijan*, Baku, Legal Publications, 2001, p. 75.

<sup>17</sup> Article 24, *African Charter on Human and Peoples' Rights*, OAU Doc. CAB/LEG/67/3 Rev. 5, 21 ILM 58 (1982).

<sup>18</sup> International Covenant on Civil and Political Rights. General Assembly, *Resolution 2200A (XXI)*, UN Doc. A/6316 (1966), entered into force 23 March 1976.

<sup>19</sup> So far, no authoritative interpretation has been given to the provisions concerned.



Apart from that, the language of article 148(2) gives a reason to say that international treaties need not be incorporated into domestic legislation. Now, does that mean that Azeri courts may apply international treaties directly? Clearly, they may.<sup>20</sup> It may be of interest to consider whether international treaties are directly applicable as such (the doctrine of the so-called 'self-executing treaties') or because of the relevant constitutional provisions. But there is no need to do that within this study. What is important is that direct application of international treaties is possible when they contain rules that are clearly defined so as to be directly applicable to a particular case. Here, it should be noted that the wording of article 1 of the ECHR differs significantly from other international human rights instruments. Thus, it says that "the High Contracting Parties shall secure to everyone [...] the rights and freedoms",<sup>21</sup> whereas, for example, article 2 of the ICCPR obliges States parties to "undertake to respect and ensure to all individuals [...] the rights".<sup>22</sup> The difference between "shall secure" and "undertake to respect and ensure" is evident. It becomes clearer in the light of article 2 (2) of the International Covenant on Civil and Political Rights, which imposes upon state parties an obligation to "undertake the necessary steps [...] to adopt [...] legislative or other measures as may be necessary to give effect to the rights recognised in the present Covenant".<sup>23</sup> The ECHR does not require States to incorporate its provisions into domestic legislation.<sup>24</sup> Instead, it obliges them to immediately implement its human rights provisions.<sup>25</sup>

In 1994 the Human Rights Committee in its comments on the conformity of Azeri legal system with the provisions of ICCPR noted that "[t]he Committee is concerned about the status of the Covenant within the Azeri legal system and by the lack of the clarity regarding the resolution of possible conflicts between the Covenant and national law. Furthermore, it does not seem possible for an individual to invoke the Covenant before the courts".<sup>26</sup> In fact, the same concerns could be expressed with regard to the status of the ECHR within the Azeri legal system. Even more problematic is the issue of the status of the case-law of the Court.<sup>27</sup> Here, it should be reminded, however, that significant changes have been introduced into the Azeri legal system since the date of the above-mentioned Committee's comments. In 1995, the new constitution was adopted, 47 articles of which are about human rights. Those articles incorporate all relevant provisions of the Convention. Moreover, article 71(6) of the constitution provides that "human and citizen's rights and freedoms shall be directly enforceable in the territory of the Republic of Azerbaijan".<sup>28</sup> This provision is reinforced by article 147(2) which stipulates that "the constitution of the Republic of Azerbaijan shall have an immediate legal force".<sup>29</sup> Additionally, paragraph 1 of the same article provides that the constitution shall be the supreme law of the country while article 12(1) asserts that ensuring human rights and freedoms shall be the supreme goal of the State. Thus, as far as the wording is concerned, the relevant constitutional provisions do conform to the "shall secure" requirement of article 1 of the ECHR. Apart from that, the ECHR's provisions have been incorporated into various laws, for instance the criminal and criminal procedural codes of Azerbaijan.

Now, let us turn back to the issue of possible conflicts between international treaties and national laws. The jurisprudential doctrine of this country certainly accepts the principle of primacy of international law. The question is, however: what primacy? The constitution implicitly distinguishes two kinds of primacy: general and *ad hoc*. The latter is reflected in the text of article 151 which reads as follows: "[i]n case of contradiction between normative legal acts (except for the constitution and acts adopted by means of referendum) and international treaties, which the Republic of Azerbaijan is a party to, the latter shall be applied".<sup>30</sup> Article 151 is often referred to by many Azeri lawyers and politicians as a key provision for understanding the core of the relationship between international treaties and national laws. The Supreme Court, for example, in its decision of 10 March 2000, referring to the said constitutional article, noted that courts should directly apply international treaties, until domestic laws are brought into conformity therewith. It should be noted, however, that such an *ad hoc* primacy has nothing to do with human rights. Rather, it is article 12(2) that ought to be invoked (general primacy). That article provides that: "[h]uman and citizen's rights and freedoms enumerated in this constitution shall be applied in accordance with the international treaties to which the Republic of Azerbaijan is a party".<sup>31</sup> The difference between articles 12(2) and 151 is very important. The latter does not provide for a criterion of legitimacy of national laws. It only gives international treaties, on an *ad hoc* basis, a priority over national laws in case of contradiction. In the light of article 151, national laws, contradicting international treaties, are not automatically overruled by the latter. Although article 44.1.3 of the Law on normative – legal acts (26 November 1999) provides that in case of contradiction between a previously adopted normative act and an international treaty, the former loses its force, but

<sup>20</sup> Interestingly, on 16 October 1992 the Plenary Chamber of the Supreme Court adopted resolution No. 1 which provided that "the courts of the Republic of Azerbaijan ought, together with valid legislation, also apply "The principles of Judicial Independence", approved by the UN GA's Resolution No. 30/146 (13 December 1985). What is interesting is not that the UN GA's resolution, unlike international treaties, do not have binding force, but rather that the Supreme Court of Azerbaijan obliged the lower courts to apply it together with national legislation. By so doing, it left open the question of conflicts of laws. However, as years passed, it had become clear that the aforementioned resolution of the Supreme Court had rather rhetorical nature and so far the courts had not applied "The Principles of Judicial Independence".

<sup>21</sup> Council of Europe, *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, signed at Rome on 4 November 1950, ETS No. 5, 213 U.N.T.S. 222.

<sup>22</sup> *Ibid*.

<sup>23</sup> *Ibid*.

<sup>24</sup> The clearest example used to be the United Kingdom before the adoption of the Human Rights Act in 1998.

<sup>25</sup> C. Ovey & R.C.A. White, *European Convention on Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 3<sup>rd</sup> Edition, 2002, p. 14.

<sup>26</sup> Human Rights Committee Annual Report to the U.N. General Assembly, UN Doc. A/49/40, vol. 1 (1994), para. 295.

<sup>27</sup> This concern is somewhat different from the context of article 46(1) of the Convention.

<sup>28</sup> *Constitution of the Republic of Azerbaijan*, Baku, Legal Publications, 2001, p. 82.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 116.

<sup>30</sup> *Constitution of the Republic of Azerbaijan*, *supra* note 28, p. 117.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 68.

that does not happen *ipso facto*. Firstly, it is yet to be decided by the Constitutional Court, as the competence to null and void laws belongs solely thereto. Secondly, the text of the above-mentioned article refers only to those domestic normative acts which were adopted before an international treaty entered into force. Its literal meaning, if applied by the courts and executive authorities, can lead to such an understanding that acts adopted later may be applied, even if they contradict international treaties.

In contrast, article 12(2) establishes a criterion for the validity of relevant national laws. International human rights treaties become part of the Azeri legal system not because of article 148(2), but rather because of article 12(2).<sup>32</sup> So, that means that provisions of international human rights treaties acquire the force of the constitution. Article 151, however, makes international treaties subordinate to the constitution and acts adopted by referendum. This point is very important for the relations not only between international treaties and national laws, but also, and even more importantly, between laws incorporating international treaties and other national laws. Theoretically, laws incorporating international treaties enjoy the status of an ordinary legislation. Consequently, the principle of *lex superior derogat legi inferiori* is not applicable to their relations with other laws, since no statute ranks higher than others. As is well known, rules of a same rank are subject to *lex posterior derogat legi priori* principle. According to this principle, a statute adopted later takes precedence over the previously enacted one. But if one applies the *lex posterior* principle to laws incorporating international treaties, then in case of contradiction laws adopted later should be applied. Obviously, such an approach will lead to an unlawful derogation from international obligations of a State.

The problem here is that in Azerbaijan there is no tradition of direct application of even constitutional, let alone international, rules. The consciousness of judges is shaped by the formula according to which they are liable only to statutes, and the word 'statute' is taken literally. Thus, the constitution is not a statute but rather a kind of legislative programme to be fulfilled by the parliament. In order to get rid of the Soviet-type approach to the constitution and international treaties, judges should be active and creative. They can reconcile contradictions by interpreting national laws in the light of the relevant constitutional and international provisions. Another possible way is to regard laws incorporating international treaties as *lex specialis*. In that case laws adopted later will not take precedence over them.

Coming back to article 12(2) of the constitution, it should be noted that its significance must not be overestimated. It is well known that international treaties contain only minimal standards of human rights, and individuals have the right to benefit from the greater protection, if available. Thus, quite a number of human rights provisions embodied in the Azeri constitution go beyond the relevant provisions of the ECHR. Moreover, there are many rights that are not guaranteed by the ECHR but provided for by the constitution and ordinary laws of Azerbaijan. That is why it becomes very much

important to interpret article 12(2) in good faith, so that human rights standards established by the constitution be not diminished. Indeed, the very Convention, in its article 53, provides that: "[n]othing in this Convention shall be construed as limiting or derogating from any of the human rights and fundamental freedoms which may be ensured under the laws of any High Contracting Party or under any other agreement to which it is a Party".<sup>33</sup>

One more point should be mentioned about international treaties in general. They become binding upon the Azeri authorities applying the law only if they were duly concluded. The competence to check whether an international treaty was concluded in accordance with law belongs to the Constitutional Court. Obviously, if an international treaty was concluded in breach of procedural rules, it will have no legal effect. In fact, that will hardly happen. What is of more importance is the content of a treaty. The constitution provides that the Constitutional Court may examine only those treaties which have not yet come into force (article 130(3(6))). Since the dates when a treaty comes into force and when it is ratified do not overlap, a question immediately arises: may the Constitutional Court review<sup>34</sup> a treaty after its ratification but before it comes into force? Supposedly, it may before the instrument of ratification is deposited. But, the wording of article 130 is, nevertheless, open to various interpretations. For instance, may the Constitutional Court review a treaty even before ratification? Anyway, the answer is to be given by the Constitutional Court itself.

The law on international treaties provides that a treaty ought to be ratified together with a translated text. That translation, after its approval by the parliament, becomes an official text and may be applied by the Azeri authorities. Here, there is a special problem with human rights treaties. There are many translations (quite often contradicting each other) but they are all unofficial.<sup>35</sup> What happens is that courts use non-authoritative texts with inadequately translated legal terms. As a result, the judicial practice can become illegitimately diverse.

<sup>32</sup> The general overview of Azeri legislative system, according to article 148(1) and (2) looks as follows:

1. The constitution
2. Acts adopted by means of referendum
3. International treaties
4. Laws
5. Decrees of the President
6. Resolutions of the Cabinet of Ministers
7. Acts of ministries and other organs of the central executive power.

<sup>33</sup> I. Brownlie, *supra* note 16. In the light of this, due attention should be paid to the interpretation of article 3(2) of the new Civil Code, which provides that: "If the rules established by international treaties to which the Republic of Azerbaijan is a party differ from the rules of civil legislation, then the former shall be applied". All other codes and ordinary laws contain analogous wording. It is very important to keep in mind that 'difference' does not yet mean 'contradiction'. The rules of national legislation may very well differ for better from international rules. In such a case, it would be highly unreasonable to give priority to an international treaty. Regrettably, the relevant wordings of various laws deviate from language of article 151 of the constitution.

<sup>34</sup> Courts of general and specialised jurisdictions are not entitled to review either international treaties or national laws.

<sup>35</sup> An exception is an official translation of the European Convention on Human Rights, which is nevertheless not one hundred per cent accurate.

Furthermore, the term ‘everyone’ used in article 1, means that the ECHR affords its protection to any person, who falls under the jurisdiction of a Contracting State. Consequently, States ought to guarantee the rights not only of its own citizens, but also those of aliens, stateless persons, persons, persons having several nationalities, and even persons lacking legal capacity. The ‘personal jurisdiction’ of a State covers not only those who are constantly or temporarily in its territory, but extends also to those who occasionally comes under its competence, e.g. visa-seekers.

The meaning of article 1 connotes that, unless specifically provided elsewhere in the ECHR (e.g. article 16) or its protocols (e.g. article 1 of Protocol 1), all people, regardless of their nationality or status, shall enjoy equal rights. This is reinforced by article 14 of the ECHR, which prohibits discrimination on any ground in securing the rights and freedoms. With regard to that, it should be noted that the Azeri constitution in most of its human rights provisions uses the term “everyone”, thus implying that those rights shall be guaranteed to any person who falls under the jurisdiction of the Azeri State. The constitution then goes on to state in article 25 (right to equality) that:

- “1. Everyone shall be equal before the law and courts.
2. Men and women shall have equal rights and freedoms.
3. The State shall guarantee to everyone their rights and freedoms regardless of race, nationality, religion, language, sex, origin, property, occupation, political convictions, membership in politics parties, trade unions or other organisation. Restrictions of human and citizen’s rights and freedoms based on race, nationality, religion, language, sex, origin, convictions, political and social affiliation shall be prohibited”.<sup>36</sup>

It should be noted, however, that the constitution, when referring to “nationality”, means “ethnicity”, rather than citizenship. Consequently, aliens are not protected by article 25 from discrimination. Nonetheless, article 69 specifically concerns the rights of aliens and stateless persons. It provides that aliens and stateless persons shall enjoy equal rights with Azeri citizens, unless otherwise provided in laws and international treaties, to which Azerbaijan is a party. Article 69 goes on to stipulate that the rights of aliens and stateless persons may be restricted only in accordance with international legal rules and laws of the Republic of Azerbaijan.

It has already been mentioned that most of the human rights provisions of the constitution refers to “everyone” when identifying the right-holder. Indeed, among 47 articles concerning human rights only seven refers directly to Azeri citizens.<sup>37</sup> It is possible to conclude then that all other rights defined in the constitution, including those enshrined in the ECHR, equally extend to aliens and stateless persons. However, as is seen from the text of article 69, the constitution itself allows the legislature to restrict the rights of aliens by means of current legislation. For example, while article 48 of the constitution provides for the right of everyone to freedom of religion, including the right to disseminate religious ideas, the law on the legal status of aliens and stateless persons (27 June 1996) in its article 18(2) prohibits non-citizens to propagate reli-

gion. Another example could be the Law on public health (26 June 1996), which in preamble limits the scope of its application to the relations between citizens and the State, and in article 10 provides that only those stateless persons, who permanently reside in the territory of Azerbaijan, shall enjoy the right to health care in accordance with international agreements in the field concerned. And this is despite the fact that article 41 of the constitution speaks of the rights of everyone to health care and medical aid. Article 57 is particularly interesting and thought-provoking in that sense. It specifies in paragraph 1 that only citizens of Azerbaijan have the right to appeal personally and also to submit individual and collective written applications to State bodies. The article does not mention a possibility to appeal and submit petitions to international organs for the protection of fundamental human rights and freedoms if they are violated and all available domestic remedies are exhausted.<sup>38</sup> Further, paragraph 2 of the same article stipulates that citizens of Azerbaijan have the right to criticise the activity and work of the State, its officials, political parties and institutions, whereas foreigners are clearly denied such an opportunity.

Obviously, such textual inconsistencies should not be allowed to establish the practice of illegitimate, from the conventional and constitutional points of view, discrimination of aliens and stateless persons. Therefore, either the respective provisions of the above-mentioned and other laws should be amended to bring them into full conformity with the constitution and the ECHR, or the Constitutional Court should give them, to a possible extent, consistent interpretation. Otherwise, the government might put itself into the risk of being held responsible for violation of the rights of aliens and stateless persons by means of illegitimate discrimination.

#### 4. Conclusion

The above provides several examples of inconsistencies between the Azeri domestic legislation and the European human rights standards. However, it should be noted that the general constitutional framework of the Azeri legal system is in conformity with the spirit of article 1 of the ECHR.<sup>39</sup> Certain textual inconsistencies are capable of being reconciled by means of judicial interpretation – much is dependent upon

<sup>36</sup> *Constitution of the Republic of Azerbaijan*, *supra* note 28, p. 117.

<sup>37</sup> Article 28.4 (the right to return to their country at any time), article 52 (the right to citizenship), article 53 (guarantees of the right to citizenship), article 54 (the right to participate in political life of the society and the state), article 55 (the right to participate in governance of the state), article 56 (the right to participate in elections), and article 57 (the right to petition)

<sup>38</sup> Azerbaijan is a party to the ICCPR, but has not ratified the First Optional Protocol allowing individual petitions to the UN Human Rights Committee.

<sup>39</sup> It is understood that article 1 cannot be violated as such. It is violation of a particular human right defined in Section 1 that provides a reason to conclude that article 1 has been, *ipso facto*, violated. However, when the proceedings are of inter-state nature, then it seems that the issue of violation of article 1 of the Convention can arise separately. In the case of *Republic of Ireland v. UK*, for example, the Court noted that a breach of the state’s obligation under article 1 can be derived “from the mere existence of a law which introduces, directs or authorises measures incompatible with the rights and freedoms safeguarded”.

practice. The Council of Europe and other international organisations, such the United Nations and the OSCE, work in close co-operation with Azeri judicial and legislative authorities to help Azeri domestic legal system to upgrade to the level of international requirements. Much has been done, but much has still to be done in order to fulfil this difficult task. However, the following recommendations should be taken into consideration as short-term objectives of necessary constitutional improvements:

The Constitutional Court of Azerbaijan should:

1. Provide an official interpretation of the scope of articles 12(2) and 151 of the constitution, so that all the relevant authorities are clear as to how they relate to human rights treaties.
2. Provide an official interpretation of article 44.1.3 of the law on normative-legal acts with a view to clarifying its relation to articles 12(2) and 151 of the constitution.
3. Provide an official interpretation of article 151 of the constitution with a view to clarifying the relationships of the laws incorporating international treaties and ordinary legislation.
4. Provide an official interpretation of article 130(3(6) and (7) of the constitution with a view to clarifying whether an international treaty may be reviewed by the Constitutional Court after its ratification, provided that the treaty concerned has not yet entered into force in Azerbaijan.
5. Provide an official interpretation of article 148(2) with a view to clarifying the status of the case-law of the European Court of Human Rights within the Azeri legal system.

6. Provide an official interpretation of article 69 of the constitution so as to clarify the range of discretion that the legislature has in restricting the rights of aliens and stateless persons by means of current legislation. Due attention should be given to the fact that the constitutional provisions, which define the substantive rights, use the term “everyone” to identify the right-holder.

7. Provide an official interpretation of the relevant provisions of codes and laws that deviate from the wording of article 151 of the constitution by using phrases as “in case of difference”, “differs”, etc., instead of clearer one- “in case of contradiction”.

There is no doubt that domestic law must give full effect to the rights guaranteed by the ECHR. The role of the Strasbourg machinery is only subsidiary to the guaranteeing of ECHR rights in the national laws.<sup>40</sup> The better the system of protection within the national legal orders, both in securing the rights guaranteed by the ECHR and remedying violations of those rights, the more effective the implementation of international standards and the fewer cases will need to be brought before the European Court of Human Rights. ■

<sup>40</sup> Report of the Evaluation Group to the Committee of Ministers on the European Court of Human Rights (2001), paras 44–47.

## Quo Vadis Caucasus? The Rule of Law or Rule of Power?

Gerald Staberock\*

### 1. Introduction

When the three Caucasian States Armenia, Georgia and Azerbaijan emerged as newly independent States in December 1991, the Cold War was declared over and some even predicted prematurely the “end of history”.<sup>1</sup> The view prevailed that a new European *public order* was to be based on pluralist democracy and the respect for the rule of law.<sup>2</sup> The three States became not only newly independent States, but also *transition States*, supposedly striving to build a State based on the foundation of the rule of law.

Fifteen years after the fall of the Berlin wall and the end of the cold war, the prospect for the rule of law in the region is still open. Considerable efforts have been made to transform the legal system. Numerous legislative, institutional and administrative changes have been adopted. Reforms received political, financial and legal support by a whole range of inter-governmental, non-governmental and bilateral actors.

Three years after joining the Council of Europe (Azerbaijan and Armenia) and five years respectively (Georgia) some undeniable achievements seem to be paired with persistent challenges to the rule of law and its capacity to protect human

rights. Above all, each State reached a political crossroad that may impact the long-term rule of law prospect. Electoral fraud in Armenia and Azerbaijan accompanied with a wave of repression against opposition supporters question the very commitment to democracy and the rule of law.<sup>3</sup> Following Georgia’s peaceful ‘rose revolution’, the vital question is whether the country will re-commit itself to the rule of law. Against this background, this article will assess the results and lessons learned from key legal reforms in the region.

\* Gerald Staberock, LL.M, is Co-ordinator of the National Implementation Programme of the International Commission of Jurists (ICJ). The views expressed in this article are in the author’s individual capacity and do not necessarily reflect the views of the International Commission of Jurists.

<sup>1</sup> An allusion to the debate surrounding F. Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, New York, Avon Books, 1993.

<sup>2</sup> This is best reflected in the Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, 29 June 1990, and the Charter of Paris for a New Europe, 21 November 1991, reprinted in: OSCE, *Human Dimension Commitments – A Reference Guide*, at 205 and 221, Warsaw, 2001.

<sup>3</sup> See OSCE ODIHR, *Final Report on the Presidential Elections in the Republic of Azerbaijan*, 15 October 2003; OSCE ODIHR, *Final Report on the Presidential Elections in Armenia*, 25 May 2003, available at <<http://www.osce.org/odihhr/?page=elections&div=reports>>, 10 September 2004.

## 2. The Rule of Law and the Caucasus

### 2.1. Legal Traditions in the Caucasus

The three countries share many of remnants of their soviet legal past.<sup>4</sup> Like in many authoritarian countries, the function of law in the former Soviet Union was to allow the government to rule. Law constituted a tool for the communist party to implement its policies but could also be set aside if needed. The extent to which this understanding of a *rule by law* entrenched the institutional, legal and judicial system marks the particular challenge affecting legal reform today.

In a nutshell this legal legacy left a formalist legal culture and a legal system dominated by the Prosecutors Office (*Prokuratura*), exercising not only traditional criminal law functions, but also *overall legal oversight*. The judiciary was largely dependent with little prestige and advocates were weak and state-controlled by a Collegium of Advocates. The criminal justice system followed the prerogative to be 'effective' with little regard to 'legitimacy'. As a consequence, rights during the investigation and equality of arms principles were limited. Convictions were preferably based on confessions as the *queen of evidence*. Generally, criminal justice and the penitentiary system, in which pre-trial detention had to *facilitate* the investigation, were considerably militarised. International law, let alone human rights, was considered to be distinct from domestic law. While constitutional freedoms existed in the constitutions, they were not applied and were largely seen as declaratory principles with little if any bearing on legal reality. The legal community itself was part of the *nomenklatura*, which may in turn explain some of the opposition to legal reform from within the legal community.

### 2.1. Towards a Modern Notion of the Rule of Law

Internationally, the *rule of law* has been defined in particular by the International Commission of Jurists through a series of congresses of jurists representing various legal systems.<sup>5</sup> It describes the basic requirement that the State be subject to the law and that Government respect the right of the individual and provide effective means for their enforcement.<sup>6</sup> The OSCE Copenhagen document reflects this notion and indicates the fundamental importance attributed to the rule of law in the aftermath of the cold war. It reads:<sup>7</sup> "The participating States are determined to support and advance those principles of justice which form the basis of the rule of law. They consider that the rule of law does not merely mean a formal legality which assures regularity and consistency in the achievement and enforcement of democratic order, but justice based on the recognition and full acceptance of the supreme value of the human personality and guaranteed by institutions providing a framework for its fullest expression".

The standard to be achieved is thus not legal formalism or positivism. Rule of law is a qualitative concept based on human rights and not formal legality. Consequently, laws manifestly violating human rights cannot be considered to form part of the *rule of law*. In striking contrast to the legacy of the Caucasus it means a rule of law as a *rule of rights*. The

legal system provides the framework, procedures and remedies to ensure that rights are respected ("the supreme value of the human person") and accessible by those in need.

## 3. International Human Rights Obligations

### 3.1. OSCE Process

As participating States of the OSCE the three States are bound by the detailed rule of law obligations under the Copenhagen document and the various other OSCE human dimension commitments.<sup>8</sup> In doing so, Armenia, Azerbaijan and Georgia have accepted that pluralist democracy based on the rule of law is the only permissible system of government and the system required to guarantee human rights effectively.<sup>9</sup>

The OSCE has been a crucial player in the transition process as the three countries were automatically admitted as new participants in 1992. Each of the three States hosts OSCE field missions on their soil, who in partnership with the Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) have also provided concrete support and assistance to rule of law reforms.<sup>10</sup> Moreover, the ODIHR is the principle election monitoring body in the region.

### 3.2. United Nations

All three Republics ratified between 1992 and 1996 the six major UN human rights treaties, including the First Additional Protocol to the ICCPR, allowing for individual complaints to be examined by the UN Human Rights Committee.<sup>11</sup> The accession to major UN human rights treaties reflects the position taken by the UN Human Rights bodies that all successor States of the former Soviet Union were automatically bound by the obligations previously assumed by the Soviet Union.<sup>12</sup>

<sup>4</sup> See also A. Gerrits & G. van den Berg, "Human Rights and Legal Change in the Russian Federation", (2003) 3 *Helsinki Monitor* 6.

<sup>5</sup> See in particular: International Commission of Jurists, *The Rule of Law and Human Rights, Principles and Definitions*, Geneva, 1956.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>7</sup> See *supra* note 2, para. 2, at 206.

<sup>8</sup> The commitments undertaken within the OSCE process are politically as opposed to legally binding obligations. See OSCE ODIHR, "The Human Dimension of the OSCE: An Introduction", in OSCE, *Human Dimension Commitments – A Reference Guide*, at XV.

<sup>9</sup> *Ibid.*, at XV.

<sup>10</sup> For more information see <<http://www.osce.org/>>.

<sup>11</sup> Armenia ratified the six treaties in 1993, Azerbaijan from 1992 to 1996 and Georgia in 1994. For the status of ratification, see <<http://www.ohchr.org/english/bodies/treaty/index.htm>>.

<sup>12</sup> For the Human Rights Committee, see UN Doc. E/CN.4/1996/76 at 2: "[...] all the people within the territory of a former state party to the Covenant remained entitled to the guarantees of the Covenant" and that, in particular the former entities of the Soviet Union "were bound by the obligations under the Covenant as from the date of their independence". See on the question of state succession to human rights treaties, R. Mullerson, "The Continuity of and Succession of States", (1993) 42 *International Comparative Law Quarterly* 491; For further references: S. Joseph, J. Sarah, J. Schultz & M. Castan, *The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Material and Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 5 et seq.

### 3.3. Council of Europe

Georgia joined the Council of Europe in 1999 and was followed by Armenia and Azerbaijan in 2001. Pursuant to its obligations assumed with accession to the Council of Europe all three countries have ratified the European Convention on Human Rights (ECHR), including Protocol No. 6 on the abolition of the death penalty. They have also ratified the European Convention for the Prevention of Torture (ECPT).<sup>13</sup>

In addition, each of the three countries assumed a range of obligations upon accession relating to the development of the rule of law.<sup>14</sup> These accession obligations include a long list of domestic legal changes to be adopted within set time frames and a range of specific institutional and legal steps to improve the human rights situation.<sup>15</sup> It followed the screening of the legal system for its compliance with the ECHR and sought to enhance the capacity of the legal system to protect those rights in practice. Compliance with these commitments is monitored by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE), which recently expressed grave alarm on the implementation of the commitments undertaken by Armenia and Azerbaijan and threatening with the suspension of both countries delegation to the Assembly.<sup>16</sup>

## 4. Challenges to the Rule of Law in the Caucasus

### 4.1. Constitutional Reforms

#### 4.1.1. Challenges to the Constitutional Framework

Constitutional reforms are among the salient features in countries overcoming an authoritarian past, where arbitrary rule is replaced by 'constitutionalism'. With the dissolution of the Soviet Union each of the three States adopted new constitutions, subsequently amended at various points in time. On a formal level they reflect democratic structures with a separation of powers, guaranteeing free and fair elections, endorsing a bill of rights and stipulating the independence of the judiciary.

In constitutional practise, however, lacking separation of power and constitutional culture continue to impede severely on the capacity of the legal system to protect human rights. In many instances it hampers the role of Parliament with regard to human rights law-making and its ability to control and question effectively the executive. It is a common experience that any rule of law reform has to secure the approval of the presidential administration.

A closer look into the three constitutions reveals the extent to which the system is entrenched with presidential powers, most notably reflected in the various powers of appointment and dismissal of all major posts. It impedes on the independence of the judiciary as it is largely within the ambit of presidential power to appoint and dismiss judges and to preside over bodies responsible for key aspects of judicial life.<sup>17</sup> Some of these powers may be acceptable if they were understood rather as the formal appointment upon the submission of an independent judicial council duly representing the judicial interests. However, in reality presidential influence is not only formal

but concrete. The role of presidential power over the judiciary is probably best reflected in the provision of the Azeri Constitution, that "[t]he President is the guarantor of human rights and judicial independence".<sup>18</sup> It should be noted that the President is not merely a formal and neutral arbiter, but holds the key executive powers. It also seems to reflect a misconception that human rights are guaranteed by a strong but benevolent leader rather than through a system of checks and balances.

#### 4.1.2. Recent Constitutional Reforms

When joining the Council of Europe it was anticipated, especially for Armenia and Azerbaijan, that this would lead to long awaited constitutional reforms rebalancing the separation of powers.

##### 4.1.2.1. Azerbaijan

While constitutional reforms in Azerbaijan in 2002 brought some positive changes with the establishment of an Ombudsman institution and the introduction of an individual complaint mechanism to the Constitutional Court, it completely failed to address the power concentration in the executive and the presidency, severely criticised by the Council of Europe Parliamentary Assembly.<sup>19</sup>

<sup>13</sup> See <<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheMembres.asp?CM=3&CL=ENG>>, 10 September 2004.

<sup>14</sup> See also V. Djeri, "Admission to Membership of the Council of Europe and the Legal Significance of Commitments Entered into by New Member States", (2000) 36 *Zeitschrift für ausländisches und öffentliches Recht und Völkerrecht* 605–630; On earlier accession practise, see H. Winkler, "Democracy and Human Rights in Europe", (1995) 47 *Austrian Journal of Public and International Law* 147–172.

<sup>15</sup> Parliamentary Assembly, Council of Europe, *Opinion No. 221 (2000), Armenia's Application for Membership of the Council of Europe*, 28 June 2000; Parliamentary Assembly, Council of Europe, *Opinion No. 222, Azerbaijan's Application for Membership of the Council of Europe*, 28 June 2000. Parliamentary Assembly, Council of Europe, *Opinion No. 209 (1999), Georgia's Application for Membership of the Council of Europe*, 27 January 1999.

<sup>16</sup> Parliamentary Assembly, Council of Europe, *Resolution 1358 (2004), Functioning of Democratic Institutions in Azerbaijan*, para. 16, 27 January 2004; Parliamentary Assembly, Council of Europe, *Resolution 1374 (2004), Honouring of Obligations and Commitments by Armenia*, para. 11, 28 April 2004; see also Parliamentary Assembly, Council of Europe, *Resolution 1361 (2004), Honouring of Obligations and Commitments by Armenia*, 27 January 2004.

<sup>17</sup> See for example, Article 73 of the Constitution of Georgia, according to which the President presides over the highest Council of Justice of Georgia, appoints and dismisses the judges in accordance with the Constitution and the procedure proscribed by the Organic law. See also on Azerbaijan, International Commission of Jurists, *Attacks on Justice, Global Report on the Independence of Judges and Lawyers*, 11<sup>th</sup> edition, 2002, Geneva, at 56 et seq.

<sup>18</sup> Article 8, para. 4 of the Constitution of Azerbaijan.

<sup>19</sup> See Parliamentary Assembly, Council of Europe, *Resolution 1358 (2004)*, *supra* note 17, para. 7 which states: "With regard to the separation of powers, the Assembly notes that the constitutional provisions regarding the separation of powers seem to be inadequate and that this fundamental appears not to be applied in practise. The Parliament must reinforce its independence vis-à-vis the executive in order to exercise control over the government's activities, especially in the field of respect for human rights. In a democratic system, the parliament must, in particular, be able to exercise its right to question members of the government and to receive precise answers as regards implementation of the laws and the use of government powers". See also Human Rights Watch, Background: The centralisation of the Presidential Power in Azerbaijan, available at <<http://www.hrw.org/reports/2004/azerbaijan0143.htm>>, 10 September 2004.

#### 4.1.2.2. Armenia

In Armenia, a constitutional reform package had been prepared with the support of the Venice Commission of the Council of Europe.<sup>20</sup> The reform would have greatly rectified the balance of powers, the framework for judicial independence and human rights protection. However, the new constitution failed to receive support in a referendum held together with presidential elections in May 2003. This also created an impasse as key rule of law reforms, such as the establishment of a parliamentary ombudsman, direct access to the Constitutional Court and judicial reforms were linked to the adoption of the new constitution. Presently, a new draft constitution is elaborated and is supposed to be submitted to the people at the latest by June 2005. Observers of the reform process attribute key responsibility for its failure to the authorities for their apparent reluctance to explain and support the reform or to even attempt to build a common platform for its support. Another lesson to be learned is that it is not sufficient for international actors, such as the Council of Europe, to rely only on a small group of people to elaborate the text without actively supporting the debate of the proposals. In light of the centrality of these reforms for the rule of law in Armenia, it will be important that the OSCE Office in Yerevan uses its capacity to facilitate debate of the reform process across the political spectrum.

#### 4.1.2.3. Georgia

The constitutional framework in Georgia has arguably been more viable over the years. However, President Shakhshvili's recent constitutional reform package introducing the post of prime minister, while moving closer to a French model of government, has also led to a weakening of the parliament and the judiciary vis-à-vis the executive.<sup>21</sup> The fact that the amendments were adopted in violation of the constitutional provision to ensure a one-month public debate is not likely to increase the constitutional culture in Georgia.<sup>22</sup>

#### 4.1.2.4. Conclusion

Setting a functioning system of constitutional checks and balances must remain high priority if the rule of law is to be anchored in the constitutional reality of the three countries. Recent reforms failed to address this issue and seriously question the political will for any viable rule of law with the capacity to challenge political power. Electoral fraud and other procedural obscurities during the referendum in Azerbaijan<sup>23</sup> or the lack of public consultation in Georgia seem to further damage an emerging culture of 'constitutionalism'.

### 4.2. Judicial and Legal Reform and Human Rights

Improving the capacity of the legal and judicial system to protect human rights has been at the core of many legal reforms over the years. The ratification of the ECHR has been important, in particular as the countries of the region followed the trend of ensuring the direct applicability of international human rights treaties and their supremacy over domestic law.<sup>24</sup> The combination of domestic applicability and the rem-

edy to the European Court of Human Rights offers a good model for the enforcement of human rights.<sup>25</sup> Moreover, all three States went through some process of assessing the compatibility of its legal order with the ECHR identifying areas in need of legislative reform.<sup>26</sup> Meanwhile, a cursory review shows that human rights protection through the legal system is still facing serious challenges.

#### 4.2.1. Judicial Independence

Lack of judicial independence is one of most fundamental impediments to the implementation of human rights standards. In an environment where judicial independence is not sufficiently secured, a culture of critical decision-making and references to international human rights law will remain largely an illusion. Some of the constitutional impediments have already been mentioned above.

In fact, concerns about the lack of independence of the judiciary have been regularly raised with regard to each of the three countries by the Council of Europe, UN treaty bodies as well as by various human rights organisations and actors present on the ground. A recent survey on Armenia illustrates the range of difficulties for the judiciary to assert its independence. One of the conclusions reads: "[U]ndue influence on judicial decisions is a pervasive problem that includes bribery, requests for specific outcome from governmental of-

<sup>20</sup> See in particular, Venice Commission, Council of Europe, *Draft Report on the Proposed Revision of the Constitution of the Republic of Armenia*, CDL (2001) 073rev, 7 January 2001; Venice Commission, Council of Europe, *Draft Revised Constitution of the Republic of Armenia and Explanatory Memorandum*, CDL (2001) 061, 26 June 2001. For additional documents see <[http://www.venice.coe.int/site/dynamics/N\\_Country\\_cf.asp?C=42&L=E](http://www.venice.coe.int/site/dynamics/N_Country_cf.asp?C=42&L=E)>, 10 September 2004.

<sup>21</sup> See the disregarded opinion of the Venice Commission, Council of Europe, *Opinion 281/2004, Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of Georgia*, (CDL) 2001, at 61, available at <[http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD\(2004\)008-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD(2004)008-e.asp)>, 10 September 2004. See also the statement by the OSCE ODIHR, *Report on the Partial Repeat Parliamentary Elections in Georgia*, 28 March 2004, Part 2, p. 7: "[...] in relation to the Parliament, the President now has considerable discretion to dissolve the legislature, while he can retain the government even in cases where parliament has expressed its lack of confidence."

<sup>22</sup> See OSCE ODIHR, *supra* note 20, p. 7.

<sup>23</sup> See also Parliamentary Assembly, Council of Europe, *Resolution 1305 (2002), Honouring of Obligations and Commitments by Azerbaijan*, 26 September 2002, at para. 4 iii and 5 ii.

<sup>24</sup> According to article 6 para. 2 of the Armenian Constitution international human rights treaties enjoy supremacy over domestic law and are considered to be directly applicable. See equally article 6 of the Constitution of Georgia. According to article 12 of the Azeri Constitution civil rights and liberties of the Constitution are implemented in accordance with international treaties on the protection of human rights. Article 148 (2) and 151 stipulate the supremacy over conflicting ordinary law.

<sup>25</sup> G. Staberock, "Closing the Implementation Gap – How to Make International Human Rights Treaties Work in Domestic Law", in *Yearbook of the International Commission of Jurists 2004*, Insertia, Antwerp, Oxford, New York, 2004, p. 275, 296 et seq.

<sup>26</sup> Parliamentary Assembly, Council of Europe, *Report on the Conformity of the Legal Order of Azerbaijan with Council of Europe Standards*, 19 September 1997; Council of Europe, *A Study on the Compatibility of Georgian Law with the Requirements of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and its Protocols*, H (2000) 13, September 2000; Conseil de l'Europe, Direction Générale des Droits de l'Homme, *Etude de la compatibilité du droit de la République d'Arménie avec les Exigences de la CEDH*, H (2000) 12, Octobre 2000.

ficials, friends, etc; *ex parte* communication; and political pressure".<sup>27</sup>

Key reforms regarding the status of judges and the regulation of the judiciary still need to be completed in each of the three Republics. A Council of Europe report on Georgia recently confirmed, that "[...] the independence of the judiciary and the functioning of the criminal justice system remains a major problem requiring urgent attention".<sup>28</sup> Within the accession obligations, Armenia is urgently required to ensure judicial independence, among others by adopting a law on the status of judges and the establishment of a Council of Justice, which is less influenced by members not representing the judiciary and not headed by the President.<sup>29</sup> Azerbaijan which seems to face even stronger challenges to judicial independence is requested to "[r]e-examine the procedures for appointment of judges within three years of accession to the Council of Europe"<sup>30</sup> and to "effectively continue and implement without delay the reform of the judicial system [...]"<sup>31</sup>

It is important that these reforms address the full spectrum of questions of judicial independence, including the exclusion of executive and presidential control over the selection, appointment and dismissal of judges, a system of clear and objective career advancement criteria, a transparent system of case assignments and disciplining procedures offering full judicial protection to mention only some aspects.

#### 4.2.2. Judicial Integrity

To some extent mirroring the independence of the judges is their responsibility not to accept external influence. In this context, a discussion on the rule of law cannot shed away from the problem of judicial corruption affecting all parts of the legal system. Its endemic nature and the magnitude of the problem are illustrated by a recent study on Armenia by the Center for Regional Development.<sup>32</sup> The study interviewed private individuals, members of the business community but also members of the State administration itself. All three groups, including public officials, uniformly named prosecutors and judges as the most corrupted institutions of the country.

The study and its results illustrate a problem that is likely to be at least as grave in Azerbaijan and Georgia. It illustrates that a rule of law culture within the legal and judicial system is still a long way to go. The challenge will be to ensure judicial accountability by not further curtailing judicial independence. In fact, it is suggested that many of the lacking guarantees and unclear provisions on appointment, career advancement do purposefully contribute to judicial corruption.

#### 4.2.3. An Independent Legal Profession (*Advokatura*)

A particular problem for the countries of the former Soviet Union has been the reform of the legal profession and the establishment of conditions for an independent legal defence. Human rights protection through the judicial system is hardly possible without a strong group of lawyers dedicated to human rights. They must be able to take on controversial cas-

es without fear of intimidation, hindrance or the risk of being identified with their clients' causes as a result of the discharge of their functions.<sup>33</sup>

Armenia and Georgia abolished the Collegium of Advocates, the remnant of the Soviet legal system, and lawyers and advocates can generally practise freely.<sup>34</sup> In Armenia several associations of lawyers were formed as non-governmental organisations as the old Collegium was abolished. In turn, the qualification and licensing of advocates, i.e. criminal defence lawyers, was placed under the responsibility of the Ministry of Justice, who failed to organise exams for a number of years. Another problematic feature was that only the successor to the Collegium of Advocates, which is known to be less progressive, can administer free legal assistance. It is hoped that these shortcomings will be rectified with a new draft law on *advocatura* presently under discussion.<sup>35</sup>

Much more severe challenges to human rights lawyering persist in Azerbaijan. The dominant feature of the law on advocates is the Collegium of Advocates, not substantially changed from its remnant of the Soviet legal system. It continues to maintain control over the legal profession rather than genuinely representing the interests of independent lawyers. This situation leaves little room for independent lawyers and associations.<sup>36</sup> The Collegium has not proven to be truly independent and the Qualification Commission, that was meant to licence new advocates, has been composed in their majority by members of the executive and judicial branch, which in turn is reportedly largely influenced by the executive.<sup>37</sup> Most dramatically, no licences were handed out for a number of years creating a severe crisis in the criminal

<sup>27</sup> American Bar Association and Central Eastern European and Eurasian Law Initiative (ABA Ceeli), *Judicial Reform Index for Armenia*, Washington D.C., May 2002, available at <[http://www.abanet.org/ceeli/publications/jri/jri\\_armenia.pdf](http://www.abanet.org/ceeli/publications/jri/jri_armenia.pdf)>, 10 September 2004.

<sup>28</sup> Council of Europe, *Compliance with Commitments and Obligations: The Commitments Undertaken by Georgia when Joining the Council of Europe*, SG/INF (2003), 17 January 2002. See most recently, Council of Europe, *Compliance with Commitments and Obligations: The Situation in Georgia*, SG/Inf (2004) 19, 28 June 2004, at 21.

<sup>29</sup> Parliamentary Assembly, Council of Europe, *Resolution 1361 (2004)*, *supra* note 17, at paras 9 and 14.

<sup>30</sup> Parliamentary Assembly, Council of Europe, *Opinion No. 222*, *supra* note 16.

<sup>31</sup> Parliamentary Assembly, Council of Europe, *Resolution 1358 (2004)*, *supra* note 17, para. 10 x.

<sup>32</sup> Center for Regional Development, *Transparency International Armenia, Country Corruption Assessment*, Public Opinion Survey, Yerevan 2002. The report is also available at <<http://www.transparency.am/Website/Publications/Survey/Survey-eng.pdf>>, 10 September 2004.

<sup>33</sup> United Nations Basic Principles of Lawyers, principles 16 and 18, available at <[http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/h\\_comp44.htm](http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/h_comp44.htm)> <[http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/h\\_comp44.htm](http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/h_comp44.htm)>, 10 September 2004.

<sup>34</sup> American Bar Association and Central Eastern European and Eurasian Law Initiative, *The Legal Profession Reform Index for Armenia*, November 2003, p. 2.

<sup>35</sup> See for a discussion of the present draft, American Bar Association and Central Eastern European and Eurasian Law Initiative, *Analysis of the 2003 Draft Law on Advocacy and Advocates Activity of the Republic of Armenia*, Ceeli Legal Assessment Series, Washington D.C., 15 December 2003.

<sup>36</sup> International Commission of Jurists, *supra* note X, at 56.

<sup>37</sup> *Ibid.*



justice system. This process also potentially undermines the possibility for more progressive lawyers associated with non-governmental organisations to take on criminal defence cases.

Most recently, Azerbaijan adopted a new law on Advocates. While generally the overcoming of the long impasse of reform was welcomed,<sup>38</sup> serious concern remain within the legal community as regards the ability of the new law to guarantee the independence of the profession. The Azerbaijan Lawyers Forum has expressed those concerns in a public appeal. It conceives the law as a continuation of the Collegium structure with some risk of further encroachment on the work of an independent legal profession.<sup>39</sup> Most disturbingly, however, is the attitude shown by the authorities towards the legal profession. The law has been kept secret for a long time and the process allowed only for marginal if any input from lawyers and advocates who after all will be directly affected by the law.<sup>40</sup> This leaves the perception that the authorities regard public debate and/or independent advocates as a potential threat. Ultimately, the new legal framework can only be considered to be some modest progress if it quickly leads to the admission of new advocates on the basis of objective and transparent criteria.

#### 4.2.4. Towards a Legal Human Rights Culture

While independence and impartiality are important conditions for a legal culture based on international human rights standards, they should not be mistaken as their full equation. An independent judge might well violate international human rights law, as can be seen by the number of cases at the European Court of Human Rights that have gone through an independent judicial process.

This is particularly the case in the former Soviet Union, including the Caucasus republics, where the legal community itself was largely part of the old *nomenklatura*. In the author's experience many lawyers, judges and prosecutors believe that international human rights norms are too general to be used and applied domestically. The recent judicial survey of the American Bar Association in Armenia found, that "while the judiciary had exclusive jurisdiction of cases of civil liberties such cases have been rarely initiated".<sup>41</sup> This underlines the need for training strategies on the ECHR and its case law. Especially, the interpretation of limitation clauses ("necessary in a democratic society") seems to require additional training in order to ensure the enforcement of civil liberties. To be fair, it should be said that there is a raising understanding of the ECHR and its case law among some parts in the legal community, but it remains a relatively small group of lawyers and judges.

In successful transition countries leading courts have taken important human rights decisions. In Eastern Europe they have referred directly to the ECHR and played a crucial role in the strengthening of a rule of law culture. Some courts in the region, such as the Russian Constitutional Court, have also set positive examples in deciding against State interests and in referring to international standards.<sup>42</sup>

It is important that the Council of Europe obliged accession countries, such as Armenia and Azerbaijan, to introduce indi-

vidual complaint procedures to their Constitutional Courts.<sup>43</sup> Armenia is lacking behind in this reform due to its delayed constitutional reform. Georgia is said to have recently at least broadened its originally very narrow access to the Court.<sup>44</sup> The importance of direct access to constitutional justice is underlined by the fact that it is unlikely that lower courts will apply international standards if not 'encouraged' by their leading courts. The higher courts have also an important task to break the culture of impunity for legal violations by the law-enforcement agencies. So far there have been only some human rights friendly rulings with references to the ECHR by all three constitutional courts. A positive decision was the ruling of the Armenian Constitutional Court that held the interferences into the demonstrations during the controversial presidential elections to be in breach of article 11 of the ECHR and further declared violations of electoral rights.<sup>45</sup> The Court also played a positive role in partnership with the Venice Commission on issues of constitutional reform. The Azeri Constitutional Court, who is said to have upheld constitutional rights on some occasions,<sup>46</sup> showed dependence on the presidency in two questionable decisions concerning electoral fraud and the political hand-over from father to son.<sup>47</sup> Overall, the assessment seems to be fair that the constitutional courts have not yet left their mark in terms of human rights jurisprudence. It will be of great importance that the Constitutional Courts will fully demonstrate their independence vis-à-vis the executive and use the individual recourse to develop their human rights jurisprudence. International assistance will be important as these highest courts want to be reputable, a test to be passed on the basis of their human rights record.

#### 4.3. Human Rights and Criminal Justice

Human rights are nowhere more at risk than in the criminal justice field. This holds particularly true with regard to the former Soviet Union and the Caucasus, where the accession to the ECHR and the ICCPR required a fundamental overhaul

<sup>38</sup> See Press release, *OSCE Office in Baku Supports Conference on Reforms of Azerbaijani's Bar System*, 25 June 2004, at <[http://www.osce.org/news/show\\_news.php?id=4186](http://www.osce.org/news/show_news.php?id=4186)>, 10 September 2004.

<sup>39</sup> Appeal of Azerbaijan Lawyers Forum to deputies, *NGO's, Political Parties and International Organisations about the Draft Law on Amendments to the Law on Advocacy* (on file with the author).

<sup>40</sup> Ibid.

<sup>41</sup> American Bar Association and Central Eastern European and Eurasian Law Initiative (ABA Ceeli), *Judicial Reform Index for Armenia*, Washington D.C., May 2002, Assessment Factor 7, available at <[http://www.abanet.org/ceeli/publications/jri/jri\\_armenia.pdf](http://www.abanet.org/ceeli/publications/jri/jri_armenia.pdf)>, 10 September 2004.

<sup>42</sup> B. Bowring, "Russia's Accession to the Council of Europe and Human Rights", (2000) 6 *European Human Rights Law Review* 362–379.

<sup>43</sup> Parliamentary Assembly, Council of Europe, *Opinion 222 (2000), Azerbaijan's Application for Membership in the Council of Europe*, para. 15.

<sup>44</sup> See Human Rights Committee, *Comments by the Government of Georgia on the Concluding Observations of the Human Rights Committee*, CCPR/CO/74/GEO/Add.1, 14 May 2003, paras 9 and 10.

<sup>45</sup> The decision is available on the Venice Commission database CODICES, <<http://codices.coe.int/>>, 10 September 2004.

<sup>46</sup> International Commission of Jurists, *Attacks on Justice*, *supra* note X, at 56.

<sup>47</sup> See for further reference to the two rulings, Freedom House, *Nations in Transition 2004*, Azerbaijan, at 15 et seq., available at <<http://www.freedomhouse.org/research/nattransit.htm>>, 10 September 2004.

of the criminal justice system. Positive recent developments include the *de jure* abolition of the death penalty and the decriminalisation of consensual homosexual relationships as a result of accession obligations.

Despite the many reforms of the last years a serious implementation gap continues to exist with regard to rights under investigation and the implementation of fair trial principles. Finally, the rule of law is threatened by the abuse of the legal system for political persecution.

#### 4.3.1. Human Rights in the Investigative Process

The lack of implementation of rights for those under investigation is a pervasive feature in the three countries. Two important improvements, however, stand out, namely the introduction of the right to a lawyer upon arrest and the transfer of the authority to sanction the arrest of a person from the prosecutor to a judge in compliance with article 5 (3) of the European Convention on Human Rights. The latter issue has been a particularly contentious issue in the Community of Independent States. This important break with the legal tradition of the Caucasus recognises that the judiciary has a direct and fundamental obligation to control the legality of intrusive investigative measures. In Armenia, for example, a number of other measures such as wire tapping, house searches have been made subject to judicial authorisation as well. This illustrates the impact of the European Convention on Human Rights on the domestic legal order.

Notwithstanding these positive developments, pre-trial detention seems to continue to be imposed on suspects as the rule rather than as an exception. In this sense judicial authorisation of arrest has not yet fully produced the expected results. Partly as a result of an old mentality within the legal system, some judges and prosecutors continue to treat 'suspects' and 'arrested' almost as synonyms. Moreover, it is not clear whether practice keeps with the requirements that suspects must be brought physically before the judge.<sup>48</sup>

Unfortunately, law enforcement and investigators continue to circumvent the rights of those under investigation. A well-known practise, common to the CIS, is that investigators and prosecutors interrogate suspects as witnesses in order to circumvent the right to silence, to a lawyer or to gain time before requesting a judicial arrest warrant. Another common feature seen in Georgia but also recently in Armenia are various bureaucratic obstacles that delay direct access by lawyers to their clients.<sup>49</sup> This shows the need to improve the professionalism and human rights awareness of law enforcement personnel but most of all the need for the judiciary to prevent a climate of procedural abuse and impunity.

#### 4.3.2. Fair Trial and Equality of Arms

A number of reforms have attempted to address the lack of fair trials. Many problems stem from a lack of equality of arms. Already the physical impression that the courtroom creates with a cage for the defendant questions the possible

implementation of the presumption of innocence in practise.

Many of the problems result from the lacking balance of power between the different actors, such as the imbalance between prosecution and defence. Some of the powers of the *Prokuratura* have been reduced, for example the abolition or reduction of the prosecutors' function of general review (*nazdor*), which allowed prosecutors to challenge final judicial decisions.<sup>50</sup> However, the procuracy remains at the apex of the criminal justice system. A recent study on one of the countries seems to be representative in concluding, that "although laws have changed, many of the habits and practices of the Communist era have not, and compliance with the spirit of the new legislative framework is spotty. Few really believe that prosecutors and advocates have equal powers in the courtroom. Judges are still hesitant to oppose the will of the prosecutor, and acquittals, as a result, remain very rare".<sup>51</sup>

Trials still rely considerably on evidence obtained in the investigation, which is often introduced as written statement (protocol). Confessions remain a key element of a standard criminal case, which encourages the use of pressure to obtain a statement. Procedural safeguards and rights of the defence remain limited during the investigation (e.g. for example with regard to access to files or forensic expertise) and they often have limited tools to challenge effectively the lawfulness of the evidence at a later stage of the proceedings.<sup>52</sup> There is the further need to introduce more adversarial aspects in the trial in order to remedy the continued inequality between the parties.

#### 4.3.3. The Abuse of the Legal System for Political Persecution

A fundamental problem for the rule of law in the region remains the use of the legal system for political purposes. This is true to some extent with regard to the use of libel suits against independent media. The most blatant case are Azerbaijan's political prisoners. The Parliamentary Assembly of the Council of Europe mandated Azerbaijan with accession to the Council of Europe to "[...] release or to grant a new trial

<sup>48</sup> European Court of Human Rights, *Schiesser v. Switzerland*, Application No. 7710/76, 4 December 1979, at para. 31. See with regard to Georgia, Human Rights Watch, *Backtracking on Reform: Amendments Undermine Access to Justice*, Vol. 12, No. 11 (D), October 2000, at 28.

<sup>49</sup> See also in this regard Concluding Observations of the Human Rights Committee, *Georgia*, UN Doc. CCPR/C/70/Add.75, para. 18, 5 May 1997, stating that also bureaucratic hurdles in the access to legal counsel may violate article 14 ICCPR. In Armenia this problem occurred in the context of arrests under the administrative code in the run-up to the parliamentary elections.

<sup>50</sup> Parliamentary Assembly, Council of Europe, Report by A. Grosz & G. Casan, *Honouring Obligations and Commitments by Azerbaijan*, Doc. 9545 revised, para. 66; American Bar Association and Central Eastern European and Eurasian Law Initiative, *The Legal Profession Reform Index for Armenia*, *supra* note 34, p. 1, according to which the prosecutor retains the power of appeal. But also special advocates have obtained a similar right to ensure equality of arms.

<sup>51</sup> American Bar Association and Central Eastern European and Eurasian Law Initiative, *The Legal Profession Reform Index for Armenia*, *supra* note 34, p. 2.

<sup>52</sup> See for example the critique regarding Georgia, Human Rights Watch, *Backtracking on Reform: Amendments Undermine Access to Justice*, Vol. 12, No. 11 (D), October 2000, p. 24 et seq.

to those prisoners who are regarded as political prisoners by human rights organisations [...].<sup>53</sup> Out of a list of originally 714 possible prisoners two renowned human rights experts identified a list of political prisoners.<sup>54</sup> While Azerbaijan has formally complied with the obligation to release or to re-trial, there are serious doubts on the fairness of some the re-trials.

The wave of politically motivated arbitrary arrests following the 2003 presidential elections raises very serious concerns as to the continuous taking of political prisoners in Azerbaijan. The existence of political persecution in Azerbaijan will hamper not only the administration of justice in these cases but threaten any prospect for a genuine rule of law. Armenia too has seen a wave of arbitrariness in the last year against the opposition, mainly in relation to freedom of assembly and the (ab)use of the famously infamous old-soviet-style administrative code (criminal misdemeanours) that allow administrative detention of up to 15 days upon determination of the Courts.

Both cases illustrate that the lack of sufficient checks and balances allow the authorities to revert to authoritarian patterns when they feel that their power basis is threatened.

### 4.3. Prison Conditions and Penitentiary Reform

#### 4.3.1. The Need for Reforms

Improving prison conditions and the legal framework for those in custody has been a particular challenges in the region. Reform is necessary to overcome the abusive and militarised nature of a penitentiary system that used to be sealed off from society. After independence the conditions further deteriorated as prisons were low political priority and funds were reduced.<sup>55</sup> Lacking reforms, such as the liberalisation of punishment policies contributed to overcrowding, which in turn made TBC a pervasive feature of prison life. The lack of public control and access (e.g. to family, lawyers and doctors) were other features of the problem, amplified in pre-trial custody.

#### 4.3.2. The Reform: Transfer of Authority to the Ministry of Justice

As in other Central Eastern European countries the reform has to address not only prison conditions but also major institutional and legal changes. The aim was to democratise and to demilitarise prisons to ensure better respect for human rights. As in other CIS countries this required the transfer of authority from the Ministry of Interior to the Ministry of Justice, linking the penitentiary system to the justice sector rather than the law enforcement apparatus. The reform was steered by the prospect of Council of Europe accession and successfully supported by the ODIHR.<sup>56</sup> By the time of writing, the formal transfer of authority seems to have been completed in all three Republics.

The transfer of authority does include pre-trial detention facilities (SIZOs) and those of the Ministry of National Security. It may not come as a surprise that the transfer of these facilities met the strongest political opposition. The reform

aims to ensure that those who hold prisoners have no direct interest and involvement in law enforcement tasks or in criminal investigations. The transfer of authority over SIZOs was important in light of their notorious human rights record. In the CIS, prisoners' rights are traditionally more severely curtailed during the investigative process than in regular colonies. In the legal reality of the Caucasus prison governors often perceive it as their task to 'facilitate' a 'successful investigation'. The risks associated with a prison system that is actively asked to 'support the investigation' of detainees was recently highlighted when details about the abuses in the prison of Abu Ghraib in Iraq were reported.<sup>57</sup>

#### 4.3.2. The Challenge: Translating the Reform into Change

The challenge for the coming years will be to ensure that institutional change translates into dire needed improvements of the prison conditions and a culture of respecting the rights of those in custody.

Some progress has been made with the adoption of new criminal codes with more liberal punishment and prison laws and regulations more closely based on European prison standards. Arguably, progress has also been made in the opening-up of the prison system in the three countries. Remarkable is the establishment of the Civil Society Monitoring Board (CSMB) in Armenia with the mandate to access and monitor prison conditions, to make recommendations and to issue reports on the conditions.<sup>58</sup> The establishment of this body is particularly interesting in light of the obligations under the new Additional Protocol to the UN Convention Against Torture requiring the establishment of a 'national visiting mechanism'.<sup>59</sup> Unfortunately, Georgia recently announced the abolishment of its civil society monitoring group. It is to be hoped that it will be re-created in a more effective way

<sup>53</sup> Parliamentary Assembly, Council of Europe, *Opinion No. 222, supra* note 16, para. 14 iv b.

<sup>54</sup> Cases of alleged political prisoners in Azerbaijan, *Final Report of the Independent experts, Messrs Stefan Trechsel and Evert Alkema*, SG/Inf (2004) 21, 13 July 2004.

<sup>55</sup> Another factor is the economic ruin of enterprises connected to the colonies following independence. Work during imprisonment followed less a rationale of re-socialisation, but of economic gain.

<sup>56</sup> See also OSCE, *Supplementary Human Dimension Meeting on Penitentiary Reform*, available at <[http://www.osce.org/documents/odihr/2002/07/1793\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2002/07/1793_en.pdf)>, 10 September 2004.

<sup>57</sup> See in particular section 3.2 of the ICRC Report of the International Red Cross on the treatment by the coalition forces of prisoners of war and other protected persons by the Geneva Conventions in Iraq during arrest, internment and interrogation, February 2004, which describes amongst others the process of humiliation in order to facilitate the cooperation with the investigators. The report is available at <[http://www.global-security.org/military/library/report/2004/icrc\\_report\\_iraq\\_feb2004.htm](http://www.global-security.org/military/library/report/2004/icrc_report_iraq_feb2004.htm)>, 10 September 2004.

<sup>58</sup> See Article 47 of the Law on Holding Detained and Arrested Individuals and the implementing decree "On approving the Regulation on the Activity of the Group of Civil Society Monitors of the Penitentiary Service under the Ministry of Justice of the Republic of Armenia (on file with the author).

<sup>59</sup> The Optional Protocol to the UN Convention Against Torture establishes a Sub-Committee under the existing Committee Against Torture to conduct preventive visits and the nomination/establishment of one or more "national preventive mechanisms". For more information, see <[http://www.apt.ch/un/opcat/dop\\_appeal.htm](http://www.apt.ch/un/opcat/dop_appeal.htm)>, 1 September 2004.

rather than in reduced capacity.

Complementing the transfer of authority with continuous efforts to change the mentality within the penitentiary system needs to be regarded as high priority. This is pertinent when visiting some of the prisons in the region. Mentality change is at least equally needed as are financial resources. Conditions have improved but remain difficult and corruption is blatant. Further reform also needs to establish professional training centres and where already existing as in Azerbaijan strengthen the human rights curriculum at the expense of traditional military and policing aspects of prison staff training.<sup>60</sup>

Overall, the reform of the penitentiary system has to be seen as one of the more positive developments in the rule of law in the Caucasus. One of the reasons for its relative success seems to be that prison reforms are perceived less as a threat to executive power than a critical judiciary or independent human rights institution.

#### 4.4. Human Rights Ombudsperson

##### 4.4.1. Human Rights Ombudsperson in Transition Countries

The establishment of National Human Rights Institutions, usually in the form of a Human Rights Ombudsperson has been a common feature in transition countries in Eastern Europe. It is, thus, not surprising that the international community supported their creation also in the Caucasus and made their establishment a requirement for accession to the Council of Europe for Armenia and Azerbaijan.<sup>61</sup>

The rationale is that such institutions contribute to an emerging rule of law. In the presence of a slow, inaccessible formal justice system that lacks public confidence, an informal institution can be a useful complement. In the CIS this is amplified by a lack of effective administrative or public law remedies. Human rights institutions can undoubtedly help to root international standards more effectively in the domestic legal system. Importantly for the CIS, they may help to overcome an antagonising friend-enemy scheme, which prevents any critical dialogue between government and civil society. Experiences in Eastern Europe seem to confirm the potential impact of human rights institutions for a successful rule of law transition.<sup>62</sup>

##### 4.4.2. Challenges in the Caucasus

The experiences in the Southern Caucasus show the difficulties in creating independent and effective institutions in presidential societies. It illustrates that while institutions can be successful in transition countries, they do not exist in a vacuum and face obstacles if a clear commitment to checks and balances are missing.

###### 4.4.2.1. Georgia

The Public Defenders Office of Georgia was established in 1997. Despite financial support of UNDP it soon became known for its lack of effectiveness and problems of good gov-

ernance.<sup>63</sup> The situation only improved with the election of Nana Devdariani as Ombudsperson who slowly re-established lost public confidence by using her mandate more effectively. However, the latitude of the authorities to implement the recommendations of the Ombudsperson often reduced the impact. An example for the pro-active use of her mandate has been the initiation of a 'Rapid Reaction Programme' consisting of a scheme of unannounced visits to police stations in the region of Tbilisi. In light of the endemic law enforcement abuses in Georgia this shows the potential of national institutions in transition countries. At present the position of the Ombudsperson is vacant. Whether the institution will be able to establish itself as a serious rule of law institution will depend on the credibility of the next Ombudsperson and the attitude of the Government towards the status and independence of the institution.

###### 4.4.2.2. Armenia

Armenia adopted a law on the human rights Ombudsman in 2004 and recently appointed its first Ombudsperson. While no judgement can therefore be made as to the performance of this new institution, it should be noted that the institution fully falls into the pattern of presidential appointment and dismissal. While the authorities proposed from the beginning a presidential institution, this was marred with rejection by all international actors involved (OSCE ODIHR, Council of Europe and UNDP) who strongly suggested a parliamentary institution.<sup>64</sup> With a reading of the Constitution that would only allow presidential appointment and the failure of the constitutional referendum, the Council of Europe conceded at least temporarily until the adoption of a new constitution, however, urging for a credible interim solution.<sup>65</sup> This puts a credibility question on the institution from its very start and puts a heavy burden on the Ombudsperson to prove her personal credibility. It sets a difficult precedent for Armenia as well as for other CIS countries that may seek legitimacy for presidential rather than parliamentary human rights institutions.<sup>66</sup>

<sup>60</sup> The establishment of a training system is envisaged in Armenia as part of the Ministry of Justice's reform package. While prison training existed in the former Soviet Union, training centres are now located in a foreign country.

<sup>61</sup> See *supra* note 16.

<sup>62</sup> In a number of countries of Central and Eastern European countries, human rights institutions proved to be well performing rule of law institutions. The example of the Polish Commissioner for Civil Rights Protection and its important influence on the rule of law transition in Poland is the most telling example as the institution was established even before the end of communism and is credited greatly for the improvement of the rule of law.

<sup>63</sup> The ODIHR had also temporarily suspended its assistance to the institution in 1999.

<sup>64</sup> OSCE ODIHR, *Legal Analysis on the Draft Law on the Public Defender Office (Ombudsman) of Armenia* (on file with the author); Council of Europe, *Legal Expertise on the Draft Law on the Defender of Human Rights of the Republic of Armenia*, Jernej Rovsek, 22 August 2002, H (2000) 10; Venice Commission, Council of Europe, *Opinion No. 232/2003, On the Draft Law on the Human Rights Defender of Armenia*, 20 March 2003.

<sup>65</sup> See in particular Parliamentary Assembly, Council of Europe, *Resolution 1361*, *supra* note 17, para. 11.

<sup>66</sup> This is relevant particularly with regard Belarus and Central Asia, where Kazakhstan has established an Ombudsman by presidential decree.

#### 4.4.2.3. Azerbaijan

Azerbaijan established a national institution in 2002 and enshrined the institution in the constitution. The Parliament quickly elected the presidentially proposed candidate – though the person was not perceived as a very credible choice by human rights organisations. After two years of existence and material support by UNDP there is yet no serious sign of life of the institution. The complete silence with regard to the human rights abuses following last years' election are not dignifying for any human rights institution. The situation in Azerbaijan risks to seriously put the long-term credibility of the institution into peril. Moreover, it raises the question as to whether the Council of Europe should accept an institution that formally fulfilled the accession criteria but seems to be nothing more than a presidential window-dressing.

### 5. Conclusions

The three Caucasus Republics have undertaken a considerable number of reforms and improved the rule of law in their countries. Many of these changes would have been difficult to imagine without the process of European integration.

A serious implementation gap remains with regard to many reforms and new legislation, in particular regarding the balance of power within the judicial system and the realisation of the equality of arms principles in trials. This requires additional efforts to build a legal culture and to ensure that the judiciary, also at lower levels, can secure the respect for human rights standards. The legal transition so far succeeded to establish only a formal rule of law.

Reforms have been substantially less effective when they were perceived as potential threat to the executive. Especially, Armenia and Azerbaijan have yet to establish sufficient checks and balances for a viable rule of law. The question of constitutional reforms, judicial independence or as in Azerbaijan of an independent bar and the difficulties to establish genuinely independent and effective national human rights institutions confirms this point.

Rule of law requires democratic space to breath and to grow. This is particularly so in the context of transition. As stated by a report to the Committee of Ministers of the Council of

Europe regarding Armenia and Azerbaijan: "The authorities appear to find it difficult, in terms of both drafting appropriate legislation and in practise, to address matters relating to the separation of powers. The independence of the legislative, the judiciary and the media appears to be perceived as a threat to the power which lies mainly in the hands of the respective presidents".<sup>67</sup>

The legal system will remain susceptible to political abuse as long as these shortcomings are not remedied. In turn, political abuse of the legal system will damage the rule of law culture beyond the individual politically motivated interference.

The most important issue seems to be as to whether there is sufficient political will for critical rule of law reforms and how the international community can assist to strengthen such political will.

In order to do so, the rule of law must not be seen as a purely technical question, but as the litmus test for the political will to democratic governance. It is important that all international actors speak with one voice. There is no shortage of international assistance, but the same benchmarks to measure reform should be applied.

The Council of Europe has an important challenge to uphold its standards in monitoring the progress by the Caucasus Republics. The possible suspension of the accreditation of delegations to the Parliamentary Assembly must be a serious option. It may well be asked, whether the present problems in Azerbaijan were predictable and a country with a recognised list of political prisoners and no track record of free and fair elections should have been accepted. Rather than setting various obligations with accession, it would have been preferable to make these criteria the benchmark for accession itself.

International and domestic NGOs should monitor the implementation of legal reforms more consistently. Moreover, considerable opportunities do now exist for lawyers to effectively challenge the legal system domestically and internationally. ■

<sup>67</sup> Council of Europe, Council of Ministers, *Monitoring Group – 3<sup>rd</sup> Progress Report*, CM (2003) 101 revised, 4 September 2003, para. 12.

## Die Arbeit des Auswärtigen Amtes im Bereich des humanitären Völkerrechts\*

Reinhard Haßenpflug\*\*

Ich freue mich, Ihnen heute Abend zum Thema „Die Arbeit des Auswärtigen Amtes im Bereich des humanitären Völkerrechts“ referieren zu können. Wie ich dem Kursprogramm entnommen habe, haben Sie in den vergangenen Tagen bereits in Vorträgen von renommierten Experten des humanitären Völkerrechts viel zu den Grundlagen und zu einzelnen Themen des humanitären Völkerrechts erfahren. Die Bitte an mich lautete – so habe ich es jedenfalls verstanden –, Ihnen heute ein wenig über die praktische Anwendung des humanitären Völkerrechts zu berichten.

Lassen Sie mich mit einigen Bemerkungen zu meiner Person und zu meinem Aufgabenbereich beginnen: seit Mai 2002 bin ich im völkerrechtlichen Grundsatzreferat des Auswärtigen Amtes als Referent tätig. Zu meinem Aufgabenbereich gehört u.a., aber nicht ausschließlich, auch das Gebiet des humanitären Völkerrechts. Daneben bin ich beispielsweise auch zuständig für die Vorbereitung und Koordinierung der Prozeßvertretung in Verfahren vor dem Internationalen Gerichtshof, in denen die Bundesrepublik Deutschland Partei ist. Gerade in diesem Jahr standen kürzlich die mündlichen Verhandlungen in zwei derartigen Verfahren an, zum einen in einem Verfahren des früheren Jugoslawiens gegen acht NATO-Staaten wegen des Kosovo-Konflikts sowie in einem Verfahren des Fürstentums Liechtenstein gegen Deutschland wegen angeblicher Verletzungen der liechtensteinischen Souveränität und Neutralität.

Zum besseren Verständnis der Einordnung des humanitären Völkerrechts in die Arbeit des Auswärtigen Amtes möchte ich Ihnen zunächst anhand der Ihnen vorliegenden Organigramme kurz den Aufbau des Auswärtigen Amtes erläutern. Natürlich sind in diesem Organigramm nicht die Botschaften und Konsulate enthalten, die das Auswärtige Amt weltweit unterhält. Für den Bereich des humanitären Völkerrechts sind insbesondere die Vertretungen oder Missionen der Bundesrepublik Deutschland bei Internationalen Organisationen von Bedeutung. Insbesondere denke ich dabei an unsere Vertretungen bei den Vereinten Nationen in New York und Genf. Die letztgenannte Vertretung ist auch für die regelmäßigen Kontakte und die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz in Genf zuständig.

Wie Sie sehen können, umfasst das Auswärtige Amt sieben Fachabteilungen. Die sogenannten „Politischen Abteilungen“ 2 und 3 sind weitgehend nach dem Regionalprinzip organisiert, d.h. die jeweiligen Arbeitseinheiten bzw. Referate sind für einzelne Länder oder Regionen zuständig. Mit Ausnahme der Europaabteilung, die z.T. auch Länderzuständigkeiten einschließt, sind die übrigen Arbeitseinheiten dagegen nach dem Fachprinzip aufgebaut, d.h. ihre Aufgliederung richtet sich nach einzelnen fachlichen Themenbereichen.

Auch die Rechtsabteilung, die im Auswärtigen Amt die Nummer 5 trägt, ist nach diesem Fachprinzip organisiert. Von den elf Referaten der Rechtsabteilung beschäftigen sich mehrere mit einzelnen völkerrechtlichen Themenbereichen, z.B. dem Recht der völkerrechtlichen Verträge oder dem Recht der diplomatischen Beziehungen. Andere Referate sind für Fragen des internationalen Straf- oder Zivilrechts sowie insbesondere für den sehr arbeitsintensiven Bereich des Ausländer- und Visumsrechts zuständig. Für die Grundlagen des Völkerrechts und für seine Fortentwicklung ist das völkerrechtliche Grundsatzreferat mit der Nummer 500 zuständig. Neben seiner Zuständigkeit für die allgemeinen Quellen des Völkerrechts beschäftigt sich das Referat auch mit vielen Einzelthemen des Völkerrechts, so z.B. dem Recht der Staaten-nachfolge, der Frage der Anerkennung von Staaten oder der Staatenimmunität. In diese Zuständigkeit für einzelne Themen des Völkerrechts fällt auch das humanitäre Völkerrecht.

Was sind nun die Aufgaben der Rechtsabteilung bzw. des Völkerrechtsreferats? Neben der Betreuung von rechtlichen Einzelfällen zählt dazu primär die rechtliche Beratung der politischen Arbeitseinheiten und der Leitungsebene des Auswärtigen Amtes. Zahlreiche außenpolitische Geschehensabläufe und Entscheidungsprozesse werfen auch rechtliche, insbesondere völkerrechtliche Fragestellungen auf. In die außenpolitischen Entscheidungsprozesse, die zunehmend multilateral, insbesondere im EU-Rahmen, abgestimmt werden müssen, fließen wiederholt rechtliche Fragestellungen ein. Häufig wird die Frage gestellt, ob das Völkerrecht – sei es das völkerrechtliche Vertragsrecht oder das Gewohnheitsrecht – die Ermächtigung zu einem außenpolitisch gewollten Handeln hergibt oder aber umgekehrt diesem Handeln Grenzen setzt. Hierzu ist natürlich die Meinung und Stellungnahme der Rechtsabteilung gefordert.

Wie Sie meinen Ausführungen entnehmen können, ist die völkerrechtliche Arbeit fest im Kontext der außenpolitischen Strategieplanung, aber auch der tagtäglichen Arbeit des Auswärtigen Amtes verankert. Dies gilt selbstverständlich auch für den Bereich des humanitären Völkerrechts. Aus dieser Einbettung des Völkerrechts in den allgemeinen außenpolitischen Geschehensablauf im Auswärtigen Amt folgt eine enge Vernetzung mit den anderen Abteilungen des Ministeriums. Für den Bereich des humanitären Völkerrechts sind dies insbesondere die Referate in der Abteilung „Globale Fragen“,

\* Vortrag auf dem vom DRK und dem IFHV durchgeführten 10. DRK-Sommerkurs im Humanitären Völkerrecht, Berlin, August 2004 (vgl. dazu auch den Bericht von Lussignoli/Reim in dieser Ausgabe der HUVI). Im Interesse der Authentizität wurde die Vortragsform beibehalten. Die Redaktion dankt dem Referenten für die Überlassung des Manuskripts.

\*\* Dr. Reinhard Haßenpflug ist Vortragender Legationsrat, Auswärtiges Amt, Referat 500.

die sich mit der internationalen Menschenrechtspolitik befassen. Über das Verhältnis von humanitärem Völkerrecht und Menschenrechten, speziell ihrer Anwendung in bewaffneten Konflikten, haben Sie heute ja bereits ein Referat gehört. Eine häufige und intensive Abstimmung findet auch mit den Referaten dieser Abteilung statt, die für den VN-Sicherheitsrat und die Generalversammlung zuständig sind. Immer dann, wenn sich diese VN-Organen mit internationalen Krisen befassen, in denen auch die Anwendung oder Durchsetzung des humanitären Völkerrechts in Rede steht, ist eine solche Zusammenarbeit geboten.

Ein intensiver Austausch findet ebenso mit den Arbeitseinheiten der Abteilung für Abrüstung und Rüstungskontrolle statt. Diese Abteilung ist für die internationalen Abkommen zuständig, die ein vollständiges Verbot von bestimmten Waffentypen bezwecken oder aber deren Einsatz in bewaffneten Konflikten verbieten oder zumindest beschränken. Ich denke dabei zum Beispiel an den Ottawa-Vertrag zum Verbot von Landminen oder an das VN-Waffenübereinkommen von 1980, das den Einsatz bestimmter konventioneller Waffen untersagt oder einschränkt. Auch zu diesem Thema haben Sie bereits heute einen Vortrag gehört.

Bislang habe ich Ihnen darzustellen versucht, wie das humanitäre Völkerrecht in die Binnenstruktur des Auswärtigen Amtes eingebunden ist. Jetzt möchte ich einige kurze Anmerkungen dazu machen, wie das humanitäre Völkerrecht in die Außenwirkung bzw. in die nach außen gerichtete Arbeit des Auswärtigen Amtes einfließt. Zunächst gilt es festzuhalten, dass das humanitäre Völkerrecht nicht die exklusive Domäne des Auswärtigen Amtes ist, auch wenn dem Auswärtigen Amt hierfür innerhalb der Bundesregierung die sog. „Federführung“ obliegt. Mit dem Bereich des humanitären Völkerrechts ist aber insbesondere auch das Bundesministerium der Verteidigung befasst, das aufgrund seiner Zuständigkeit näher an der praktischen Anwendung des humanitären Völkerrechts „dran ist“, insbesondere im Hinblick auf die Ausbildung der Soldaten in der Bundeswehr, zu der die Schulung im Bereich des humanitären Völkerrechts gehört. Dementsprechend findet zu vielen Fragen des humanitären Völkerrechts eine enge Abstimmung gerade mit diesem Ressort statt. Zudem ist das Bundesministerium der Justiz aufgrund seiner Zuständigkeit auch für das internationale Recht mit Themen des humanitären Völkerrechts befasst.

Wenn es jedoch um die Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts oder um die Aushandlung völkerrechtlicher Verträge im Bereich des humanitären Völkerrechts geht, so liegt die Zuständigkeit dafür zunächst beim Auswärtigen Amt. Als jüngstes Beispiel für einen solchen Vertrag möchte ich das V. Protokoll zur „VN-Waffenkonvention“ erwähnen, das im November des vergangenen Jahres vereinbart wurde und völkerrechtlich verbindliche Regelungen zur Problematik der Beseitigung sog. „Kampfmittelrückstände“ (explosive remnants of war) enthält. Die Verhandlungsdelegation in Genf wurde von Beamten des Auswärtigen Amtes geleitet, ihr gehörten aber auch Mitarbeiter des Bundesverteidigungsministeriums an.

Als weiteres Beispiel für die koordinierende Tätigkeit des Auswärtigen Amtes im Bereich des humanitären Völkerrechts möchte ich die Vorbereitung der 28. internationalen Rotkreuzkonferenz erwähnen, die vom 2. bis 6. Dezember 2003 in Genf stattfand. Bei dieser Veranstaltung, die alle vier Jahre organisiert wird, handelt es sich um die bedeutendste multilaterale Konferenz zum humanitären Völkerrecht. Die Konferenz versammelt Vertreter der Vertragsstaaten der Genfer Abkommen sowie der nationalen Gesellschaften der Rotkreuz- und Roten Halbmondbewegung. Auch wenn sie keine völkerrechtlich bindenden Verträge oder Resolutionen verabschiedet, so kommt den Konferenzdokumenten, insbesondere der Abschlusserklärung und dem sog. „Aktionsprogramm“ doch eine große politische Bedeutung zu. Die erwähnten Texte können vielleicht sogar als sog. „soft law“ auf dem Gebiet des humanitären Völkerrechts qualifiziert werden.

Das Auswärtige Amt, insbesondere das Referat 500, hatte die Koordinierung der Vorbereitung dieser Konferenz übernommen und so beispielsweise zu mehreren Treffen mit Vertretern anderer Ressorts im Vorfeld der Konferenz eingeladen. Vertreter des Auswärtigen Amtes und des Bundesverteidigungsministeriums waren auch in das Redaktionskomitee der Rotkreuzkonferenz entsandt, das über den Text der Abschlusserklärung beraten hat. Hier ist vielleicht auch die geeignete Stelle, um die enge Zusammenarbeit hervorzuheben, die das Auswärtige Amt mit dem Deutschen Roten Kreuz seit vielen Jahren auf dem Gebiet des humanitären Völkerrechts verbindet. Gerade bei der gemeinsamen Vorbereitung der Rotkreuzkonferenz im letzten Jahr hat sich diese Zusammenarbeit wieder sehr bewährt.

Neben der Rotkreuzkonferenz gibt es auf internationaler Ebene natürlich weitere Konferenzen und Tagungen, die der Fortentwicklung des humanitären Völkerrechts dienen. Ich erwähne dabei nur die Jahrestagungen des Instituts für Humanitäres Völkerrecht in San Remo oder die gemeinsam von der Harvard Universität und der Schweiz organisierte Konferenz zum humanitären Völkerrecht, die bislang zwei Mal stattgefunden hat. An diesen Tagungen nehmen regelmäßig auch Vertreter des Auswärtigen Amtes teil. Bei der letzten Harvard-Konferenz im Juni dieses Jahres haben die Regierungsvertreter und wissenschaftliche Experten aus 29 Ländern unter anderem über die Fragen der Anwendung von Regeln des humanitären Völkerrechts in computergestützten Kriegen und über Strategien zur besseren Durchsetzung des humanitären Völkerrechts in nicht-internationalen Konflikten diskutiert.

Ein wichtiges Forum für den Dialog über aktuelle Themen des humanitären Völkerrechts auf nationaler Ebene ist der sog. „Humanitäre Fachausschuss“, der drei bis vier Mal jährlich auf Einladung des deutschen Roten Kreuzes in Berlin tagt. Ihm gehören Vertreter der Bundesregierung ebenso wie Völkerrechtsprofessoren an, die sich besonders mit Fragen des humanitären Völkerrechts beschäftigen. Den Vorsitz des Fachausschusses führt derzeit Prof. Michael Bothe, der, wie Sie vielleicht wissen, auch Mitglied der Internationalen Ermittlungskommission gem. Art. 90 des I. Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen ist. Auch das Auswärtige Amt betreut einen solchen völkerrechtswissenschaftlichen Beirat,

dem sieben deutsche Völkerrechtsprofessoren angehören. Dieser Beirat erörtert gemeinsam mit dem Leiter der Rechtsabteilung und dem angehörigen des Völkerrechtsreferats neben aktuellen Themen des Friedensvölkerrechts immer wieder auch Fragen des humanitären Völkerrechts. Die beiden genannten Gremien machen deutlich, wie wichtig der regelmäßige Austausch zwischen der völkerrechtlichen Lehre und den – wenn ich sie einmal so nennen darf – praktischen Rechtsanwendern ist. Dies gilt insbesondere für den Bereich des humanitären Völkerrechts.

Was sind nun die aktuellen Themen des humanitären Völkerrechts, die auch das Auswärtige Amt in den vergangenen Monaten beschäftigt haben und die für die Außenpolitik der Bundesregierung relevant waren bzw. sind? Natürlich war dies der Irak-Krieg, wobei es nicht nur um die Anwendung der Regeln des humanitären Völkerrechts während des bewaffneten Konflikts ging. Von großem außenpolitischen Interesse war auch die Frage nach den Rechten und Pflichten einer militärischen Besatzungsmacht sowie dem Verhältnis zwischen einem militärischen Besatzungsregime auf der Grundlage des humanitären Völkerrechts, insbesondere der IV. Genfer Konvention, und dem durch den VN-Sicherheitsrat mandatierten und kontrollierten Prozess der Gestaltung einer Nachkriegsordnung. Das Thema „Guantanamo“ sowie die Situation in den von Israel besetzten Gebieten waren und sind ebenfalls wiederholt Gegenstand von Anfragen bzw. Stellungnahmen zu den relevanten Aspekten des humanitären Völkerrechts. Ein weiteres für die außenpolitische Arbeit der Bundesregierung zentrales Thema wird die Bekämpfung des internationalen Terrorismus bleiben. Immer mehr drängt sich dabei die Frage in den Vordergrund, wie sich das humanitäre Völkerrecht auf diese neuartigen transnationalen Konflikte einstellen soll, für die sich das Schlagwort vom „war on terrorism“ herausgebildet hat, das sich aber einer eindeutigen rechtlichen Kategorisierung entzieht. Auch die Rolle des sog. „non-State actor“ in diesen Konflikten stellt eine Herausforderung für das humanitäre Völkerrecht dar.

Ein weiteres wichtiges Querschnittsthema aus dem Bereich des Völkerstrafrechts darf natürlich auch aus der Perspektive des humanitären Völkerrechts nicht unerwähnt bleiben. Dies ist die Einrichtung des Internationalen Strafgerichtshofs. Die Bundesrepublik Deutschland hat eine maßgebliche Rolle bei der Vereinbarung des Römischen Statuts und beim Aufbau des Strafgerichtshofs gespielt. Im Auswärtigen Amt ist dazu speziell ein Sonderarbeitsstab oder auf neudeutsch „task force“ gebildet worden, die aus dem völkerrechtlichen Grundsatzreferat hervorgegangen ist. Der deutsche Richter am Strafgerichtshof, Hans-Peter Kaul, war bis vor kurzem Leiter des Völkerrechtsreferats im Auswärtigen Amt. Wenn der IStGH seine ersten Fälle entscheiden wird, wird seine Bedeutung für die Anwendung und Durchsetzung des humanitären Völkerrechts sicherlich noch plastischer hervortreten.

Die genannten aktuellen Ereignisse und Anwendungsbeispiele zeigen, dass das humanitäre Völkerrecht in der Arbeit des Auswärtigen Amtes nicht isoliert von anderen völkerrechtlichen und außenpolitischen Fragestellungen und Entscheidungsprozessen betrachtet werden kann. Das humanitäre Völkerrecht ist Teil dieses Entscheidungsprozesses und, wie gerade die vergangenen Monate gezeigt haben, ein Faktor von zunehmender Bedeutung. Ziel der deutschen Außenpolitik ist und bleibt der Erhalt des internationalen Friedens und der Sicherheit in der Welt. Deshalb setzt sich das Auswärtige Amt für alle multilateralen Initiativen zur Stärkung des Rechts und der internationalen Ordnung ein. Innerhalb dieser Initiativen nimmt das humanitäre Völkerrecht eine prominente Stellung ein. Eine Welt, in der die Anwendung des „ius in bello“ überflüssig wird, ist weiterhin eine Utopie. Dennoch oder gerade deswegen unterstützt das Auswärtige Amt alle Bemühungen, die der effektiveren Durchsetzung und Verbreitung des humanitären Völkerrechts dienen, damit die Schrecken des Krieges zumindest ein wenig eingedämmt werden können.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit und stehe Ihnen nun gerne für Ihre Fragen zur Verfügung. ■



## From Peace to Justice: The Role of International Law, Negotiations and International Development. The Hague Academic Coalition, Den Haag (Niederlande), 25.–27. März 2004

Simon M. Meisenberg\*

Die internationalen Entwicklungen der letzten Jahrzehnte haben der Diskussion über Frieden, Sicherheit und Gerechtigkeit eine neue Richtung gegeben. Die Formel „*No peace without justice*“ kann nicht mehr als reine Floskel angesehen werden. Vielfach wird eine juristische Aufarbeitung von Unrechtssystemen zur Wahrung eines nachhaltigen Friedens in Friedensstrategien einbezogen. Dem Konzept eines gerechten Friedens wird vermehrt interdisziplinär Aufmerksamkeit geschenkt. Ziel der Konferenz war es, Bedeutung und Beziehung dieser beiden Begrifflichkeiten in einem solchen interdisziplinären Ansatz zu verdeutlichen und zu fördern. Die Veranstaltung war die erste dieser Art der *Hague Academic Coalition (HAC)*, welche sich aus mehreren Instituten Den Haags zusammensetzt, namentlich der *Carnegie Foundation*, *T.M.C. Asser Institute for International Law*, *Grotius Centre for International Legal Studies* (Leiden University, Campus The Hague), *the Clingendael Institute* und des *Institute of Social Studies*. Die Veranstalter kündigten an, die Konferenz jährlich durchzuführen. Die Vorträge wurden in Englisch und Französisch gehalten.

Der erste Teil der Veranstaltung stand unter dem Titel „*From Peace to Justice: The Role of International Law, Negotiations and International Development*“. Der Vortrag von *Mohammed Bedjaoui* ging vornehmlich auf den Friedensbegriff im Völkerrecht ein und wies auf die bekannte Tatsache hin, dass der Friede das primäre Schutzgut im Völkerrecht sei. Er nahm kritisch Bezug auf aktuelle Ereignisse, wie im Irak und in Afghanistan. Anhand dieser Beispiele verdeutlichte er die Gefahr einer Verwässerung der völkerrechtlichen Rechtsordnung. Der Weltfriede könne nur durch die Einhaltung der Rechtsordnung der UN-Charta gewährleistet werden. *Alain Pellet* machte auf die Weite des Begriffspaares *Frieden* und *Recht* aufmerksam und nahm dies als Anlass, die verschiedenen Definitionen des Friedensbegriffs im Lichte des Völkerrechts zu erörtern. Neben der oft zitierten negativen Friedensdefinition, Friede als Abwesenheit von Krieg, hob er Artikel 55 der UN-Charta hervor, welcher die Rolle sozialer Rechte und Maßnahmen für eine nachhaltige Friedensförderung betont. Dennoch machte er deutlich, dass es für den völkerrechtlichen Friedensbegriff

der UN-Charta alleine auf den Frieden zwischen Staaten ankommt. Zudem wies er auf einen Widerspruch von Frieden und Recht im völkerrechtlichen System hin. Missachtet eine verurteilte Partei ein Urteil des Internationalen Gerichtshofs, so kann nach Artikel 94 die Gegenpartei den Sicherheitsrat anrufen. Dieser kann, wenn er es für erforderlich hält, Empfehlungen abgeben oder Maßnahmen beschließen, um dem Urteil Wirksamkeit zu verschaffen. Dem Sicherheitsrat wird hierbei ein Ermessensspielraum eingeräumt. Dass Frieden und Recht daher nicht unbedingt im Einklang stehen müssen, wird hierdurch deutlich. Der Sicherheitsrat könne das Recht opfern, um den Weltfrieden zu wahren.

„*Truth and Justice: Complementary Goals to Reconciling Societies*“, lautete der Titel des zweiten Abschnittes der Veranstaltung. *Philippe Sands* ging hierbei insbesondere auf die Rolle des Völkerstrafrechtes und seine Funktion für Übergangsgesellschaften ein. Er machte dabei deutlich, dass die internationalen Strafgerichte vielfach mit den Hoffnungen und Wünschen dieser oft gebeutelten Gesellschaften überfordert seien. Häufig müssten diese Tribunale für viele verschiedene Ideen der Vergangenheitsbewältigung herhalten, obwohl sie doch nur die individuelle Schuld eines Einzelnen feststellen könnten. Zu nennen seien insbesondere eine geschichtsschreibende, eine heilende und versöhnende Funktion, schließlich auch eine Vorbildfunktion für Rechtsstaatlichkeit und nationale Verfahren. Alle Aufgaben zusammengefasst hätten eine friedenschaffende Funktion. Das Völkerstrafrecht sei jedoch nicht in der Lage, diese Aufgaben allesamt zu erfüllen und würde hierdurch überfordert. Der Hauptankläger des Sondergerichtshofes für Sierra Leone *David Crane* zeichnete ein durchweg positives und unkritisches Bild des neuartigen Strafgerichtshofs und hob seine Bedeutung für die Gesellschaft in Sierra Leone hervor. Alleine durch die Existenz des Gerichtshofes und der möglichen Verurteilung der Hauptverantwortlichen des Konfliktes in Sierra Leone sei ein nachhaltiger Frieden gewährleistet. Er zeigte die aktuellen Entwicklungen des Gerichtshofes auf und verkündete zudem, multinationale Unternehmen im Visier zu haben und diese anklagen zu wollen.

Am zweiten Tag der Veranstaltung wurden vier parallele Workshops angeboten, die von den einzelnen Instituten der HAC organisiert wurden. Das *T.M.C. Asser Institute* und die *Carnegie Foundation* boten den Workshop „*From War to Peace to Justice*“ an. Das *ius ad bellum, ius in bello*, die Rolle der Medien und das humanitäre Völkerrecht waren die Hauptdiskussionspunkte, wobei der Irak-Krieg aus verständlichen Gründen als vielzitiertes Beispiel herhielt. Der Workshop des *Grotius Centre* befasste sich mit Wahrheits- und Versöhnungskommissionen und anderen Methoden der Vergangenheitsbewältigung von Staaten nach der Auflösung von Unrechtssystemen. Hierbei wurde auch das umstrittene System der sog. *Gacaca*-Gerichte in Ruanda vorgestellt und diskutiert. Das *Institute for Social Studies* erörterte den sozialen und ökonomischen Umfang einer Friedensstrategie und machte deutlich, dass diese Funktionen eine herausragende Rolle für Übergangsgesellschaften spielen. Der Workshop des *Clingendael Institute* stand unter dem Titel „*Negotiating Peace and Justice*“. Hier wurden die Rolle der Friedensmediation und die Mechanismen einer Konfliktbewältigung aufgezeigt.

Der erste Abschnitt des dritten Tages beschäftigte sich mit dem Thema „*Internally displaced persons: What is their status? How can they be protected?*“. *François Crepeau* und *Nico Schrijver* machten in ihren Beiträgen auf die nicht zu vergessene Rolle von sog. *Internally Displaced Persons (IDPs)* aufmerksam. Bei diesem Personenkreis handelt es sich um Personen oder Personengruppen, die durch einen bewaffneten Konflikt, gravierende Menschenrechtsverletzungen, natürliche oder durch Menschenhand verursachte Katastrophen oder durch generelle Gewalt dazu gezwungen wurden ihren angestammten Wohnort zu verlassen, ohne dabei eine international anerkannte Staatsgrenze zu überqueren. Die Definition sei jedoch nicht juristisch anerkannt, sondern nur ein Werkzeug, um den Schutz dieser Personen besser gewährleisten zu können. Beide Redner machten auf die Fortschritte der letzten Jahre aufmerksam, die Rolle der IDPs rechtlich zu verbessern. In der anschließenden Diskussion wurde jedoch kritisch angemerkt, dass sich sicherlich die Rechte verbessert haben mögen, dass jedoch die betroffenen Personen oft von ihren Rechten keine Kenntnis hätten, sie nur unzureichend darüber aufgeklärt würden und ihre Rechte in der Regel auch nicht durchsetzen könnten.

\* Rechtsassessor *Simon M. Meisenberg* ist „*Research Associate*“ am Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht, Ruhr-Universität Bochum (Deutschland).

Im letzten Vortrag der Veranstaltung „*Conflict Management and Resolution: A Mean to Reach Peace and Justice?*“ verließen die Redner *William Zartman* und *Victor Kremenjuk* die juristische Anschauungsweise von Frieden und Recht und zeigten verschiedene Mechanismen des politischen Konfliktmanagements auf. *Zartman* stellte dabei notwendige Punkte zur Befriedung von Konflikten und zum Erreichen eines nachhaltigen Friedens vor, die über die gegenseitige Anerkennung bis zu gemeinsamen Projekten der Konfliktparteien reichten. *Kremenjuk* machte in seinem Vortrag auf die Besonderheit aufmerksam, dass die Beendigung des Kalten Krieges nur unter dem Merkmal des „Friedens“

gestanden habe. Eine „rechtliche“ Aufarbeitung dieses Konfliktes habe jedoch nicht stattgefunden. Dieses Beispiel zeige die Situationsbedingtheit der Begriffe *Frieden* und *Recht* und verdeutliche, dass diese nicht immer einhergehen müssten, um einen nachhaltigen Frieden zu gewährleisten.

Insgesamt war die Veranstaltung hervorragend organisiert. Auf die symbolische Nähe der Konferenz im Schatten des *Peace Palace* wurde wiederholt hingewiesen. Den Veranstaltern ist eine Konferenz mit vielen hochkarätigen Rednern gelungen. Positiv war zudem, dass viel Zeit für Fragen und Diskussionen eingeplant war. ■

## Happy Birthday: 10. DRK Sommerkurs im Humanitären Völkerrecht! Berlin (Deutschland), 1.–7. August 2004

Orsola Lussignoli\* und Regine Reim\*\*

Zum zehnten Mal jährte sich das inzwischen fest etablierte und allgemein anerkannte einwöchige Sommerseminar zum Humanitären Völkerrecht, das vom Deutschen Roten Kreuz (DRK) in enger Kooperation mit dem Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht der Ruhr-Universität Bochum (IFHV) ausgerichtet wird.

Für die Veranstaltung vom 1. – 7. August 2004 in Berlin hatten sich im Auswahlverfahren 26 Teilnehmer aus Deutschland, Neuseeland, den Niederlanden, Polen, Usbekistan und Italien qualifiziert; das Durchschnittsalter lag bei ca. 27 Jahren. Der Teilnehmerkreis setzte sich zusammen aus Studierenden höherer Semester, Rechtsreferendaren, Rechtsanwälten und Mitarbeitern diverser im Bereich des humanitären Völkerrechts engagierter Institutionen. Einige Teilnehmer waren bereits vor dem Kurs aktive Mitglieder des DRK. Für Unterbringung, Vollverpflegung sowie Kursmaterialien wurde ein Eigenbeitrag von 300 € erhoben.

Dozenten und Übungsleiter des Kurses waren durchweg ausgewiesene Spezialisten in den Gebieten des humanitären Völkerrechts aus Wissenschaft und Praxis. Dabei handelte es sich um Vertreter des Deutschen Roten Kreuzes, des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK), des Instituts für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht der Ruhr-Universität Bochum, der Universität Leiden, des Rechtszentrums für europäische und internationale Zusammenarbeit (RIZ), des Max-Planck-

Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht sowie des Auswärtigen Amtes.

Die Inhalte des Sommerkurses setzen bereits grundlegende Kenntnisse im humanitären Völkerrecht voraus. Darauf aufbauend wird zu den im Programm genannten grundsätzlichen Themenbereichen jeweils eine theoretische Einführung mit kritischer Erörterung im Plenum geboten, der sich praktische Übungen wie Diskussionen von Fallbeispielen, Gruppenarbeiten oder *moot courts* anschließen. Kennzeichnend für die Qualität des Kurses ist die hohe Aktualität der besprochenen Themenstellungen und Fälle. So wurden aus unterschiedlichen Perspektiven auf juristischer Grundlage Problemlagen wie z.B. in Guantánamo, Abu Ghraib, Tschetschenien, Israel und den palästinensischen Gebieten beleuchtet.

Das Kursangebot begann mit einer Einführung in das humanitäre Völkerrecht durch Prof. Dr. Dr. h.c. mult. *Knut Ipsen*, ehemals Präsident des DRK. Es folgten Ausführungen zu Anwendungsbereichen des humanitären Völkerrechts (v.a. den Konflikttypen) und eine Darstellung der Charakteristika der Rotkreuz- und Rothalbmöndebewegung.

„Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz – Grundlagen und Einsatzfelder“ war die Thematik, die *Dr. Toni Pfanner*, Chefredakteur der „*Revue Internationale de la Croix Rouge*“ in Genf und langjähriger IKRK-Delegierter nutzte, um am konkreten

Beispiel der Krisengebiete und -situationen in Indonesien die praktische Relevanz der Arbeit des IKRK im humanitären Völkerrecht aufzuzeigen. Dabei ging es nicht nur um verschiedene sich in einer Krisensituation entwickelnde Konflikttypen und die entsprechend anzuwendenden Rechtsgrundlagen. Vielmehr machte die Erörterung die Spannungsfelder deutlich, in denen das IKRK sensibel manövrieren, d.h. zwischen politischer Durchsetzbarkeit und gradliniger Verfolgung der aus dem humanitären Völkerrecht abzuleitenden Interessen agieren muss.

Nicht zuletzt seit dem 11. September 2001 ist deutlich geworden, welche Herausforderungen der internationale Terrorismus an das humanitäre Völkerrecht stellt. Analysiert wurden die kürzlich ergangenen Urteile des *Supreme Court* der USA in Bezug auf den rechtlichen Status der Gefangenen in Guantánamo. *Dr. Noëlle Quénivet*, LL.M. und Prof. *Dr. Horst Fischer* (IFHV) erläuterten insbesondere die Problematik der Abgrenzung zwischen Zivilbevölkerung, Kombattanten und sog. „Illegalen Kombattanten“, deren Status im aktuellen humanitären Völkerrecht heftig debattiert wird.

*Dr. Heike Spieker* (DRK) und *Robert Heinsch*, LL.M. (RIZ) führten in die Debatte zur Durchsetzbarkeit des humanitären Völkerrechts sowie zum Völkerstrafrecht und zu den Kriegsverbrecherprozessen ein. Ein *moot court* zum *Iraqi Special Tribunal* half beim Verständnis hochaktueller Probleme.

Behandelt wurden darüber hinaus auch Themen wie „Schutz der Zivilbevölkerung

\* *Orsola Lussignoli*, Dipl. rer. pol., arbeitet seit Ende 2000 als internationale Projektkoordinatorin und Beraterin in internationalen, sozial- und wirtschaftspolitischen Fragen. In 1998 spezialisierte sie sich im internationalen und europäischen Recht im Rahmen des „Diplome de Droit Français“ an der Universität Paris XI (Frankreich). Im Jahr 2000 erwarb sie einen Masterabschluss im internationalen Recht und Beziehungen an der Padua Universität (Italien). Seit einigen Jahren beschäftigt sie sich mit Themen im Bereich humanitäres Völkerrecht und ist für das Deutsche Rote Kreuz tätig.

\*\* Rechtsanwältin *Regine Reim* ist nach beruflichen Auslandsaufenthalten in der Russischen Föderation und der V.R. China als Rechtsberaterin u.a. im Auftrag der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) nunmehr in Bonn in der Internationale Weiterbildung und Entwicklung (InWEnt) GmbH tätig und derzeit an das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) abgeordnet. Im DRK ist sie im Kreisverband Bonn, Bereitschaft rechtsrheinisch (<http://www.drk-beuel.de>) sowohl im Sanitätsdienst als auch in der Verbreitungsarbeit im humanitären Völkerrecht aktiv.

und ziviler Objekte“, „Waffenverbote und Abrüstung“ sowie „Humanitäres Völkerrecht und Menschenrechte“.

Mit Beendigung des Sommerkurses wird eine Teilnahmebestätigung erstellt. Im Anschluss an den Kurs besteht darüber hinaus die Möglichkeit, aufgrund einer schriftlichen Arbeit mittels selbständiger Recherche ein von den Kursveranstaltern ausgegebenes Diplom zu erwerben. Eine Themenvorschlagsliste wird im Kurs verteilt; grundsätzlich können die Themen jedoch frei mit den Veranstaltern abgestimmt werden.

„Schmankerl“ des Kurses neben dem vortrefflichen fachlichen Angebot: der Veran-

staltungsort am beschwimmbaren Schlachtensee in Berlin mit umliegenden Biergärten sowie natürlich Berlin selbst mit Sehenswürdigkeiten und Möglichkeiten der Freizeitgestaltung – somit ein Ambiente, das zur Vernetzung der Gruppe auch außerhalb des Seminars anregt.

Kurz und gut: ein in jeder Hinsicht empfehlenswerter Kurs!

Für Rückfragen, weitere Informationen und die Ausschreibung des nächstjährigen Kurses sei verwiesen auf die Webseiten <http://www.drk.de> und <http://www.ifhv.de> sowie die dort genannten Kontaktpersonen. ■

## 71<sup>st</sup> Conference of the International Law Association (ILA), Berlin (Deutschland), 16.–21. August 2004

Robert Heinsch\*

### 1. Hintergrund der Konferenz

Bereits zum 71. Mal hatte die *International Law Association* (ILA) zu ihrer alle zwei Jahre stattfindenden Konferenz eingeladen, welche eine Woche lang Akademiker und Praktiker von Rang und Namen aus der ganzen Welt zusammenbrachte, um in extra eingesetzten Spezialkomitees über die neuesten Entwicklungen im internationalen Recht zu diskutieren.

Die ILA ist wohl die älteste Vereinigung ihrer Art, welche 1873 in Brüssel mit dem Ziel eingesetzt wurde, das Studium, die Erhellung und die Weiterentwicklung des internationalen Rechts voranzutreiben.<sup>1</sup> Sie hat ungefähr 50 nationale Zweigstellen weltweit<sup>2</sup> und über 3700 Mitglieder, welche aus der Wissenschaft, aber auch aus den Regierungen, der Justiz und generell der Praxis kommen. Die ILA hat als Nichtregierungsorganisation in einigen UN-Sonderorganisationen einen Beraterstatus und veröffentlicht als Ergebnis ihrer Komitees Berichte und Entwürfe, welche versuchen, das geltende Recht zu beschreiben bzw. Vorschläge für zukünftige Abkommen zu entwerfen.

Die Veranstaltung in Berlin war auf deutschem Boden die erste seit 1960, als die internationale ILA-Konferenz in Hamburg stattfand. Im Rahmen des fünftägigen Programms trafen sich in Berlin insgesamt 22 Komitees und Workshops, darunter Sitzungen zur Entschädigung von Kriegsoffizieren („Compensation for Victims of War“), zum Internationalen Strafgerichtshof (IStGH, „International Criminal Court“) und zum Rüstungskontrollrecht („Arms Control and

Disarmament Law“). Die Berichterstattung über die Konferenz wird sich im Wesentlichen auf die genannten Komitees beschränken; eine Teilnahme an allen Sitzungen war leider nicht möglich, da diese teilweise gleichzeitig stattfanden.<sup>3</sup>

### 2. Eröffnung der Konferenz

Die Konferenz wurde am Montagvormittag mit einer Eröffnungszeremonie im Auswärtigen Amt begonnen. Dabei betonten sowohl der Vorsitzende des Exekutivrates, *Lord Slynn of Hadley*, als auch der neue Präsident der ILA, Prof. *Dr. Karl-Heinz Böckstiegel*, die herausragende Bedeutung des internationalen Rechts gerade in den Zeiten nach dem 11. September und der aktuellen Konflikte, wie z.B. in Afghanistan oder im Irak. Es wurde darauf hingewiesen, dass in diesem Zusammenhang Nichtregierungsorganisationen wie der ILA eine wichtige Stellung zukomme, um die Entwicklung des internationalen Rechts voranzutreiben.

### 3. Komitees und Workshops

Nach Abschluss der Eröffnungszeremonie begannen die Arbeitssitzungen der ersten vier Komitees. Es handelte sich dabei am ersten Tag um die Themen „*International Monetary Law*“, „*Accountability of International Organisations*“, „*Feminism and International Law*“ und den Workshop zu der Entschädigung von Kriegsoffizieren („*Compensation for Victims of War*“).

#### 3.1 Entschädigung von Kriegsoffizieren<sup>4</sup>

Das Komitee bezüglich der Entschädigung von Kriegsoffizieren, welches in Berlin durch

den Vorsitz von *Dr. Duke Lee* geleitet wurde, hat seine Arbeit erst vor kurzem aufgenommen und sich als Ziel gesetzt, bis zum Jahre 2010 einen Entwurf für „Prinzipien zur Entschädigung von Kriegsoffizieren“ zu erarbeiten. Dabei soll der erste Entwurf bis zum Ende des Jahres 2005 fertiggestellt werden, um dann die Kommentare der anderen Mitglieder bis zur nächsten Konferenz in Toronto im Jahre 2006 einzuarbeiten.

Bereits vor der Konferenz hatten sich die Mitglieder des Komitees darauf geeinigt, die Arbeit in zwei Bereiche aufzuteilen. Demnach beschäftigte sich der erste Rapporteur, Prof. *Rainer Hofmann* vom Walther-Schücking-Institut in Kiel, mit den materiellen Aspekten der Entschädigungsproblematik, während sein Kollege, Prof. *Shuichi Furuya* von der Waseda University in Japan, die prozessualen Aspekte untersuchte.

#### 3.1.1. Materielle Aspekte

Prof. *Hofmann* stellte im Folgenden die ersten Ergebnisse der Vorarbeiten zu seinem Teil vor. In diesem Zusammenhang gab er einen Überblick über die historische Entwicklung. Diese beginne mit Artikel 3 des IV. Haager Abkommens von 1907, welches das erste Mal eine Entschädigungsklausel für Verletzungen des Kriegsrechts enthalte

\* Ass. iur. *Robert Heinsch*, LL.M. (London), ist Wiss. Mitarbeiter am Rechtszentrum für europäische und internationale Zusammenarbeit (R.I.Z.) der Universität zu Köln (Deutschland), assoziierter Mitarbeiter des Instituts für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV) sowie Mitglied des Expertenpools für humanitäres Völkerrecht des Deutschen Roten Kreuzes (DRK). Während der ILA-Konferenz hatte er die Position des „*Session Reporters*“ im dort tagenden *ICC-Committee*. Der Autor möchte Herrn Prof. *Rainer Hofmann* für die schnelle Zur-Verfügung-Stellung des Berichts des „*Compensation for War Victims*“-Komitees und Frau *Isabelle Walther* für die gute Zusammenarbeit bei der Abfassung des ICC-Reports danken.

<sup>1</sup> Siehe auch die Website der ILA-Headquarters in London, <http://www.ila-hq.org/>.

<sup>2</sup> Die Webseite des deutschen Zweiges, der „Deutschen Vereinigung für Internationales Recht“, findet sich unter <http://www.dvir.de/>.

<sup>3</sup> Für weitergehende Informationen zu dem übrigen Programm und den anderen Komitees vgl. die Homepage der Konferenz unter <http://www.ila2004.org>.

<sup>4</sup> Siehe allgemein zu der Problematik *W. Heintschel von Heinegg*, Entschädigung für Verletzungen des humanitären Völkerrechts, in: *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht*, Bd. 40 (2003), 1 ff.; *S. Kadelbach*, Staatenverantwortlichkeit für Angriffskriege und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, in: *ibid.*, 63 ff. und *B. Heß*, Kriegsentschädigungen aus kollisionsrechtlicher Sicht, in: *ibid.*, 107 ff.

habere. Prof. Hofmann wies darauf hin, dass im Versailler Friedensvertrag nach dem Ersten Weltkrieg und ebenso in den Friedensverträgen nach dem Zweiten Weltkrieg keine Regeln für die Entschädigung von Individuen enthalten gewesen seien. Darüber hinaus hätten auch die Genfer Abkommen von 1949 nichts Neues, da sie ebenfalls zu der Frage der Entschädigung von Kriegsofern geschwiegen hätten. Eine solche Regelung sei erst im Jahre 1977 mit Artikel 91 des I. Zusatzprotokolls eingeführt worden, welcher fast wörtlich Artikel 3 des IV. Haager Abkommens wiederhole. Die Formulierung in beiden Artikel sei aber zumindest nicht eindeutig bezüglich eines eigenen Anspruchs des geschädigten Individuums, wobei in letzter Zeit die Stimmen, die dies bejahen deutlich zunehmen.<sup>5</sup>

Weiterhin sei zu beobachten gewesen, dass neben den Regelungen des humanitären Völkerrechts sich neue Menschenrechtssysteme entwickelt hätten, die teilweise auch Rechtsbehelfe („remedies“) dem Individuum zur Verfügung gestellt hätten. In diesem Zusammenhang seien u.a. *Ad-hoc*-Kommissionen wie das *Iran-U.S. Claims Tribunal* oder die *United Nations Compensation Commission* (UNCC) zu nennen.

In den letzten Jahren habe es zudem eine Reihe von Fällen gegeben, in denen Individuen vor deutschen, aber auch vor griechischen<sup>6</sup> und japanischen Gerichten und auch vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte Entschädigung für Kriegsschäden gefordert hätten. Eines der jüngsten Beispiele sei der Fall der Bombardierung der Varvarin-Brücke durch Nato-Kampfflugzeuge bei der Intervention im Kosovo, nach der einige der Opfer die Bundesrepublik Deutschland vor dem Landgericht Bonn verklagt hätten.<sup>7</sup> Prof. Hofmann wies darauf hin, dass bislang die Ergebnisse der Prozesse recht unterschiedlich seien. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte habe in seinen Entscheidungen einen traditionellen konservativen Ansatz aufrechterhalten, indem er den Opfern grundsätzlich keinen individuellen Anspruch zugestehe. Allerdings wurde darauf hingewiesen, dass das Völkerrecht sich in Zukunft in diese Richtung weiterentwickeln könnte. Anschließend wurde noch auf die Arbeit der *Human Rights Commission* und ihre „*Basic Principles and Guidelines on the right to a remedy and reparation for victims of violation of International Human Rights and Humanitarian Law*“ hingewiesen.<sup>8</sup>

Prof. Hofmann ging dann auf einzelne Problembereiche ein, welche einer besonderen Untersuchung bedürften. Dies war zunächst die Frage danach, was genau unter dem Begriff „Opfer“ („victim“) zu verstehen sei.

Hier stelle sich insbesondere das Problem, ob unter diesen Terminus nur Personen fielen, die Opfer einer Verletzung des Völkerrechts geworden seien, oder gegebenenfalls auch solche, die durch sog. „*collateral damages*“ zu Schaden gekommen seien.

Ein zweiter Komplex kreiste um die Frage, was unter dem Begriff „Entschädigung“ („*compensation*“) falle. Sei dies in einem engen Sinne zu verstehen, so dass nur (finanzielle) Entschädigung erfasst werde, oder in einem weiteren, wonach auch „Wiederherstellung“ („*restitution*“), „Rehabilitation“ oder „Nicht-Wiederholung“ („*non-repetition*“) betroffen seien.

Das dritte terminologische Problem betraf die Frage, worauf sich der Begriff „Krieg“ („*war*“) beziehe. Hier werde diskutiert, ob man unter diesem – im humanitären Völkerrecht im Grunde nicht mehr verwendeten – Begriff nur sog. internationale bewaffnete Konflikte verstehe oder ob man auch nicht-internationale bewaffnete Konflikte bzw. sogar auch interne Spannungen und Krisen darunter fasse.

Abgesehen von diesen terminologischen Problemen wurden auch verschiedene substanzielle Fragen aufgeworfen. Eine der wichtigsten Ungewissheiten sei in der Frage zu sehen, ob das Völkerrecht sich bereits so entwickelt habe, dass es dem Individuum individuelle Ansprüche zugestehe oder ob diese prozessual entwickelt werden könnten. Als nächster zu klärender wichtiger Punkt stellte sich die Frage, welche Institution oder welche Person verpflichtet sei, Entschädigung zu leisten. Neben dem Staat als möglichem Klagegegner könnten dies gegebenenfalls auch nicht-staatliche Einheiten (z.B. Terroristen), individuelle Täter, aber auch Vorgesetzte sein. Schließlich müssten im Zusammenhang mit der Entschädigungsproblematik auch die rechtlichen Auswirkungen von Friedensverträgen, insbesondere die dort teilweise enthaltenen Amnestien, untersucht werden.

### 3.1.2. Prozessuale Aspekte

Im zweiten Teil des Workshops präsentierte Prof. Furuya die prozessualen Aspekte des Themas, wobei er eine grundsätzliche Zweiteilung vorschlug, und zwar einerseits nach nationalen und andererseits nach internationalen Verfahren. Bezüglich der nationalen Verfahren wurde wiederum auf zwei Problembereiche eingegangen. Zum einen begegne man hier Fällen, in denen eine Klage vor einem nationalen Gericht des Beklagtenstaates erhoben werde. Hier gehe es insbesondere um die Frage nach dem Recht des Opfers, überhaupt Zugang zu dem nationalen Rechtssystem zu erhalten. Ein wei-

terer Aspekt behandle das Problem der Verjährung („*Statute of limitations*“) des Anspruchs. Und schließlich müsse das Thema des Ausschlusses von Ansprüchen durch Friedensverträge behandelt werden. Für die zweite Kategorie, nämlich die Klagen vor einem nationalen Gericht eines dritten Staates, gehe es hauptsächlich um die Frage der Staatenimmunität.

Im Zusammenhang mit den Verfahren vor internationalen Gerichten identifizierte Prof. Furuya wiederum zwei Unterkategorien. Zum einen die Entschädigung durch individuelle Täter. Hier wurde insbesondere auf die Entschädigungsregelungen des IStGH-Statuts hingewiesen.<sup>9</sup> Zum anderen stelle sich die Frage nach der Entschädigung durch den verletzenden Staat, wobei der Entwurf eines Modell-Statuts für eine *Ad-hoc*-Entschädigungskommission diskutiert werde.

In der abschließenden Diskussion wurde betont, dass es ungünstig wäre, das Untersuchungsthema des Komitees künstlich einzugrenzen und z.B. die Arbeit nur auf internationale bewaffnete Konflikte zu begrenzen. Ein anderer interessanter Aspekt, der aufgeworfen wurde, betrifft die Frage, ob lediglich natürliche Personen Klage

<sup>5</sup> B. Graefrath, Schadensersatzansprüche wegen Verletzung humanitären Völkerrechts, in: HuV-I 2001, 110 ff.; für eine gute Übersicht über den Meinungsstand vgl. auch L. Zegveld, Remedies for Victims of Violations of International Humanitarian Law, in: IRRC 85 (2003), S. 497–529.

<sup>6</sup> Zum Fall *Distomo* vgl. S. Hobe, Durchbrechung der Staatenimmunität bei schweren Menschenrechtsverletzungen – NS-Delikte vor dem Aeropag, in: IPRax 2001, 368 ff.; siehe auch S. Baufeld, Individuelle Ersatzansprüche bei kriegsrechtswidrigen Schädigungen – Zugleich eine Besprechung des *Distomo*-Urteils des BGH (III ZR 245/98), in: HuV-I 2004, S. 93 ff.

<sup>7</sup> Siehe dazu: B. Graefrath, a.a.O. (Fn. 5); C. Johann, Amtshaftung und humanitäres Völkerrecht – Zur Möglichkeit eines Anspruchs auf Schadensersatz bei Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht nach § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG, in: HuV-I 2004, 86 ff.; P. Herrmann, Aktueller Fall: Recht auf Leben nicht einklagbar? Das Varvarin-Urteil des Landgerichts Bonn vom 10. Dezember 2003, in: HuV-I 2004, S. 79 ff.

<sup>8</sup> Siehe *The right to Restitution, Compensation and Rehabilitation for victims of gross violations of human rights and fundamental freedoms*, Final Report of the Special Rapporteur Mr. M. Cherif Bassiouni, UN Doc. E/CN.4/2000/62, 18.01.2000.

<sup>9</sup> Für einen Überblick zu Artikel 72 des IStGH-Statuts vgl. D. Donat-Cattin, Article 75, Reparations to victims, in: O. Trifflerer (ed.), *Commentary on the Rome Statute*, Baden-Baden 1999, Rn. 1 ff.

erheben dürften und ob nicht möglicherweise im Zusammenhang mit Verletzungen von Gütern des Menschheitserbes auch juristische Personen klagebefugt wären. Abschließend wurde festgehalten, dass man sich bei der Untersuchung der Entschädigungsproblematik bewusst sein müsse, dass man sich hier an der Schnittstelle zwischen *ius in bello*, *ius ad bellum* und dem Menschenrechtsregime befände und es zu klären gelte, wie man dieses Spannungsverhältnis auflöse.

### 3.2. Internationaler Strafgerichtshof (IStGH)

Am zweiten Tag der ILA-Konferenz fanden Sitzungen zum „*International Law of Foreign Investment*“, „*Water Resources Law*“, „*International Law and Biotechnology*“ und nicht zuletzt zum „*International Criminal Court*“ statt. Die Sitzung des Komitees wurde von Prof. *Christine Chinkin* von der *London School of Economics* geleitet. Den Vorsitz des Komitees hatte Prof. *Torsten Stein* von der Universität Saarbrücken inne. Inhalt der in Berlin stattfindenden Sitzung war hauptsächlich die Präsentation des ersten Berichts<sup>10</sup> des Rapporteurs Prof. *William Schabas* von der University of Galway. Dabei wurden im Wesentlichen zwei Hauptprobleme analysiert: zum einen die Sicherheitsratsresolutionen nach Artikel 16 des Römischen Statuts bezüglich der Immunität von UN-Truppen und zum anderen die sog. Artikel-98-Abkommen der USA.

#### 3.2.1. Die Sicherheitsratsresolutionen nach Artikel 16 IStGH-Statut und das Verhältnis von IStGH und Sicherheitsrat

Als das IStGH-Komitee mit seiner Arbeit begann, war noch nicht abzusehen, wann das Gericht seinen ersten Fall bekommen würde und die Resolution 1422 bezüglich der Immunität von Angehörigen von UN-Truppen war am 12. Juli 2002 gerade verabschiedet worden.<sup>11</sup> Ein Jahr später folgte die Resolution 1487, welche im Wesentlichen mit Resolution 1422 identisch war und den Zustand der Immunität lediglich um ein Jahr verlängerte. Das Komitee ging davon aus, dass dementsprechend noch mehrere Jahre folgen würden, in denen die Resolution einfach verlängert würde. Es wurde aber dieses Jahr dadurch überrascht, dass die USA den entsprechenden Resolutionsentwurf zurückzogen, weil sich dafür keine Mehrheit etablieren ließ. Was bleibt, ist lediglich die Resolution 1497 bezüglich der multinationalen Truppe in Liberia, die eine entsprechende Regelung enthält.

Dennoch skizzierte Prof. *Schabas* kurz die wesentlichen Ausführungen aus seinem

Report. Er betonte, dass man Artikel 16 vor dem Hintergrund seiner Entstehungsgeschichte sehen müsse. Insbesondere sei hier verwiesen auf Artikel 23 (3) des Entwurfs der Völkerrechtskommission aus dem Jahre 1994, in dem das Verhältnis von Sicherheitsrat und IStGH bestimmt worden sei. Dies sei die Ausgangslage für den Kompromiss, der bezüglich Artikel 16 IStGH-Statut 1998 in Rom erreicht wurde, gewesen. Man müsse immer im Kopf behalten, dass bei Verabschiedung der UN-Charta im Jahre 1945 die Gründungsmitglieder eine Institution wie den IStGH nicht berücksichtigt hätten und somit die UN-Charta keine Patentrezepte für das Verhältnis der beiden Institutionen anböte.

Im Rahmen der Vorbereitung des Komitee-Berichts wurden die Komitee-Mitglieder befragt, insbesondere bezüglich ihrer Meinung, ob die genannten Resolutionen in Übereinstimmung mit Artikel 16 des IStGH-Statuts verabschiedet worden seien. Dabei sei auffällig, dass selbst die Meinungen von Mitgliedern, welche an den Vertragsverhandlungen in Rom teilgenommen hätten variierten. Prof. *Schabas* betonte, dass sich der zentrale Aspekt der Diskussion um die Frage drehe, ob es zulässig sei, dass der Sicherheitsrat sich einmische, wenn ein internationales Gericht Recht spreche.

Als sich daran anschließendes Problem stelle sich die Frage, was passieren würde, wenn eine solche Resolution illegal wäre. Als Beispiel wurde hier die Ankündigung Kanadas genannt, dass es sich möglicherweise nicht an die Resolution halten werde. Der nächste Schritt wäre zu fragen, ob der IStGH selbst die Kompetenz hätte, die Legalität einer Sicherheitsratsresolution zu prüfen, wobei man berücksichtigen müsste, dass der IStGH kein Organ der UNO sei.

In der nachfolgenden Diskussion offenbarte sich das ganze Meinungsspektrum bezüglich der Legalität der Resolutionen. Während auf der einen Seite Teilnehmer der Sitzung es als nicht möglich ansahen, die Legalität von Sicherheitsratsresolutionen anzuzweifeln, betonten andere, dass Artikel 16 lediglich nach einer Fall-zu-Fall-Prüfung anzuwenden sei und nur, wenn der Sicherheitsrat das Vorliegen eines Bruchs oder einer Bedrohung des Weltfriedens in einer konkreten Situation festgestellt habe. Dies sei aber bei den betreffenden Resolutionen nicht der Fall, und somit seien sie beide *ultra vires* nach der UN-Charta und stellten eine Verletzung von Artikel 16 des IStGH-Statuts dar. Es gab Stimmen, welche es in diesem Zusammenhang als kein Problem ansahen, dass der IStGH kraft seiner gegebenen judiziellen Kompetenz die Validität der Resolutionen überprüfen dürfe. Ähnli-

che Situationen hätte es schon beim *Certain-Expenses*-Fall und im *Lockerbie*-Fall vor dem IGH und im *Tadic*-Fall vor dem Jugoslawien-Tribunal gegeben. Insgesamt schienen die Teilnehmer der Sitzung sich aber einig darüber zu sein, dass eine vertiefte Untersuchung des Verhältnisses von IStGH und Sicherheitsrat dringend notwendig sei.

#### 3.2.2. Die Artikel-98-Vereinbarungen der USA

Im zweiten Teil der Sitzung wurde die rechtliche Bedeutung der bilateralen Nichtauslieferungs-Abkommen (sog. Artikel-98-Abkommen, „Bilateral Impunity Agreements“ oder „BIAs“), welche die USA mit mittlerweile über 90 Staaten abgeschlossen haben, diskutiert.

Prof. *Schabas* begann die Zusammenfassung seines Berichts bezüglich dieses Themas mit dem Hinweis, dass nach seiner Ansicht diese Abkommen mehr Interesse – insbesondere von NGO-Seite – erhalten hätten, als sie eigentlich verdient hätten. Er wies außerdem darauf hin, dass viele Staaten, die diese Abkommen abgeschlossen hätten, dies ursprünglich als nicht besonders wichtig angesehen hätten, sondern nur als eher kleines Entgegenkommen gegenüber den USA.

Die interessante rechtliche Frage, ob die bilateralen Abkommen mit Artikel 98 des IStGH-Statuts vereinbar seien, wurde von Delegierten, welche in Rom anwesend waren, meist dahingehend beantwortet, dass die Norm solche Abkommen nicht vorgesehen habe. Vielmehr habe Artikel 98 auf sog. „*status of forces agreements*“ (SOFAs) gezielt. Wahrscheinlich waren sich selbst die USA bei den Vertragsverhandlungen zum IStGH-Statut in Rom nicht der Möglichkeit bewusst, die Norm zu ihren Zwecken zu benutzen, wie sie es jetzt getan haben.

Hinsichtlich der Frage, ob Artikel 98 nur auf vergangene Abkommen anwendbar sei, vertrat Prof. *Schabas* die Ansicht, dass

<sup>10</sup> Die Berichte der einzelnen Komitees sind zu finden unter <http://www.ila2004.org> (aufgerufen am 25.08.2004).

<sup>11</sup> Einen Überblick über die Problematik findet sich bei *C. Krefß*, Der Internationale Strafgerichtshof und die USA – Hintergründe der Sicherheitsratsresolution 1422, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 2002, 1087 ff. Siehe auch *J. Herbst*, Immunität von Angehörigen der US-Streitkräfte vor der Strafverfolgung durch den IStGH? – Zur Resolution 1422 (2002) des UN-Sicherheitsrates vom 12. Juli 2002, in: *EuGRZ* 2002, 581 ff. und *C. Stahn*, The Ambiguities of Security Council Resolution 1422 (2002), in: *EJIL* 14 (2003), 85 ff.

sowohl SOFAs aus der Vergangenheit als auch aus der Zukunft gemeint gewesen seien. Schließlich gelange man zu dem Problem, was passiere, wenn man die Abkommen als unvereinbar mit Artikel 98 bezeichnen würde, und zu der Frage ob der IstGH selbst über die Legalität urteilen dürfe. Prof. *Schabas* stellte abschließend fest, dass die Mehrheit des Komitees eindeutig der Meinung sei, dass die Abkommen nicht mit dem Geist des Artikels 98 in Übereinstimmung zu bringen seien.

In der nachfolgenden Diskussion wurde einerseits bestätigt, dass die Artikel-98-Abkommen überbewertet würden, andererseits wurde die Sorge zum Ausdruck gebracht, was passiere, wenn die Hälfte der Staaten auf der Welt das Römische Statut nicht unterzeichneten, darunter so wichtige Staaten wie die USA, Russland und China.

Als Abschluss der Komitee-Sitzung wurde erörtert, welche weiteren Probleme zukünftig durch das Komitee untersucht werden sollen. Hier wurde insbesondere auf die Notwendigkeit einer Untersuchung der nationalen Implementierung des IstGH-Statuts im Sinne einer Rechtsvergleichung hingewiesen. Außerdem wurde die Wichtigkeit einer Definition des Verbrechens der Aggression betont. Schließlich wurde der erste Bericht des Rapporteurs auf dem Wege des Konsensverfahrens angenommen.<sup>12</sup>

### 3.3. Rüstungskontrolle und Entwaffnungsrecht

Am Mittwoch fand neben den Sitzungen zu „*International Securities Regulation*“, „*International Trade Law*“, „*International Law of Sustainable Development*“ und einem Workshop zur „*Independence of the Judiciary*“ die abschließende Sitzung des Komitees zu „*Arms Control and Disarmament Law*“ statt. Diese Sitzung wurde geleitet von Prof. *Shinya Murase*. Ein Großteil der Zeit wurde dabei mit der Präsentation des *Final Reports* durch den Vorsitzenden des Komitees, Dr. *Dieter Fleck*, verbracht.

Das Komitee wurde im Jahre 1990 durch den Exekutivrat der ILA ins Leben gerufen und war damit mandatiert worden, eine umfassende Untersuchung der Prinzipien und Regeln bezüglich der Rüstungskontrolle und Entwaffnung zu vollziehen. In der Zeit seiner Arbeit hat das Komitee fünf extensive

Berichte fertig gestellt.<sup>13</sup> In dem umfassenden Abschlussbericht ging Dr. *Fleck* auf eine große Anzahl von Untersuchungsgegenständen ein und präsentierte die Ergebnisse des Komitees, welche auch in vier von den Vereinten Nationen publizierten und von der ersten Vorsitzenden des Komitees, der verstorbenen Dr. *Julie Dahlitz*, herausgegebenen Büchern festgehalten sind.<sup>14</sup> Zu den untersuchten Themen gehörten u.a. die „Nichtverbreitung von nuklearen, chemischen und biologischen Waffen“, die „Atomfrage Nordkorea“, der amerikanisch-russische Vertrag bezüglich der „Begrenzung von Anti-Ballistic Missile Systemen“ (ABM-Vertrag) und der „*Comprehensive Test Ban Treaty*“. Es wurde des Weiteren darauf hingewiesen, dass sich die Bedeutung von internationalen Überwachungssystemen erheblich weiterentwickelt habe, selbst wenn man sich im Jahre 2002 bezüglich der Biowaffen-Konvention nicht auf einen Überwachungsmechanismus habe einigen können. Das Komitee stellte außerdem fest, dass die Bemühungen, konventionelle Waffen zu begrenzen, insbesondere durch NGOs kraftvoll unterstützt worden seien. Andere Stichworte, welche in dem Bericht ausführlich dargestellt werden, sind die Bemühungen des „*Geneva Call*“, nichtstaatliche Akteure von der Benutzung von Antipersonenminen abzuhalten; ein wichtiges Thema sei auch die Begrenzung der Benutzung und Weiterverbreitung von kleinen Waffen („*small arms and light weapons* [SALW]“). Darüber hinaus wurden die Auswirkungen auf das humanitäre Völkerrecht sowie einzelne regionale Entwicklungen wie im Irak, in Pakistan und Nordkorea analysiert. Schließlich wurde festgestellt, dass die Rolle des Sicherheitsrats bei der Entwaffnung von Regimes noch nicht voll ausgeschöpft worden sei.

Der Bericht endete auf einer etwas skeptischen Note, indem er die „Krise“ des Rüstungskontroll- und Entwaffnungsrechts beschrieb, allerdings nicht ohne einen Ausblick auf neue regelnde Ansätze und Techniken zu geben, wie z.B. den Vorrang von Implementation vor Verhandlung und das Einbeziehen von nichtstaatlichen Akteuren (NSAs). Als noch zu klärende Themen wurden u.a. der Terrorismus und Counter-Terrorismus identifiziert. Abschließend wurde eine Resolution entworfen, welche schließlich am letzten Tag der Konferenz durch die Vollversammlung der ILA angenommen wurde.

## 4. Zusammenfassung und Ausblick

Während am vierten Tag der Konferenz der soziale Aspekt mit einem gemeinsamen Tag in Potsdam auf dem Programm stand, stand der Freitag ganz im Zeichen des „*Arbitration Day*“, wobei allerdings parallel noch Sitzungen u.a. des „*Space-Law*“-Komitees und des „*Teaching of International Law*“-Komitees stattfanden.<sup>15</sup> Mit der Vollversammlung am Samstag und der Verabschiedung von vier Resolutionen des „*Accountability of International Organisations*“- und des „*Water Resources*“-Komitees sowie des „*Arms Control and Disarmament Law*“- und des „*International Human Rights Law and Practice*“-Komitees wurde die Konferenz für beendet erklärt.

Insgesamt kann man zu dem Schluss kommen, dass man selten eine solche gute Gelegenheit bekommt, innerhalb weniger Tage an so hochwertigen Diskussionen von bedeutenden Wissenschaftlern und Praktikern über die aktuellsten internationalen Rechtsprobleme zu partizipieren. Eine Teilnahme an der in zwei Jahren stattfindenden ILA-Konferenz in Toronto kann daher nur empfohlen werden.<sup>16</sup> ■

<sup>12</sup> Der Bericht des Rapporteurs Prof. *William Schabas* findet sich auf der Homepage der Konferenz unter <http://www.ila2004.org> (aufgerufen am 25. August 2004).

<sup>13</sup> Erster Bericht: *General Observations on the Law of Arms Control*, in: *International Law Association* (ed.), *Report of the 65th Conference* (Cairo 1992), 389–396; Zweiter Bericht: *General Restraints on Arms Proliferation*, *Report of the 66th Conference* (Buenos Aires 1994), 401–431; Dritter Bericht: *Legal Remedies for Arms Control Impasse*, *Report of the 67th Conference* (Helsinki 1996), 307–322; Vierter Bericht: *Further Constraints on Nuclear Weapons*, *Report of the 68th Conference* (Taipei 1998), 164–178; Fünfter Bericht: *National and International Verification Measures*, *Report of the 69th Conference* (London 2000), 222–247.

<sup>14</sup> *J. Dahlitz* (ed.), *The International Law of Arms Control and Disarmament* (1991); *dies.*, *Avoidance and Settlement of Arms Control Disputes* (1994); *dies.*, *Future Legal Restraints on Arms Proliferations* (1996) und *dies.*, *Peaceful Resolution of Major International Disputes* (1999).

<sup>15</sup> Für eine vollständige Übersicht über alle Komitees siehe <http://www.ila2004.org>.

<sup>16</sup> Informationen zu der Konferenz in Toronto finden sich unter <http://www.ila2005.org>.

## Kai Ambos und Jörg Arnold (Hrsg.), *Der Irak-Krieg und das Völkerrecht*, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin 2004, 530 Seiten, € 69

Hans-Joachim Heintze\*

Herausgeber und Verlag sind zu beglückwünschen, dass es gelang, in so kurzer Zeit bereits einen Band der Reihe „Juristische Zeitgeschichte“ zum jüngsten Irak-Krieg vorzulegen. Gedämpft wird die Freude allerdings dadurch, dass nahezu alle Beiträge, vorrangig Zeitungsartikel, bereits zuvor veröffentlicht worden sind. So ist vor allem die enorme Fleißarbeit zu bewundern, Tageszeitungen von der „FAZ“ bis zur „Jungen Welt“ (dazwischen ist wohl die „SZ“ zu verorten, deren Artikel das Buch dominieren) auf Brauchbares zu durchstöbern. Motiviert wurden die Herausgeber wohl vor allem durch ihren im Vorwort wiedergegebenen Eindruck, dass das Völkerrecht „in der öffentlichen Debatte um den Krieg [...] kaum eine Rolle gespielt“ habe (S. XIV). Hier möchte man auf das heftigste widersprechen, denn die Bilder von den Massendemonstrationen mit Verweisen auf die Rechtswidrigkeit des Krieges sind noch allzu präsent, und die Herausgeber schränken ihr einleitendes Statement dann auch gleich ein, indem sie zutreffend einschätzen, die *Politiker* hätten die rechtlichen Diskussionen kaum zur Kenntnis genommen. Die Herausgeber verstehen nicht zuletzt deshalb das Buch als einen Beitrag, die wissenschaftliche Diskussion über das Verhältnis von Recht und Politik fortzusetzen, bzw. sogar zu beleben. Entgegen kommt diesem Anliegen der Umstand, dass die einzelnen Artikel grundsätzlich sehr kurz sind, auf übermäßige Fußnotenapparate verzichten und damit prägnant sind.

Zum Thema des Buches gibt es mittlerweile eine unüberschaubare Fülle an Literatur. Folglich stand man vor der komplizierten Aufgabe, die Artikelflut sinnvoll zu strukturieren. Das ist ausgezeichnet gelungen. Das Buch gliedert sich in *sechs Teile*, beginnend mit rechtsphilosophischen und sozialwissenschaftlichen Aspekten. Obwohl durch die Behandlung der letztgenannten Themengebiete zwar weit über die Sphäre des Völkerrechts hinausgegangen wird, eröffnet sich damit ein ausgezeichnete Einstieg in die Problematik. Zu begrüßen ist weiterhin, dass innerhalb dieses Teiles eine Untergliederung in Beiträge vor, während und nach dem Krieg vorgenommen wurde. Dadurch kann man mögliche Veränderungen oder Verfestigungen von Positionen nachvollziehen.

\* Dr. Hans-Joachim Heintze ist Hochschuldozent für Völkerrecht, Institut für Friedenssicherungsrecht und humanitäres Völkerrecht der Ruhr-Universität Bochum (Deutschland).

Besonderes Interesse erregen angesichts der gegenwärtigen Lage im Irak die Beiträge, die nach dem Krieg geschrieben wurden. Besonders empfehlenswert ist der von *Herbert Prantl* „George W. Arabicus: Das Ende des Irak-Krieges ist nicht der Beginn des Friedens“ aus der *SZ* vom 17.4.2003 (S. 78–81), der zeigt, wie vorhersehbar das ein Jahr später zu konstatierende Dilemma der US-Streitkräfte im Irak war.

Der *zweite Teil* widmet sich den juristischen Aspekten, wobei der Schwerpunkt auf dem deutschen Recht liegt. Hier ist vor allem auf den von *Ambos/Arnold/Kauf/Thun* vorgelegten Nachweis der Verfassungswidrigkeit einer deutschen Beteiligung am Krieg gegen den Irak (S. 113–121) und auf die Untersuchung von *Dieter Deiseroth* über die rechtliche Bewertung der Nato-Bündnisverpflichtungen im Lichte des Verfassungs- und Völkerrechts zu verweisen. Aufmerksamkeit erheischt die Entschließung des Generalbundesanwalts, wonach keine zureichenden tatsächlichen Anhaltspunkte vorliegen, die einen Anfangsverdacht gegen Mitglieder der Bundesregierung wegen der Vorbereitung eines Angriffskriegs rechtfertigen (S. 173–181), weil damit nochmals analysiert wird, inwieweit sich die Waffengänge der NATO gegen Jugoslawien 1999 und der USA gegen den Irak juristisch unterscheiden. Es zeigt sich wiederum in prägnanter Weise die gegenwärtige Unklarheit über den Begriff des Angriffskrieges, die gleichwohl nicht soweit geht, als dass die Völkerrechtswidrigkeit des US-Vorgehens gegen den Irak – anders als der Kosovo-Krieg – noch in diese rechtliche Grauzone fiele. Die völkerrechtliche Zulässigkeit ist dann folgerichtig auch Gegenstand des *dritten Teils* des Buches.

Der *dritte Teil* beginnt mit einem Beitrag von *Thomas Assheuer* aus der „Die Zeit“ unter dem Titel „Hat Bush Recht?“, in dem knapp und bündig festgestellt wird: „Das Völkerrecht versagt vor dem Terrorismus“ (S. 217). Diese Feststellung ist ebenso kurz wie falsch. Auch sachliche Schwächen des Beitrags sind nicht zu übersehen. So wird beispielsweise behauptet, die Völkerrechtler täten sich mit der Einsicht schwer, dass die Angriffe auf das World Trade Center „die UN für einen Moment in Konfusion gestürzt und ihre Grundbegriffe ins Wanken gebracht“ (S. 220) hätten. Diese unrichtige These wird dann nicht mit den

Aussagen eines Völkerrechtlers, sondern mit denen des Philosophen *Zanetti* belegt. Wie falsch aber diese Auffassung ist, belegt ein Blick in die einschlägigen Resolutionen des UN-Sicherheitsrats. Bereits vor dem 11. September 2001 waren Akte des internationalen Terrorismus als Friedensbedrohung charakterisiert worden. Unmittelbar nach den New Yorker Anschlägen wurde diese Einschätzung in den Resolutionen 1368 und 1373 wiederholt; Konfusion ist also nicht erkennbar. Dass auch die Staatenvertreter bei der UNO allerdings geschockt waren, erscheint ebenso verständlich wie der Umstand, dass *Assheuer* den Artikel wohl ebenfalls unter dem Schock des Irak-Krieges geschrieben hat. Unverständlich ist dann nur, dass er in die vorliegende Sammlung aufgenommen wurde.

Sehr nützlich ist die vom wissenschaftlichen Dienst des Bundestags erstellte Analyse der Reichweite der Resolutionen 678, 687 und 1441 des UN-Sicherheitsrates (S. 224–231). Zu bedauern ist lediglich, dass nicht auch die Resolution 688 berücksichtigt wurde, da sie bei der Ausrufung der Flugverbotszonen zusammen mit der Resolution 687 eine wichtige Rolle spielte. Überraschenderweise geben die Autoren die Resolution 678 – meines Erachtens unzutreffend – als Rechtsgrundlage für die Ausrufung der „Schutzzonen“ an, belegen dies jedoch leider nicht (S. 227). Zweifellos zutreffend und entscheidend ist allerdings die Einschätzung, dass alle Resolutionen „keine ausreichende Ermächtigungsgrundlage für ein [...] militärisches Vorgehen gegen den Irak“ darstellen.

Diese Grundaussage findet ihre Bestätigung in den folgenden Artikeln von *Byers* „Der Irak und der Fall Caroline“ (S. 235–241), von *Bruha* „Ein Recht zum Krieg gibt es nicht mehr“ (S. 242–246), *Dupuy/Tomuschat* „Warten auf den Schlag gegen Bagdad“ (S. 247–250) und *Falk* „Einer flog über das Völkerrecht“ (S. 251–257). Bei den genannten Artikeln handelt es sich um prägnante Zeitungsbeiträge. Eher wissenschaftlichen Ansprüchen genügt *Dietrich Murswiek*, „Die amerikanische Präventivkriegsstrategie und das Völkerrecht“ (S. 285–299). Hier wird überzeugend nachgewiesen, dass sich die amerikanische Nationale Sicherheitsstrategie (NSS) nicht im Einklang mit dem Völkerrecht befindet. Gleichwohl kann in dem Artikel auf einen wesentlichen Sachverhalt in der US-Argumentation nicht hingewiesen werden, da er offensichtlich vor dem Beginn des Krieges geschrieben wurde: Die USA beriefen sich bei der Begründung ihres Angriffs nicht auf die NSS, sondern auf die Nichterfüllung der zahlreichen Resolutionen des UN-Sicherheitsrats durch

den Irak. Das zeigt vermutlich die Vorbehalte und Unsicherheiten, die auch innerhalb der US-Administration gegenüber der NSS bestehen.

Der vierte Teil wendet sich dem UN-Sicherheitsrat und dem Internationalen Gerichtshof zu und beschreibt deren Möglichkeiten. Hier fällt insbesondere das Statement von IGH-Richter *Weeramantry* auf, der seinem Gericht eine sehr rasche Handlungsmöglichkeit bescheinigt und damit einem weitverbreiteten Vorurteil gegen die Justizorgane entgegentritt. Was zudem auffällt ist die Betonung der öffentlichen Meinung als wesentliches Durchsetzungsinstrument des Völkerrechts: „Die weltweite öffentliche Meinung ist ebenso wie die gemeinsame Meinung der Mehrheit der Nationen heute vielleicht stärker als je zuvor“ (S. 432). Dem ist völlig zuzustimmen. Im Lichte dieser Erkenntnis wird um so schmerzlicher bewusst, dass sich das Völkerrecht und die politische Wissenschaft im Zusammenhang mit dem Irakkrieg eigentlich ausschließlich mit der Bedeutung des UN-Sicherheitsrats befassen. Demgegenüber wurde die Rolle der UNO-Generalversammlung praktisch nicht untersucht, was der von *Weeramantry* unterstrichenen Rolle der öffentlichen Meinung eklatant widerspricht und auf Forschungsdefizite hinweist.

Der fünfte und sechste Teil wenden sich dem humanitären Völkerrecht und dem Völkerstrafrecht zu. Unterstrichen werden insbesondere die Rechte der Kriegsgefangenen auf Schutz vor entwürdigender öffentlicher Neugier (*Fastenrath*) sowie Fragen des Besatzungsrechts (*Fischer*) und der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit (*Ipsen*). Hinsichtlich des Völkerstrafrechts zeigt sich einmal mehr, dass die Diskussion allzu oft auf die Rolle des Internationalen Strafgerichtshofs verengt wird. Die nunmehr für *Saddam* gefundene Lösung, die Abstrafung durch ein irakisches Strafgericht, wird jedenfalls im vorliegenden Band nicht erwähnt, obwohl sie wahrscheinlich für die Schaffung einer stabilen Nachkriegsordnung in dem geschundenen Land die beste ist.

Trotz der genannten kleinen Kritiken ist das Buch insgesamt ein hervorragendes Dokument der juristischen Zeitgeschichte. Man kann ihm nur zahlreiche kritische Leserwünsche, die dann in unserer schnelllebigen Zeit besser verstehen können, weshalb sich das „Irak-Problem der USA“ mittlerweile zu einem Weltproblem entwickelt hat. Deutlich wird, dass die Missachtung des Völkerrechts verheerende Konsequenzen haben kann. Letztlich verkörpert der Band ein anschauliches Plädoyer für die internationale „Rule of Law“.

## **Dietrich Schindler und Jiri Toman (Hrsg.), The Laws of Armed Conflicts, A Collection of Conventions, Resolutions and Other Documents, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 4. Auflage 2004, 1493 Seiten, € 350**

**Bernhard Schäfer\***

Nunmehr ist die zum dritten Mal überarbeitete und vervollständigte Sammlung Haager und Genfer Konventionen sowie weiterer Dokumente erschienen. Den Herausgebern, *Dietrich Schindler*, emeritierter Verfassungs- und Völkerrechtsprofessor der Universität Zürich und ehemaliges Komiteemitglied sowie derzeitiges Ehrenmitglied der Versammlung des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz, und *Jiří Toman*, Rechtsprofessor an der *University of Santa Clara School of Law* und zuvor unter anderem als geschäftsführender Direktor am *Institut Henry-Dunant*<sup>1</sup> in Genf tätig, ist es erneut gelungen, eine umfangreiche und aktualisierte Zusammenstellung der zahlreich vorhandenen Dokumente auf dem Gebiet des *ius in bello* in einem Band zu präsentieren.

Die Sammlung, die erstmals 1973 und in zweiter und dritter vervollständigter Auflage 1981 und 1988 erschienen ist (franz. Ausgabe 1996: „*Droits des conflits armés, recueil des conventions, résolutions et autres documents*“), hat ihren bewährten Aufbau beibehalten. Sie gliedert sich in folgende thematische Abschnitte (übersetzt auf Deutsch): I. Allgemeine Regeln über die Kampfführung; II. Methoden und Mittel der Kampfführung; III. Luftkriegführung; IV. Schutz der Bevölkerungen vor den Auswirkungen von Feindseligkeiten; V. Opfer des Krieges (Verletzte, Kranke, Gefangene, Zivilisten); VII. Schutz von Kulturgut; VIII. Kriegsführung zur See; IX. Bürgerkrieg; X. Anwendung der Regeln bewaffneter Konflikte auf Feindseligkeiten, an denen Truppen der Vereinten Nationen beteiligt sind; XII. Kriegsverbrechen; XIII. Neutralität. Darüber hinaus wurde sie um zwei neue Abschnitte erweitert: einen Abschnitt über Söldner (XI.), der aufgrund der 1989 angenommenen Internationalen Konvention gegen Rekrutierung, Gebrauch, Finanzierung und Training von Söldnern erforderlich wurde (Nr. 102 der Sammlung; bisher gab es nur ein spezifisches, regionales Instrument, die Konvention zur Beseitigung des Söldnerwesens in Afrika von 1977, Nr. 101), sowie einen weiteren Abschnitt VI. über den Schutz der Menschenrechte in Situationen bewaffneter Konflikte (hierzu unten).

Die Sammlung enthält neben den allgemein bekannten und wichtigen Konventionen, wie den Haager Abkommen von 1907, den

Genfer Abkommen von 1949 und deren Protokolle von 1977, auch andere Dokumente, beispielsweise den sog. *Lieber-Code* von 1863, der während des amerikanischen Bürgerkriegs auf nationaler Ebene ausgearbeitet wurde, sowie relevante Resolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen, der Internationalen Konferenz des Roten Kreuzes und des Roten Halbmondes sowie anderer Konferenzen und Institutionen, die zur Auslegung, Erläuterung und Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts wichtig sind.

Die Textsammlung wurde durch die seit der letzten Auflage und vor allem während der neunziger Jahre zahlreich geschlossenen Verträge und durch andere Dokumente ergänzt (für alle seit Ende 1980 siehe S. xxxiii bis xxxvi). Von besonderer Bedeutung sind dabei für die Strafverfolgung von Kriegsverbrechen die Statute der Jugoslawien- und Ruanda-Tribunale von 1993/94 und das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs von 1998 (Nr. 109, 110, 111). Wichtige Entwicklungen gab es auch auf dem Gebiet der Mittel der Kriegsführung: das Chemiewaffenübereinkommen von 1993 (Nr. 22); das Protokoll über blindmachende Laserwaffen (Protokoll IV) von 1995 und das Protokoll über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes von Minen, Sprengfallen und anderen Vorrichtungen (Protokoll II) in der am 3. Mai 1996 geänderten Fassung (unter Nr. 20, S. 212 und S. 196); das sog. Ottawa-Übereinkommen über das Verbot von Antipersonenminen von 1997 (Nr. 23). Noch nicht enthalten ist das auf der Vertragstaatenkonferenz des Waffenübereinkommens von 1980 am 28. November 2003 in Genf angenommene, aber noch nicht in Kraft getretene Protokoll V über explosive Kampfmittelrückstände (UN Doc. CCW/MSP/2003/2).

Darüber hinaus gab es Neuerungen auch auf dem Gebiet des Schutzes von Kulturgut (Zweites Protokoll zum Haager Abkommen

\* Ass. iur. *Bernhard Schäfer*, LL.M., ist an der Juristischen Fakultät und am Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam (Deutschland) tätig.

<sup>1</sup> 1965 gegründet und 1998 aufgelöst; an dessen Stelle gibt es seither das Henry Dunant Centre for Humanitarian Dialogue.



von 1954 für den Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten von 1999, Nr. 74) sowie im Bereich des Einsatzes von UN-Personal (die 1994 von der Generalversammlung angenommene und 1999 in Kraft getretene Konvention über die Sicherheit von UN- und assoziiertem Personal, Nr. 99; siehe auch Nr. 100).

In dieser Zeit sind zudem wichtige Dokumente privater Initiativen entstanden, wie beispielsweise die auf einer Tagung in Turku/Åbo am 2. Dezember 1990 angenommene Erklärung über humanitäre Mindeststandards (*Declaration of Minimum Humanitarian Standards*, Nr. 95) oder das 1994 von Experten und Expertinnen in Livorno angenommene „*San Remo Manual*“ (Nr. 89). Diese privaten Entwürfe, wie es im Vorwort auf S. x heißt, bekräftigen bestehendes Recht und tragen zur Entstehung neuer Regeln bei.

Aufgenommen wurden ebenfalls Dokumente, die zum Teil vor der von der Voraufgabe von 1988 erfassten Zeit entstanden und für die zwei genannten neuen Abschnitte von Relevanz sind. In Abschnitt VI finden sich unter anderem die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes von 1948 (Nr. 61), die Anti-Folterkonvention von 1984 mit Fakultativprotokoll vom 18. Dezember 2002 (Nr. 65/I, III) und die Art. 38 und 39 der Kinderrechtskonvention von 1989 sowie das Fakultativprotokoll hierzu betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten von 2000 (Nr. 67/I, II). Da eine Aufnahme aller, auch in bewaffneten Konflikten anwendbaren Menschenrechtskonventionen weit zu umfangreich gewesen wäre, beschränkt sich dieser neue Abschnitt auf die in solchen Situationen besonders relevanten Instrumente bzw. bezieht diejenigen ein, die sich ausdrücklich auf bewaffnete Konflikte beziehen.

Zwei ältere, in der Voraufgabe noch nicht enthaltene Dokumente wurden ebenfalls aufgenommen, wohl weil die darin angesprochenen Themen, Schutz der Zivilbevölkerung in besetzten Gebieten und internationale Kooperation bei der Verfolgung von Kriegsverbrechen, von aktuellem Interesse sind (siehe Konventionsentwurf von 1934, Nr. 47, sowie Resolution 3074 (XXVIII) der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 3. Dezember 1973, Nr. 107).

Insgesamt ist die thematische Gliederung der Sammlung gut gewählt. Die bestehende Schwierigkeit, dass Teile von Verträgen und anderen Dokumenten in mehrere Themenbereiche fallen, wird durch Verweise auf die weiteren relevanten Dokumentennummern ausgeglichen. Eine vollständig chronologi-

sche Liste der aufgenommenen Texte im Anschluss an das Inhaltsverzeichnis eröffnet einen weiteren Weg zur Auffindung relevanter Dokumente und bietet darüber hinaus einen historischen Überblick. Eine gute Hilfe stellt auch der umfangreiche Index am Ende des Buchs dar.

Die Sammlung überzeugt durch die Aufnahme auch solcher Texte, die keine völkerrechtlichen Verträge sind, sowie durch die Wiedergabe älterer Verträge, die zum Teil nicht mehr in Kraft, nie in Kraft getreten oder im Entwurfsstadium steckengeblieben sind. Dies ermöglicht es, insbesondere die Entwicklung des humanitären Völkerrechts zu verfolgen, einen Vergleich anhand der Texte vorzunehmen und mögliche völkerrechtswohnheitsrechtliche Regelungen, die darin zum Ausdruck kommen, zu ermitteln. Zum Beispiel ist jeweils der Text der Genfer Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der Streitkräfte im Feld von 1864, 1906, 1929 und 1949 enthalten (Nr. 38, 42, 45 und 49). Auch die Haager Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges von 1899 und 1907 werden nebeneinander reproduziert (Nr. 7–8) und ermöglichen somit einen

unmittelbaren Vergleich, der durch die Hervorhebung der Abänderungen noch erleichtert wird. Den Dokumenten ist jeweils eine kurze Einleitung vorangestellt, in der unter anderem auf die historische Entwicklung und spätere Veränderungen aufmerksam gemacht wird. Außerdem werden jeweils das Datum des In-Kraft-Tretens, der oder die authentischen Texte sowie Fundstellenhinweise angegeben. Eine Liste der Signatar-, Ratifikations- und Beitrittsstaaten sowie angebrachte Vorbehalte und Erklärungen sind den Verträgen beigefügt. Eine Auswahl an Literatur und anderen Materialien zu den jeweiligen Themenkomplexen oder den Dokumenten selbst wäre nützlich gewesen, hätte jedoch den ohnehin an die Grenzen eines einbändigen Buches stoßenden Umfang der Sammlung gesprengt.

Daher sollte auch die vierte Auflage des von *Schindler* und *Toman* herausgegebenen Werks in keiner völkerrechtlichen Bibliothek fehlen und ebenfalls für Fachleute des humanitären Völkerrechts von besonderem Interesse sein. Der Listenpreis von 350 Euro wird einer übermäßigen Verbreitung über diesen Kreis hinaus allerdings nicht zuträglich sein. ■

## **Georg Nolte und Hans-Ludwig Schreiber (Hrsg.), Der Mensch und seine Rechte – Grundlagen und Brennpunkte der Menschenrechte zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Wallstein Verlag, Göttingen 2004, 204 Seiten, € 19,50**

**Philipp Herrmann\***

„Was sind Menschenrechte? Galten und gelten sie wirklich immer und überall gleich?“. Der Einband weist bereits darauf hin, dass die Autoren versuchen mit ihren Beiträgen, die im Rahmen einer Ringvorlesung der Georg-August-Universität Göttingen im Sommersemester 2003 entstanden, eine Antwort auf immer wiederkehrende Fragen zu geben. Gelungen ist dies bereits aufgrund der unterschiedlichen Fachrichtungen der Autoren, die das Problem des Umgangs mit Menschenrechten aus ihrer Disziplin heraus betrachten und damit einen umfassenden Überblick geben und vielfältige Blickwinkel eröffnen.

Das Thema Menschenrechte bleibt ein immerwährender Dauerbrenner in der internationalen Diskussion. Dieses Werk gewährt einen Einblick in die Entstehung und Entwicklung der Menschenrechte und zeigt vor welchen Hintergründen diese entstanden und gegen welche Widerstände sie sich

durchzusetzen hatten und noch heute durchzusetzen haben. Insgesamt elf Autoren schufen auf höchst unterschiedliche Weise eine ansprechende Sammlung von Berichten, mit Hilfe derer der Leser sich ein umfassendes, globales und interdisziplinäres Bild der Menschenrechte machen kann.

Dabei hilft und verstärkt die Gliederung der Beiträge das Verständnis derselben. *Christian Starck* zeigt einleitend in seinem Beitrag „Menschenrechte – aus den Büchern in die Verfassungen“, dass „die Geschichte der Rechtsbegriffe, so auch der Menschenrechte, nicht in dem Moment (beginnt), in dem der Begriff eine äußerlich erkennbare Form annimmt, sondern die Mächtigkeit früherer Erfahrungen und Gedanken (einschließt)“ (S. 11).

\* *Philipp Herrmann* ist Rechtsreferendar am Oberlandesgericht Hamm. Er hat seine Wahlstation am IFHV an der Ruhr-Universität Bochum (Deutschland) absolviert.

In den philosophischen Büchern, von heute bis zurück ins 12. Jahrhundert, haben der Begriff der Menschenrechte und diese selbst ihre Grundlagen und finden von hier aus Eingang in die Verfassungstexte der westlichen Demokratien. Von der Verfassung von Virginia in den Vereinigten Staaten vom 12. Juni 1776, deren Bill of Rights mit den Worten beginnt: „*That all men are by nature equally free and independent and have certain inherent rights [...]; namely, the enjoyment of life and liberty, with the means of acquiring and possessing property, and pursuing and obtaining happiness and safety*“ (S. 10) bis hin zum Gebrauch des Wortes *ius* in der Kanonistik des 12. Jahrhunderts, der belegt, dass die Vorstellung von einem subjektiven Recht bereits lebendig war (S. 21).

Der zweite Text, „Unmenschlichkeit: Vorspiele auf dem Theater“ von *Wilfried Barner*, schildert inwiefern der Begriff Menschenrechte durch das Theater und das Theater durch diesen Begriff über die Jahrhunderte hinweg geprägt wurde. Die These *Barners* ist, dass das Theater die Debatte über Menschenrechte auf unterschiedliche Weise begleitet hat (S. 31). Er kommt zu dem Schluss, dass das Theater der Spiegel der Gesellschaft ist (S. 38), da es an der Bewusstseinsbildung mitgewirkt hat (S. 50).

Gerade der dritte Beitrag veranschaulicht die Aktualität dieses Werkes. *Jochen Abr. Frowein* behandelt in seinem Artikel „Terrorismus als Herausforderung für den Menschenrechtsschutz“ leicht verständlich und gut leserlich die sich gerade in jüngster Zeit stellenden Fragen, die sich infolge der Anschläge vom 11. September 2001 ergeben. Ein von ihm ins Spiel gebrachtes Zitat („*one man's terrorist is another man's freedom fighter*“) soll bei den Überlegungen helfen, ob der Staat die Sicherheit seiner Bürger durch zunehmend verschärfte und Bürger- und Menschenrechte einschränkende Methoden und Gesetze gewährleisten soll und kann. Für sein Fazit führt er eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte von 1978 an: „(...), dass die Vertragsstaaten nicht im Namen des Kampfes gegen Spionage und Terrorismus zu jedweder Maßnahme greifen dürfen, die ihnen geeignet erscheint“ (S. 68).

Sehr hilfreich, auch und gerade für den juristisch nicht versierten Laien, legt *Frowein* dar, dass Terroristen im Völkerrecht nicht nur keinen Status haben, sondern Straftäter sind, die vor Gerichte gestellt werden (können)

(S. 54). In der vor Informationen überquellenden Medienwelt erläutert er auf einfache und klare Weise, dass selbst wenn ein gesteigertes Bedürfnis nach Sicherheit vorliegt, dieses nicht zu einer Einschränkung oder gar Abschaffung von Menschenrechten führen darf. Dies gilt auch (und gerade) für Personen, die einer Straftat verdächtigt werden – so wie die „*unlawful combatants*“, die auf Guantanamo festgehalten werden. Deren Festhalten charakterisiert *Frowein* als völkerrechtswidrig (S. 56 ff.; 65 f.).

Einen ganz anderen und sehr interessanten Weg geht *Georg Nolte* in seinem Beitrag „Messias oder Machiavelli? Die Menschenrechtspolitik der USA“. Er erläutert seine Sicht in Form eines Streitgesprächs mit einem alten amerikanischen Freund, ebenfalls ein Rechtsgelehrter. Das Gespräch scheint geprägt von der jeweiligen Sicht des Herkunftslandes. Doch *Nolte* schließt mit einem bezeichnenden Satz, der für den Artikel insgesamt und für das gilt, was mit diesem Buch erreicht werden soll: „[*dass*] auf vieles hingewiesen (werden soll), was man nicht weglassen darf, wenn man gerecht sein will“ (S. 107).

*Kerstin Müller*, Staatsministerin im Auswärtigen Amt, kommt in ihrem Beitrag „Aktuelle Herausforderungen der internationalen Menschenrechtspolitik und die Rolle der Bundesrepublik Deutschland“ zu dem Schluss, dass konkrete Schritte in der Menschenrechtspolitik oft nur sehr klein seien. Dennoch sei es lohnend, die Grundstandards nicht aus den Augen zu verlieren und sich den traditionellen Herausforderungen zu stellen. *Müller* gibt einen guten Überblick über das, was in der und von der Bundesrepublik auf dem Gebiet der Menschenrechtspolitik geleistet wurde und wird. Der Beitrag überzeugt, insbesondere im Zusammenwirken mit den beiden folgenden Beiträgen, die die Situation und Sichtweise von Muslimen und Chinesen auf die Menschenrechte aufzeigen.

*Tilman Nagel* zeigt in dem Artikel „Erst der Muslim ist ein freier Mensch! Die Menschenrechte aus islamischer Sicht“ eine dem westlichen Wertebild verwandte und doch andere Sicht auf fundamentale Werte. Das Buch gewinnt außerordentlich an Wert, dadurch, dass veranschaulicht wird, in welcher Weise ein Muslim die Welt, sich und seine Stellung zu Gott und anderen Menschen sieht (S. 122 f.). „*Es gibt keinen Ort im Diesseits, keinen Augenblick in dessen Existenz, der von*

*Gottes souveränem Bestimmen frei wäre, und es gibt kein Geschöpf, das gegen dieses Bestimmen auch nur einen winzigen Moment etwas nach eigenem Willen ausrichten könnte*“ (S. 123). *Nagel* erläutert dass diese „*vollkommene Fremdbestimmtheit aller Kreaturen, den Menschen eingeschlossen, die Grundkonstante des Verständnisses vom Kosmos (ist)*“. Er kommt zum Schluss, dass „*Muslime, die in einer offenen, pluralistischen Gesellschaft nicht nur existieren, sondern diese aktiv mitgestalten wollen, (lernen müssen), den Anspruch auf den absoluten Vorrang ihres Glaubens fallen zu lassen, (sich) also die Auslegung der Menschenrechte anbequemen (müssen), die hier im Erdteil ihrer Entstehung heimisch ist*“ (S. 136).

Auch in dem Bericht „Das Verständnis der Menschenrechte in China und im Westen“ von *Ai-Er Chen* wird anschaulich dargestellt, wie der Begriff der Menschenrechte in China und Taiwan Einzug hielt und welche Bedeutung er aus chinesischer Sichtweise hat.

Das Buch schließt mit dem Recht des Kindes („Wem gehört das Kind? Von der elterlichen Gewalt zum Recht des Kindes“ von *Ilona Ostner*), dem Recht auf Gleichheit („Gleichheit im Zeitalter neuer Ungleichheit“ von *Werner Heun*) und schließlich der Verpflichtung der Regierungen weltweit die Menschenrechte zu achten („Legitimität von Regierungen und die Menschenrechtsrevolution“ von *Thomas Buergenthal*).

Dieses Werk gewährt einen sehr gelungenen Überblick über die Bedeutung der Menschenrechte und deren weltweite Verbreitung bzw. wie sie in weiten Teilen dieser Erde und von vielen verschiedenen Personen aufgefasst werden. Die in ihrer Kürze sehr umfassenden und eingängigen Beiträge liefern hilfreiche Denkanstöße für diejenigen, der sich eingehender mit der Entstehung der Menschenrechte und deren Bedeutung auseinandersetzen möchte. Die Beiträge vermitteln einen Eindruck von der Vergänglichkeit derselben und der konsequenten Notwendigkeit, sich für deren Existenz und Ausdehnung stark zu machen. Besonders hervorzuheben ist die verständige und flüssige Lesbarkeit, das ausgewogene Verhältnis der behandelten Unterthemen und deren Vielschichtigkeit sowie die Tatsache, dass das Buch fächerübergreifend auf die Menschenrechte eingeht und sie aus so vielfältigen Blickwinkeln betrachtet. ■

**Barbara Harff and Ted Robert Gurr, *Ethnic Conflict in World Politics*, Boulder, Westview Press, 2<sup>nd</sup> edition, 2003, 256 pages, € 23,90**

Joshua Castellino\*

The preface to the second edition of this book suggests that, unlike in 1994, at the time of its first edition, the rate of ethnic conflicts has in fact subsided. In fact, this edition starts with clear objectives. The authors argue that understanding the factors which contribute to the onset of an ethnic conflict may provide answers as to how this conflict can be stopped. Hence, they claim that such conflicts are not inevitable and can be deterred. With this in mind they “hope that this book helps to further knowledge about ethnic conflicts and provides some guidelines about how to prevent, deter, or stop escalation”. (p. 2)

Any review of this book would need to measure its utility against this stated objective. In addition this review seeks to examine what the book has to offer international lawyers interested in the genesis and mechanics of ethnic conflict. An important issue that needs to be flagged at the outset is that this book is written as a definitive social science text on the subject of ethnic conflict. Thus, rather than providing multiple authorities for statements and discussions, the book relies on minimal footnoting, though providing “suggested readings and research sources”.

The work is divided into nine chapters with the opening chapter delving into the origins and implications of ethnic conflict for the international system. This chapter seeks to cover much ground and, as a result, does not engage issues in detail, instead providing sketches of the international system and how it is changing. The second chapter divides ‘politically active’ ethnic groups as falling into four categories namely “ethnonationalists, indigenous peoples, ethno-classes and communal contenders” (p. 19). While the explanations of these categories is detailed, the objective sought by the authors through these sub-divisions of ‘minorities’ remains obscure. This, coupled with the uncertainty about whether such categories are mutually exclusive (a fact admitted by the authors though only in the context of choice of strategy by leaders) brings the utility of this analysis into question.

The third and fourth chapters of the book seek to cast light on four particular conflicts namely the Kurdish and Miskito struggles for independence, and the discrimination against the Chinese community in Malaysia

and the Turkish community in Germany. While the choice of studies follows the models expressed by the authors in chapter Two, it is difficult to see how the situation facing the latter two communities comes within the rubric of ‘ethnic conflict’. There is clearly a correlation between persistent discrimination and the possibility of ethnic conflict, (as discussed in chapter five), however several other factors, as demonstrated by the authors themselves, need to be taken into account, which remain conspicuously absent from the last two situations.

Chapter Five, which seeks to build a framework for conflict analysis is perhaps the most problematic, in that it makes bold general assertions about conflict that seem to oversimplify why ethnic conflicts occur in different theatres. The authors categorically state: “[...] we think [...] that secessionist movements [...] result from three general conditions: (1) the existence of a separate ethnic community or society with a territorial base, (2) a symbolic conception of the group as a nation or people, and (3) actual or perceived disadvantages in comparison with the dominant society.” (p. 97) While this statement is not inaccurate its utility must be questioned, as must the value of seeking to build social science theories and models that are defeated by reality. Ethnic conflicts arguably occur for a host of extremely complicated localised reasons and the implicit argument made herein – that a focus on a few case studies may yield a unifying theory – is unconvincing. This is the central critique of the book: the authors advance the argument that it is possible to express a unifying theory that explains ethnic conflicts as they occur globally, and that such theory, in combination with political will, is likely to somehow prevent such conflicts from breaking out, or has the power to de-escalate such conflicts once they have broken out. This position does not seem to pay due attention to the innately different political aspirations of various groups, instead implying that the root cause of one conflict may be the same as that of another, despite the vastly different histories that underpin the situations.

Chapter Six also seeks to identify seven factors that the authors believe to be crucial to understand ethnic conflict. They include: discrimination, ethnic group identity, leadership, political environment, use of violence by governments, external support,

international economic status. Suggesting how the mixture of these factors generates or escalates ethnic conflict the authors propose: “[...] that a people who strongly identify with their ethnic brethren and who live in an autocratic political system with low international economic status, one that has used discrimination and intermittent violence to repress its ethnic peoples, are the most likely to challenge their oppressors. The conflict potential is greatest if the group is cohesive and has traditional (autocratic) leaders who enjoy the widespread support of international organisations and actors.” (p. 113) This is an extremely brave statement and while it may be theoretically useful with regard to the models built by the authors its wider implications remain in doubt. A similar definitive tone is adopted in the following chapter where the internal processes of ethnic mobilisation are examined. While the insight of the authors on such conflicts is interesting, there is once again a tendency to generalise in statements such as: “Ethnopolitical conflicts usually centre on one of three general issues; the desire for ‘exit’ or independence from the state, the demand for greater autonomy within the state, or the recognition and protection of minority interests within a plural society.”

By adopting a neatly categorised approach, the chapter fails to address the notion of ‘who’ represents such ethnic groups, and to pinpoint that the strategy presented externally by these representatives may be internally splintered. The chapter also promises an analysis of the ways in which the various issues of ethnopolitical conflict can be accommodated, but does not offer much more than a few platitudes in favour of regional autonomy, assimilation, pluralism and power-sharing (p. 136).

The seventh chapter seeks to examine the international dimensions of ethnic conflict, thereby providing an interesting insight into the manner in which external factors may influence the development and growth of such conflict. However, further engagement with the international system indicates a simplistic vision in the following chapter where the authors argue that “[...] legal recognition of ethnic groups allows for disputes to be settled in an orderly and civilised fashion”. It seems unrealistic to believe that recognition of ethnic groups is likely to be anything other than one of the myriad of factors in stemming ethnic conflict. The authors do not delve adequately into the kinds of criteria that should play a

\* Dr. Joshua Castellino is lecturer at the Irish Centre for Human Rights, National University of Ireland Galway, Galway (Ireland).

role in such legal recognition, the bodies before which such recognition should occur, or, most importantly, about the nature and content of the rights that flow from such recognition.

- I. In offering a conclusion to the work the authors suggest that there are five emerging principles in terms of responding to ethnopolitical challenges. These are identified as:
- II. States and civil society should recognise and promote the rights of minorities;
- III. Democratic institutions and power-sharing are the best means for protecting group rights;
- VI. Conflicts over self-determination are best settled by negotiations for autonomy within existing States;
- V. International actors should protect minority rights and promote settlement of ethnopolitical wars;
- VI. International actors may use coercive means to stop civil wars and mass killing of civilians.

It is difficult to disagree with any of these statements though the authors have not adequately discussed why or from where they believe these principles to be emerging. Also, as is clearly the case with principle III, these statements remain difficult to implement and thus remain questionable as a mechanism to stem ethnic conflict. Overall this work is thought provoking for the manner in which it presents ideas and principles. However, it fails to convince on the crucial issue that it is possible to express an overarching theory that links various global ethnic conflicts, or that a mechanism that addresses these has been presented. To an international lawyer interested in the issue of ethnic conflict this work presents one possible explanation of the dynamics of such conflict, however, the definitive tone adopted by the authors, and the bold assertions made, diminish the utility of the work. The topics for discussion given at the end of the chapters are useful but sometimes too focussed on the theories in the text rather than construed wider so as to approach the substantive content of ethnic conflict, how it occurs and the manner in which it may be stemmed. ■

## Hans Köchler, *Global Justice or Global Revenge? International Criminal Justice at the Crossroads*, Springer-Verlag, Wien/New York, 2003, 454 pages, € 39

Sergey Sayapin\*

The timely and comprehensive examination by Prof. Dr. Hans Köchler of the contemporary evolution of international criminal justice, from the post-World War II Nuremberg and Tokyo trials through to the establishment of the permanent International Criminal Court, stands out for its thorough legal analysis and historical veracity. The author, who himself was nominated by the United Nations Secretary-General as an international observer at the Lockerbie Trial (May 2000 – January 2001), adds an impressive portion of empirical legal knowledge to his comprehensive theoretical presentation of international criminal law and procedure.

The volume under review is structured in three parts and seventeen chapters. Part I (“The developing idea and practice of international criminal justice in the context of state sovereignty and individual responsibility”, pp. 9–267) introduces the reader to the author’s vision of challenges that international criminal law as a ‘working tool’ faces today. Indeed, the author’s individual (and sensibly critical) conception of posi-

tive international law is observable throughout the volume. Chapters 1–4 outline some major features of the international community of States – the sovereign equality of States, the absence of an ‘international separation of powers’ *stricto sensu* – and examine their effect on the exercise of (criminal) justice at the international level. At the centre of the author’s attention is the evolving concept of *universal jurisdiction* as a true, probably exclusive, indicator of the community of States’ willingness to put an end to the impunity of persons responsible for the commission of international crimes.

In Chapters 5 and 6, the author turns to the problem of ‘victors’ justice’. He quotes Sir H. Lauterpacht who, as the Nuremberg Trial was forthcoming, warned the Allied Powers to treat the defeated enemy “in accordance with established rules and principles of the law of nations”, so as to avoid the impression that justice is simply “a vindictive measure of the victor resolved to apply retroactively” (p. 149).<sup>1</sup> The author finds

that both the Nuremberg and Tokyo Tribunals failed to meet genuinely the fair trial requirements, as they “(a) exercised jurisdiction over [...] crimes on the basis of selectivity; (b) operated under ‘emergency procedures’ that would not have met even the minimum requirements of any national legal system at the time; (c) were composed on the basis not of impartiality, but of representation of victorious countries; and (d) did not provide for the elementary right of appeal” (pp. 149–50). Generally, such a critical vision of ‘accepted’ normative postulates does not confine itself to Part I alone: Throughout the volume, the author seems wishing consciously to ‘shatter readers’ established attitudes towards stereotypes embodied in international law and politics; he suggests, again and again, an ‘authored understanding’ of applicable positive law.

Further, Prof. Köchler shares his strong concern over the legitimacy of the International Criminal Tribunals for the Former Yugoslavia and Rwanda. In his opinion, both Courts’ political and legal characteristics do not allow them to exercise a fair hearing of cases; the Courts’ evident link to the power politics (in the form of the national interests of the most powerful members of the UN Security Council) determines not only their setup but also, at least indirectly, the conduct of the proceedings (p. 166). The author’s alarm as to the nature and functioning mode of these *ad hoc* tribunals is made clear in his *Memorandum on the Indictment of the President of the Federal Republic of Yugoslavia, the President of the Republic of Serbia and Other Officials of Yugoslavia by the International War Crimes Tribunal for the Former Yugoslavia* (1999), which is reprinted in the Annex (pp. 351–386), together with two other relevant documents.

In turn, Prof. Köchler emphasises the status of the International Criminal Court as one of “an independent entity established by intergovernmental agreement in the form of an international treaty” (p. 208). Knowing that the Rome Statute of the International Criminal Court still provides for a “structural relationship with the United Nations”,<sup>2</sup>

\* Sergey Sayapin LL.M. is Responsible for the Implementation of International Humanitarian Law by the National Authorities at the Regional Delegation for Central Asia of the International Committee of the Red Cross (ICRC), (Uzbekistan).

<sup>1</sup> H. Lauterpacht, “The Law of Nations and the Punishment of War Crimes”, (1944) 21 *British Yearbook of International Law* 80.

<sup>2</sup> See especially Articles 13(b) (Exercise of jurisdiction), 16 (Deferral of investigation or prosecution) and 87(7) (Requests for cooperation).

the author wishes this new Court to be able to implement the concept of universal jurisdiction in a “meaningful and at the same time efficient way” (p. 208), so as to avoid its precursors’ shortcomings.

In Part II, Prof. *Köchler* discusses the concept of humanitarian intervention in the context of modern power politics. Again, this latter keyword seems to be decisive for his argumentation: while the United Nations Charter’ banned the *unilateral* threat or use of force in international relations (Article 2(4)), it reintroduced “through the back door” a normative loophole for using the military force collectively, – depending on the exercise of ‘special rights’ of the Security Council’s permanent members. The author warns (or reminds?) of a likely use of these rights in a discriminatory manner – against ‘foes’ from the competing camp but not against friends or allies from one’s own. In the end, the author asserts that the UN Charter was arguably meant to ‘eternalise’ the power balance of 1945 (pp. 283–285).

However, with the disintegration of the Soviet power bloc, the world found itself having only one superpower, and the 19<sup>th</sup> century concept of ‘humanitarian intervention’ came back into play. No longer was rivalled ideological domination complemented by unparalleled political hegemony: in a framework of unchallenged global rule,

the hegemonial power became capable of acting as a judge in its own cause (p. 292). The author further debates what he calls the revival of the *bellum justum* doctrine (synonymous to the humanitarian intervention doctrine), with a special focus on the 1999 Kosovo war and the beginning of the war against Iraq in spring 2003 (pp. 293–299).

Part II concludes on a rather pessimistic note: the current state of power politics renders obsolete whatever has been achieved in terms of the international rule of law since the beginning of the 20<sup>th</sup> century. Should this mean ‘the end of international law’?!

Part III (“The United Nations, the international rule of law and terrorism”) draws on the legal and sociological complexity of fighting international terrorism, with a particular focus of the world Organisation’s contribution to this effort. As was the case with the international institutions referred to above, the author at first considers the United Nations in the contemporary global power constellation (pp. 321–323). Contrary to the preceding chapters’ critical conclusions, he mentions here that the current unipolar power structure has some *advantages* for the international rule of law, too: “The basic advantage lies in a new and much wider margin of action for the United Nations Organization in the field of international peace and security. Because of the *de facto* lack of opposition to the leading power [...]

the main executive organ of the United Nations has been able to deal with threats to international security in several regions of the world more effectively” (p. 322). Indeed, terrorism, whose destructive potential (and, consequently, direct relationship to the Security Council’s field of responsibility) nobody doubts, has been the decade-old subject of the United Nations’ codification efforts and measures (pp. 335–340). However, quite soon – when discussing the difficult definitions of terrorism – Prof. *Köchler*, once again, asks himself an ‘unresolved’ question which, in one form or another, appears throughout the volume: “Who has the „power of definition?” (p. 344). The chapter concludes by setting forth conditions for a consistent anti-terrorist policy of the United Nations (pp. 345–349).

A quick reading of the volume’s table of contents (as well as of this review) might produce a first misleading impression that the selection of seemingly disjointed topics (universal jurisdiction, humanitarian intervention, terrorism) was somehow arbitrary. But there certainly *is* a thread that links the suggested themes substantially: all three phenomena operate, dialectically, in the (battle)field of international relations and power politics in today’s world. If the taste of a fruit has to improve, the soil must undergo a ‘quality test’. Prof. *Köchler*, a fair and demanding expert, has produced an impressive set of *his* criteria. ■

## Claire de Than and Edwin Shorts, *International Criminal Law and Human Rights*, Sweet & Maxwell Limited, London, 2003, 550 pages, € 54,30

Majbritt Lyck\*

This book examines the relationship between international criminal law, international humanitarian law and international human rights.

Based mainly on both written international criminal law sources and recent judgements from international prosecuting institutions such as the International Criminal Tribunals for the Former Yugoslavia (ICTY) and Rwanda (ICTR) Part I of this book introduces some of the key concepts and basic principles in international criminal law. Chapter 1 provides a much needed clarification of the meaning of some of the core concepts that are used arbitrarily elsewhere in the international criminal law literature. Chapter 2 deals with the complex issue of States’ prosecution of crimes of internation-

al dimensions. The chapter examines the five basic principles (territorial, nationality, protective, universality and passive personality principles) upon which a State may base its claim of national jurisdiction. The chapter also examines the international regulations regarding extradition. Chapter 3 deals with the equally complex question of when a State or its representatives can be prosecuted by the courts of another State without consenting to such legal actions.

For readers with no or very little prior knowledge of international criminal law Part I provides a useful introduction to some of the key concepts in international criminal law. Since many new and often quite complex concepts are introduced the inexperienced reader might benefit from re-reading especially parts of chapter 1 during the

reading of the rest of the book. Inexperienced readers might also use this section as a future reference for the meaning of some of the key concepts in international criminal law. Readers with a considerable prior knowledge of international criminal law may choose to jump directly to part II.

Part II focuses on the four “old” clusters of international crimes; genocide, crimes against humanity, war crimes and torture and on the ‘new’ international crime; terrorism.

Chapters 4, 5, 6 and 7 provide a legal analysis of genocide, crimes against humanity, war crimes and torture respectively. Each chapter examines the relevant parts of

\* Majbritt Lyck holds a M.Sc. from the University of Aarhus (Denmark) and a M.A. in Conflict Resolution from the University of Bradford (United Kingdom). She is currently writing her PhD at the same university. In the framework of the Marie Curie Fellowship Programme offered by the Humanitarian Net, she was researching at the Institute for International Law of Peace and Armed Conflict of the University of Bochum (Germany).

international humanitarian law, international human rights law and international criminal law in order to determine among others the crimes included in the different clusters of offences and the circumstances under which the crimes need to be committed in order for the different laws to apply. Judgements from *inter alia* the ICTY, ICTR and the European Court of Human Rights are included in the analysis. The chapters also discuss progress and challenges in the enforcement of international law regarding these clusters of crimes and the role of international institutions such as the Committee against Torture, the Human Rights Committee, the ICTY, ICTR and ICC and regional bodies such as the European Court of Human Rights in this enforcement. Chapter 9 examines the emerging international law on terrorism including among others various UN resolutions, conventions and human rights documents. Finally chapter 10 focuses on international law regarding more uncommon crimes such as piracy, slavery and drug trafficking.

All in all part II provides a considerable insight into international human rights law, international humanitarian law and international criminal law regarding both common and more uncommon crimes. Although much writings have already been published on these issues, readers acquainted with the international criminal law literature may still find interesting reading this part, especially inasmuch as it includes international human rights law in the analysis. However, readers who do not have a legal background might find that this part includes too many legal cases and too little political analysis. It can be argued that international law cannot be properly analysed without including political considerations. Issues such as the prevailing definition of genocide cannot be properly discussed without including the political implications of the different definitions. This has recently been underlined in the debates about whether or not the atrocities committed in the Darfur region of Sudan constitute genocide. Part II would have been more interesting if political aspects had been more included in the analyses.

Part III focuses on individual responsibility

and impunity. Chapter 10 examines international attempts from the Nuremberg Trials to the International Criminal Court to prosecute individuals who have perpetrated international crimes. The analysis mainly focuses on the jurisdiction of the Nuremberg Tribunal, the ICTY and ICTR and on how case law from these three tribunals has contributed to a specification of the jurisdiction. Special attention is given to the tribunals' use of cumulative charging and sentencing. Like many other studies this chapter also provides an article by article examination of the powers of the International Criminal Court. It also briefly discusses the prospects for a well-functioning International Criminal Court.

Readers who are very familiar with the literature on international prosecuting institutions will probably find that, except for the section on cumulative charging, this part does not add much new under the sun. Nevertheless for readers with no or very little prior knowledge of international prosecuting institutions this part provides a useful introduction to some of the main features of these institutions. However, readers who do not have a legal background or an overwhelming interest in the production of case law may find that this part like the previous part includes too many cases from the various international tribunals.

Finally, part IV deals with individual human rights in international criminal law. In chapter 11 sexual violence against women is used as a case study to show how international human rights and international criminal law need to complement each other further in the future. The chapter examines the articles on sexual violence in the Statutes of the ICTY, ICTR and ICC and recent case law from the ICTY and ICTR to show how women's human rights are slowly becoming part of international criminal law. Unfortunately like the vast majority of studies on sexual violence the analysis does not include a discussion on sexual violence against men. Bearing in mind the recent accusations against American soldiers who have allegedly forced male prisoners in Iraq and Afghanistan to rape each other it is a pity that this study

does not dare to focus on an area that is even more stigmatised namely the rape of men.

This final part also lacks a concluding chapter that brings all the issues dealt with in the different parts together. It could have been interesting with a final discussion of the prospects of a harmonisation of international criminal law, international human rights and international humanitarian law maybe through the set up of a best and worst case scenario. As it is also emphasised in the book the internationalisation of human rights and criminal offences is still mainly a Euro-American project. A discussion of the present wide and depth of this internationalisation outside the Western countries, how further internationalisation can be facilitated and the likelihood of this happening could also have been a more interesting way of ending this book.

All in all *International Criminal Law and Human Rights* is one of the numerous books that have been written in the wake of the renewed post-Cold War interest in the enforcement of an international human rights regime that includes the prosecution of violators of international criminal law.

Readers who are already very familiar with this literature can easily skip the parts of this book that introduce the core concepts, the various clusters of crimes, and the international prosecuting institutions but they will hopefully still find the analysing parts of this book interesting, albeit not exceptional. For readers who are not familiar with this literature this book provides a substantial introduction to international human rights and international criminal law. However, new readers who do not have a legal background might find that the book contains too many legal cases and too little political analysis. Most readers will probably also be disappointed over the missing summing up and concluding in the end. All in all, this book provides a good overview of international human rights and international criminal law but it does not make a revolutionary contribution to the already substantial amount of literature on these issues. ■

## Peter Waldmann, *Terrorismus und Bürgerkrieg. Der Staat in Bedrängnis*, Gerling Akademie Verlag, München 2003, 270 Seiten, € 21,50

Stefanie Schmahl\*

War die Zeit bis zum Zweiten Weltkrieg vornehmlich von zwischenstaatlichen Konflikten geprägt, so haben in den vergangenen Jahrzehnten innerstaatliche bewaffnete Auseinandersetzungen stark zugenommen. Deren Ziele haben sich unheilvoll verändert. Während die klassischen Kriege darauf ausgerichtet waren, dem Gegner territoriale Souveränität streitig zu machen und ihm den eigenen politischen Willen aufzuzwingen, steht heute das Ziel der Verdrängung oder Beseitigung religiöser oder ethnischer Gruppen im Vordergrund. Es geht nicht mehr um die Brechung militärischen Widerstandes, sondern entweder um die totale physische Vernichtung von menschlichen Gemeinschaften oder, im Falle des nationalen oder internationalen Terrorismus, um Verbreitung von Angst und Schrecken in der Gesellschaft. Hauptakteure der gegenwärtigen Konflikte sind nicht mehr die Staaten, sondern zunehmend Privatpersonen.

Mit der vorliegenden Studie untersucht der Soziologe und Terrorismusexperte *Peter Waldmann* die Gründe, weshalb die Gewaltausübung Privater in der heutigen Zeit zugenommen hat, und fragt nach effektiven Bekämpfungsmaßnahmen.

Schon in seinem einführenden Kapitel „Politische Gewalt in einer Zeit des Umbruchs“ (S. 7 ff.) macht *Waldmann* deutlich, dass es im Wesentlichen der Bedeutungsverlust des staatlichen Gewaltmonopols in vielen Teilen der Welt, insbesondere in Afrika und Asien, ist, der gewalttätige Aktionen Privater fördert. Staatliche Funktionsträger werden von Privaten verdrängt. Dabei erheben die sog. „Warlords“ in aller Regel keinen Anspruch auf die Übernahme der Staatsgewalt. Sie binden schlicht ihre Gefolgsleute durch eine Kombination aus finanziellen Anreizen und persönlicher Loyalität an sich und machen sich die anarchischen Umstände materiell zu Nutze. Darüber hinaus hält *Waldmann* zwei weitere Entwicklungen für den Zuwachs privater Gewaltausübung für bedeutsam. Zum einen führe das rapide Bevölkerungswachstum und die überproportionale Zunahme Minderjähriger ohne Zukunftsperspektive in den weniger entwickelten Ländern zu neuen Formen der Bandengewalt (S. 11). Zum

anderen schafften der Globalisierungsprozess und der Siegeszug der neoliberalen Wirtschaftspolitik ein hohes Frustrations- und Aggressionspotential in der Bevölkerung wirtschaftlich benachteiligter Staaten (S. 12). Jedenfalls – so der Verfasser – dürfe man Gewaltakteure nicht generell pathologische Neigungen unterstellen; vielmehr zeige sich häufig, dass die Radikalisierung Privater auch auf äußere Umstände zurückgehe, wie etwa auf einmal widerfahrenes Unrecht (S. 20).

Die Gewaltanwendung Privater äußert sich vor allem in zwei Formen: Terrorismus und Bürgerkrieg. Allgemein gesprochen haben terroristische Aktionen das Ziel, psychische Effekte wie Angst und Schrecken, aber auch Schadenfreude innerhalb der Gesellschaft zu erzeugen. Terroristen geht es nur zweit-rangig um den Zerstörungseffekt ihrer Angriffe, sie verstehen diese primär als Signale und Botschaften. Der Autor verweist insoweit mehrfach auf das geflügelte Wort der Anarchisten des 19. Jahrhunderts: „Propaganda der Tat“ (vgl. etwa S. 30, S. 38). Außerdem stellten – so *Waldmann* – terroristische Verbände zumeist radikale Kleingruppen dar, die relativ wenig Rückhalt in der Bevölkerung fänden. Demgegenüber seien bei Bürgerkriegen die Kräfteverhältnisse zwischen den Konfliktparteien ausgeglichener. Es nähmen breite Bevölkerungsgruppen daran teil; der Sinn der Gewaltanwendung erschöpfe sich nicht in einem symbolischen Zweck. Vielmehr solle die eigene Vormachtstellung innerhalb eines Territoriums bewirkt oder gestärkt werden (S. 17).

Im folgenden ersten Kapitel („Die Gewaltträger und ihre Perspektive“) erörtert *Waldmann* zunächst den neuartigen Charakter der Anschläge vom 11. September, bevor er sodann auf das Kalkül und den Ziel- und Erwartungshorizont terroristischer Bewegungen im Allgemeinen eingeht. Dabei hält *Waldmann* weniger die Qualität der Terrorattacken vom 11. September 2001 als deren Ausmaß und die anschließenden Reaktionen der Staatengemeinschaft für das entscheidende Novum (S. 28 ff.). In der Tat starben in New York und Washington auf einen Schlag mehr Menschen als bei sämtlichen internationalen terroristischen Anschlägen zuvor. Mit dem World Trade Center und dem Pentagon wurden zudem Einrichtungen getroffen, denen ein hoher symbolischer Stellenwert zukommt. Neu

waren auch die weltumspannende Arbeitsteilung, die eine zeitlich und operativ perfekte Abstimmung benötigte, sowie die Pervertierung ziviler Technologie durch den Einsatz von Zivilluftfahrzeugen für einen Massenmord. Gleichwohl konstatiert der Autor zu Recht auch „traditionelle“ terroristische Verhaltensweisen (S. 34 f.). So benutzten die späteren Todespiloten schlichte Teppichmesser, um Crew und Passagiere der entführten Flugzeuge in Schach zu halten. Der immer wieder prognostizierte Einsatz von Massenvernichtungswaffen ist bisher ausgeblieben. Die Reaktionen der Staaten auf die Anschläge vom 11. September erachtet *Waldmann* ebenfalls als neuartig (S. 35 ff.). Insoweit bezieht er sich einerseits auf den nach wie vor andauernden „war against terror“, der über einen konkreten Selbstverteidigungsakt hinausgeht, sowie andererseits auf die jähe Zunahme von Sicherheitsmaßnahmen in allen westlichen Staaten. Einen dritten reaktiven Faktor erblickt der Verfasser in den sozialpsychologischen Auswirkungen auf Zuwanderer aus islamischen Staaten, denen seither mit größerem Misstrauen begegnet werde.

Generell – und so auch bei den Anschlägen vom 11. September – liegt das terroristische Kalkül in der besonders brutalen Form der Verbreitung einer Botschaft. Zutreffend weist *Waldmann* darauf hin, dass sich Terroristen des Mittels der Provokation bedienen, d.h. eines absichtlich herbeigeführten überraschenden Normbruchs, der die gegnerische Seite (zumeist den Staat) in einen offenen Konflikt hineinziehen und zu einer Reaktion veranlassen soll, die sie, zumal in den Augen Dritter, diskreditiert und entlarvt (S. 40). Daher fordert *Waldmann* maßvolle Reaktionen seitens des Angegriffenen, um eine Eskalierung der Auseinandersetzung zu vermeiden. Obwohl dieser Aussage prinzipiell zugestimmt werden kann – Provokationen ohne unmittelbare Antwort laufen regelmäßig ins Leere –, bestehen jedoch Zweifel an ihrer Verallgemeinerungsfähigkeit. Die sog. „Deeskalierungsstrategie“, die etwa die Berliner Polizei seit einigen Jahren bei den Krawallen am 1. Mai verfolgt, hat die Gewalt auf den Straßen bisher nicht eindämmen können.

Ob und in welchem Umfang eine Gewaltbotschaft vernommen wird, hängt vom allgemeinen Gewaltpegel in einer Gesellschaft sowie von der Verständlichkeit der Botschaft ab, die der Terrorismus vermitteln will. Wird das terroristische Kalkül mit einer abstrakt klingenden Klassenkampflehre und einem rigiden Dogmatismus verknüpft, stoßen die Terroristen bei breiten Bevölkerungsschichten auf Unverständnis und Gleichgültigkeit (S. 77 ff.). Handelt es sich demgegenüber um ethnisch-nationalistische Terrorbewegungen, ist die Zustim-

\* PD Dr. Stefanie Schmahl, LL.M., ist wissenschaftliche Assistentin an der Universität Potsdam (Deutschland).

mung in der Bevölkerung zumeist breiter. Gerade bei diesen Bewegungen stößt man auf historische Konflikte und Niederlagen, die im kollektiven Bewusstsein der Gruppe präsent geliebt sind und denen in Form eines „heldenhaften Widerstandes“ ein gewisser Hoffnungsschimmer beigemengt wird (S. 58 ff.). Nach Ansicht *Waldmanns* zielen auch religiös motivierte Terrororganisationen nicht notwendig darauf ab, die diesseitigen Verhältnisse gemäß ihren transzendenten Heilsvorstellungen umzuformen. Sie verfolgten vielmehr – ebenso wie die übrigen Gewaltbewegungen – primär irdische Ziele (S. 81 ff.). In der Tat setzen sich die radikal-islamischen Organisationen wohl vor allem gegen die global um sich greifenden Prozesse der Modernisierung und Säkularisation zur Wehr, durch die sie (vermeintlich) in Bedrängnis geraten sind.

In einem zweiten Kapitel stellt *Waldmann* spezifische Fallstudien zum terroristischen Umfeld dar. Die brisante Frage, ob die Bundesrepublik Deutschland als Nährboden des radikalen Islamismus dient (S. 90 ff.), verneint er zu Recht. Zwar eignet vielen muslimischen Gemeinschaften in deutschen Städten ein religiöser Konservatismus. Dieser dient jedoch vornehmlich dem Schutz vor Identitätsverlust und der Tilgung von Schuldgefühlen gegenüber der „verlassenen“ Heimat und hat nicht zwingend Intoleranz und Gewaltbereitschaft zur Folge (S. 95 ff.). Der Autor verweist darauf, dass sich eher das Gegenteil feststellen lasse: Diejenigen, die fest in ihrem Glauben ruhen und in ihr soziales Herkunftsmilieu eingebunden blieben, verhielten sich überwiegend gegenüber der säkularisierten deutschen Gesellschaft tolerant. Selbst von sog. Hasspredigern gehe nicht unbedingt eine Gefährdung der inneren Sicherheit aus. Die Persönlichkeitsporträts der „Hamburger Zelle“ zeigten, dass es sich bei den Attentätern vom 11. September um innerlich zerrissene, in ihrem Ehrgeiz frustrierte Personen gehandelt habe, denen der Islam als ideologischer Vorwand diene, um ihre aufgestaute Wut und Enttäuschung in Aggression umzusetzen (S. 101 ff.). Diese Einschätzung *Waldmanns* überzeugt. Radikalisierung geht in aller Regel mit sozialer Isolation einher. Auch bei der deutschen RAF waren es eher die der linksautonomen Szene randständigen Personen, die letztlich radikal wurden. Auch wenn also die Konfrontation mit einer weitgehend säkularisierten Gesellschaft eine verstärkte Hinwendung zum islamischen Glauben begünstigen mag, folgt daraus keineswegs zwangsläufig eine größere Gewaltbereitschaft. Hinzu kommt – worauf der Verfasser zutreffend hinweist –, dass das Deutschlandbild in den nahöstlichen Staaten eher positiv besetzt ist, was vor allem dem Fehlen einer kolonialen Vergangenheit Deutschlands in dieser Region geschuldet ist.

Mit den folgenden Studien zu Nordirland und dem Baskenland (S. 109 ff.) wählt *Waldmann* zwei radikal-ethnische Gemeinschaften, die beide in ihrer jüngeren Geschichte Unterdrückungen ausgesetzt waren. Daher erstaune es nicht – so der Autor –, dass diese Gemeinschaften Rückhalt in der eigenen Tradition und Kultur suchten und in der Außenwelt den sie bedrohenden Feind erblickten, gegen den sie sich zur Wehr setzen müssten (S. 110 ff.). Um freilich zu einer terroristischen Bewegung zu werden, spielen sowohl der Abenteuerdrang und die Gewaltbereitschaft der (zumeist männlichen) Jugendlichen als auch das katholische Sozialmilieu eine wichtige Rolle, in dem Märtyrer große Bewunderung genießen. Nicht ganz in die Reihe der Fallstudien zu terroristischen Gruppierungen passt das anschließende Beispiel über die „Veralltäglichere Gewalt in Kolumbien“ (S. 136 ff.). Dennoch liefert diese Analyse anschauliches Material dafür, dass der Grund für die große Gewaltbereitschaft der Bevölkerung in der chronischen Schwäche der kolumbianischen Staatsgewalt zu erblicken ist. Korrupte Justiz, schwache Exekutive und kriminelle staatliche Sicherheitskräfte sind ursächlich dafür, dass der Andenstaat seit langem den traurigen Weltrekord in der Mordstatistik hält.

Im abschließenden dritten Kapitel (S. 168 ff.) widmet sich *Waldmann* zunächst den Verstärkungsmechanismen des Terrorismus, um sodann Kontroll- und Eindämmungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Wichtigste Antriebskraft für kettenförmige private Gewaltanwendung ist nach Auffassung *Waldmanns* auch heute noch die Rachege辛nung. Diese kann freilich nur in Regionen zum Ausdruck kommen, in denen Staatsautorität kaum präsent ist und somit das institutionalisierte Strafmonopol des Staates leicht(er) umgangen werden kann (S. 185 ff.). Dabei stellt der Autor fest, dass Terroristen sich regelmäßig nicht als Täter, sondern selbst als Opfer sehen (S. 232 ff.). Ein weiterer Verstärkungsmechanismus findet sich in der Rolle der Massenmedien, da der Terrorismus einer möglichst großen Breitenwirkung bedarf. Bereits *Margaret Thatcher* hat darauf aufmerksam gemacht, dass die Medien den Terroristen den Sauerstoff lieferten, ohne den sie nicht leben könnten. Einschränkungen der Presse- und Informationsfreiheit, die über eine freiwillige Selbstzensur nach den Regeln journalistischer Ethik hinausgehen, hält *Waldmann* allerdings zu Recht für nicht wünschenswert (S. 210 ff.). Diese Grundrechte sind für eine demokratische Gesellschaft schlechthin konstituierend.

Wie ist nun aber die Gewaltdynamik einzudämmen? Die einzig angemessene Antwort auf diese schwierige Frage sieht *Waldmann*

in der Anwendung einer Form von „überlegener Gegengewalt“ (S. 229). Dem ist beizupflichten. Schon *Thomas Hobbes* erblickte im Menschen ein seinen Mitmenschen reißendes Tier („homo homini lupus“) und propagierte die Errichtung einer Zwangsgewalt, die über dem Einzelnen stehe. Auch heute noch bleibt der Staat die alleinige Instanz, die zur Bekämpfung jeder Form privater Gewalt befähigt und befugt ist. Schon der klassische Staatszweck von Frieden und Sicherheit konstituiert die Gewährleistung der inneren Sicherheit als fundamentale Staatsaufgabe; auch aus der grundrechtlichen Schutzpflicht folgt, dass der Staat für die Sicherheit seiner Bürger effektiv zu sorgen hat. Nicht von ungefähr wird zunehmend ein „Grundrecht auf Sicherheit“ im Sinne einer Schutzpflicht des Staates zur Abwehr von Bedrohungen des Bürgers durch den privaten Dritten anerkannt (vgl. nur *Isensee*, Das Grundrecht auf Sicherheit, 1983; *Möstl*, Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, 2002).

Gleichwohl ist – und auch insoweit ist den Ausführungen *Waldmanns* zuzustimmen, die die gesamte Studie durchziehen – vor zu starkem Aktionismus zu warnen. Es liegt in der Logik terroristischer Aktionen, den Staat zum Erlass exzessiver Maßnahmen zu provozieren und damit Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Misskredit zu bringen. Diese Logik darf nicht aufgehen. Die Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit im Allgemeinen und der Verhältnismäßigkeit im Besonderen dürfen einer grundsätzlich wünschenswerten effektiven Gefahrenabwehr nicht zum Opfer fallen. Auch wenn das Verhältnismäßigkeitsprinzip einer Abwägung der kollidierenden Rechtsgüter Sicherheit und Freiheit zugänglich ist, darf dies nicht so weit gehen, dass der Rechtsstaat sich schließlich schrittweise selbst „vergiftet“. Anderenfalls bedroht der Staat genau das, was zu verteidigen er sich vorgenommen hat: die konstitutiven Errungenschaften des westlichen Verfassungsstaats. Wiewohl ein hoher Grad an Sicherheit wünschenswert ist, müssen wohl alle Gesellschaften akzeptieren, dass sie mit einem gewissen Ausmaß an Bedrohung und Gefahr leben. Dies gilt nicht nur für offene demokratische Gesellschaften, sondern auch für autokratische Staaten, wie die jüngsten schrecklichen Gewaltakte in Saudi-Arabien, Marokko und in Beslan leider nur zu anschaulich belegen. Jedenfalls besteht bei rechtsstaatswidrigen Terrorbekämpfungsmaßnahmen das Risiko, dass der Bürger im Ergebnis alles verliert: Freiheit und Sicherheit. Damit dies nicht Realität wird, sei die kenntnisreiche und sprachlich anschauliche Studie *Waldmanns* jedem empfohlen, der sich politisch, juristisch oder soziologisch mit der Frage der Terrorismusbekämpfung auseinandersetzt. ■



**John R.W.D. Jones und Steven Powles, International Criminal Practice, Third Edition, Oxford University Press, Oxford und Transnational Publishers, New York 2003, 1130 Seiten, £ 110**

Simon M. Meisenberg\*

Der Jugoslawien Strafgerichtshof (JStGH) und Ruanda Strafgerichtshof (RStGH) haben mit ihrer Rechtsprechung das Völkerstrafrecht maßgeblich beeinflusst. Seit zehn Jahren sind diese Gerichtshöfe nunmehr tätig und haben ungeachtet der fortwährenden Kritik über Schwerfälligkeit und Inaktivität zahlreiche Urteile und unzählige prozessuale Entscheidungen gefällt. Der Internationale Strafgerichtshof (IStGH) und die neue Generation der hybriden Strafgerichtshöfe werden auf die Rechtsprechung der Tribunale zurückgreifen. Trotz der unterschiedlichen Verfahrensordnungen werden prozessrechtliche Entscheidungen, wie über bestimmte Rechte des Angeklagten oder des Zeugen- und Opferschutzes, von besonderem Interesse für diese neuen Strafgerichtshöfe sein. Durch die vermehrte Anwendung des Weltrechtspflegeprinzips nationaler Gerichte bei der Verfolgung von Völkerstrafverbrechen erfährt die Rechtsprechung der Sicherheitsrattribunale bei der Anwendung des materiellen Völkerstrafrechts auch in dieser Hinsicht zunehmende Bedeutung. Eine systematische Analyse und Darstellung der Urteile und prozessualen Entscheidungen ist daher nicht nur aus rein akademischem Interesse von Bedeutung.

Das Werk von Jones und Powles liefert in dieser Hinsicht einen eindrucksvollen und umfassenden Überblick über die materielle, wie prozessuale Rechtsprechung der beiden Tribunale. Unter neuen Namen und bereits in der dritten Auflage hat dieses Werk die Tribunale seit ihren Anfangsjahren begleitet. Dies und die praktische Tätigkeit der Verfasser im Völkerstrafrecht ist bereits eine Stärke des Buches von Jones und Powles. Bisher ist es das einzige Werk zum Völkerstrafrecht, welches die materielle und prozessuale Rechtsprechung im Völkerstrafrecht so umfassend darstellt. Die ersten beiden Auflagen erschienen unter dem Titel „Practice of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia and Rwanda“ und wurden beide noch von Jones alleine bearbeitet. Die Entwicklungen im Völkerstrafrecht verlangten nunmehr eine grundlegende Neubearbeitung.

In einem Beitrag im Journal of International Criminal Justice zum zehnjährigen Bestehen des JStGH schrieb der Verfasser Jones, dass das Unterfangen die Rechtsprechungsfülle der Tribunale annähernd zu verfolgen dem Versuch gleichkomme, ein Glas Wasser einem Feuerhydranten zu entnehmen. Durch die Vielzahl der Entscheidungen des JStGH, RStGH und nunmehr auch des SLStGH sei die völkerstrafrechtliche Rechtsprechung kaum noch zu überschauen, geschweige denn zu systematisieren. Daher sei in aller Regel nur eine Trendanalyse und keine detaillierte Analyse mehr möglich. Die Bearbeitung der Entscheidungsfülle, insbesondere der prozessualen, hat den Initiator des Werkes Jones dazu veranlasst einen neuen Mitverfasser – Powles – und einen wissenschaftlichen Mitarbeiterstab für die Erarbeitung der dritten Auflage einzubeziehen. Hierdurch gelingt dem Buch erfreulicherweise mehr als nur eine Trendanalyse, sondern eine annähernd komplette Übersicht der Rechtsprechung der Tribunale. Die neue Auflage enthält zudem auch Erläuterungen und Hintergründe zu den neuen Gerichtshöfen, wie in Sierra Leone, Kambodscha, Kosovo und Osttimor. Dennoch bleibt das Hauptaugenmerk der Darstellung des Völkerstrafrechts auf den Entscheidungen der Sicherheitsrattribunale.

Mit leichten Modifikationen ist das Werk in einem klassischen Kommentierungsstil aufgebaut. Eine solche Darstellung der komplexen Materie schafft Übersichtlichkeit und vereinfacht das schnelle Nachschlagen bestimmter Themenbereiche. Nach dem spiegelbildlichen Abdruck der JStGH- und RStGH-Normen wird die Entstehungsgeschichte dieser Regeln dokumentiert. Sodann folgt eine Kommentierung der Norm, welche durch die einzelnen Tatbestandsmerkmale gegliedert ist. Jedoch werden die einzelnen Normen nicht chronologisch kommentiert, sondern in elf große Themenblöcke, welche auch die Kapitel darstellen, unterteilt. Dies ist durch die Fülle der Informationen sinnvoll, da viele thematisch zusammenhängende Normen, welche an unterschiedlicher Stelle stehen, so gemeinsam dargestellt und erläutert werden können. Dies erleichtert ein weiteres Mal einen schnellen Überblick. Die Verfasser zitieren ausführlich aus Urteilen und anderen Primärtexten und äußern trotz ihrer prakti-

schon Erfahrung vor mehreren der internationalen Strafgerichtshöfe nur zurückhaltend ihre eigenen Ansichten. Durch die Breite der Materie kann diese Rezension nicht ausführlich auf alle einzelnen Kapitel und Abschnitte eingehen. Es wird daher nur auf einige Besonderheiten zur aktuellen Entwicklung des Völkerstrafrechts, welchen sonst weniger Beachtung geschenkt wird, eingegangen.

Die ersten drei Kapitel umfassen die Entstehungsgeschichte, die Organisation der Gerichtshöfe und die Privilegien und Immunitäten der Gerichtshofmitarbeiter. Hervorzuheben ist hier insbesondere die umfassende Darstellung weiterer Kriegsverbrechertribunale der zweiten und dritten Generation, wie den Sondergerichtshof für Sierra Leone (SLStGH), den außerordentlichen Kammern in Kambodscha, den UN-Gerichtshöfen in Kosovo und Osttimor. Zu flüchtig ist dagegen die Darstellung des IStGH. Jedoch werden die Kommentierungen zu den einzelnen Normen mit Erläuterungen zu den entsprechenden IStGH-Regeln ergänzt. Bedeutungsvoll sind auch Erläuterungen die zunächst nicht im direkten Zusammenhang mit dem System der Gerichtshöfe stehen. Hier ist die besonders interessante, aber nur kurze Betrachtung zum Verhältnis des JStGH zum Europäischen Menschenrechtsgerichtshof (EMRG) hervorzuheben. Zum einen bezieht sich der JStGH, aber auch der RStGH, in seinen prozessualen Entscheidungen oft auf die Rechtsprechung des Straßburger Gerichts. Zum anderen wird die Frage aufgeworfen, inwiefern ein Angeklagter des JStGH eine Beschwerde vor dem EMRG einreichen kann, da die EMRK sich nur an Mitgliedsstaaten richtet und diese bindet. Hier wird kurz auf die Beschwerden vor dem EMRG von Milosovic, die mangels Rechtswegerschöpfung zurückgewiesen wurde, und auf den Fall *Naletelic* gegen Kroatien eingegangen. Im letzteren Fall hat der EMRG festgestellt, dass der JStGH alle wesentlichen Verfahrensgarantien in seinem Normenwerk gewährleistet. Die Verfasser sind zudem der Ansicht, dass durch den Sitz des JStGH in Den Haag ein Rückgriff auf den EMRG möglich sei. Dies sei beim RStGH nicht gewährleistet. Es gebe zwar eine Afrikanische Menschenrechtskonvention (Banjul Charter), jedoch sei ein äquivalenter Afrikanischer Menschenrechtsgerichtshof noch nicht in Kraft, der deren Einhaltung überwache. Diese Ansicht vernachlässigt jedoch die Tatsache, dass es sich bei den beiden genannten Fällen vor dem EMRG, um Beschwerden gegen widerrechtliche Auslieferungen an den JStGH handelte, welche sich direkt gegen den ausliefernden bzw. den beherbergenden Staat richteten. Der EMRG musste somit nicht einen bestimm-

\* Rechtsassessor Simon M. Meisenberg ist Research Associate am IFHV, Ruhr-Universität Bochum (Deutschland).

ten Rechtsakt des JStGH und seine Vereinbarkeit mit der EMRK untersuchen. In den genannten Fällen konnte sich der EMRG auf die allgemeine Feststellung berufen, dass der JStGH zumindest seinen Statuten nach menschenrechtliche Mindeststandards gewährleistet und damit eine Auslieferung an denselben nicht gegen die EMRK verstößt. Zu der eigentlich interessanteren Frage, ob sich ein Angeklagter des JStGH gegen eine bestimmte prozessuale Rechtspraxis, z.B. die Ausformung des Rechts auf vorläufige Entlassung aus der Untersuchungshaft, die Verfahrensdauer der Verfahren oder das Recht auf Verteidigung, mit einer Beschwerde an den EMRG wenden kann, wird es nicht kommen, da der JStGH kein Staat ist, der an die EMRK gebunden ist.

Innerhalb des Abschnitts über die Organe der Gerichtshöfe wird auch die Verteidigung, nicht als eines der Hauptorgane der Gerichtshöfe, sondern als Organ der Rechtspflege kommentiert. Das fundamentale Recht auf Verteidigung gerät in der Kommentierung ein wenig zu kurz. Insbesondere das umstrittene Recht sich selber zu verteidigen wird nicht erörtert. Auch die Schwierigkeiten des RStGH durch ständige Verteidigerentlassungen durch die Angeklagten werden nicht ausführlich genug erörtert. Dies ist jedoch durch die Themenfülle, die das Buch umfasst, verständlich.

Das vierte Kapitel kann als das Kernstück des Werkes bezeichnet werden. Hier werden die materiellen Völkerstrafatbestände Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen, sowie die personellen, territorialen und zeitlichen Zuständigkeiten der Gerichtshöfe behandelt. Das Rechtsgut des Straftatbestandes des Völkermordes ist das Existenzrecht einer bestimmten nationalen, ethnischen, rassischen oder religiösen Personengruppe. Ebenso wie das Verbrechen gegen die

Menschlichkeit muss dieser Tatbestand nicht notwendiger Weise in Verbindung mit einem bewaffneten Konflikt begangen werden. Beim Tatbestand des Völkermordes wird ausführlich auf die subjektive Tatseite und auf die nötige Völkermordabsicht eingegangen. In praktischer Hinsicht hat sich durch die Arbeit der Tribunale insbesondere der Nachweis der Vernichtungsabsicht als schwierig herausgestellt. Bezüglich des Nachweises eines Tatplanes und der Vernichtungsabsicht eines Teilnehmers argumentieren die Verfasser, dass das Vorhandensein eines Planes nicht unbedingt über jeden Zweifel bewiesen werden muss. Ausreichend sei der Nachweis einer Teilnahmeabsicht an einem solchen Plan. Diese Lösungsmöglichkeit scheint jedoch dem Grundsatz zu widersprechen, dass alle Tatbestandsmerkmale über jeden Zweifel vom Ankläger zu beweisen sind.

Die Kommentierung zu den Verbrechen gegen die Menschlichkeit, welche durch einen ausgedehnten und systematischen Angriff gegen die Zivilbevölkerung verübt wird, lässt die eindeutige Tendenz beider ad hoc Gerichtshöfe erkennen, dass das Politikelement nicht nur auf Staaten oder Regierungen, sondern auch auf eine Organisation oder Gruppe angewendet werden kann. Dies ist vor dem Hintergrund der Verfahren gegen Rebellenorganisationen vor dem SLStGH und der aufkeimenden Diskussion um den weltweiten Terrorismus bedeutend.

Nach der Kommentierung der Normen zur vorrangigen und konkurrierenden Zuständigkeit zu nationalen Gerichten und dem damit verbundenen Grundsatz im fünften Abschnitt folgt im sechsten ein weiteres Kernstück des Buches, der den Grundsatz *nullum crimen sine lege*, die individuelle strafrechtliche Verantwortlichkeit und die Rechtfertigungs- und Entschuldigungsgründe unter den entsprechenden Normen kommentiert. Hervorzuheben ist hier die in-

teressante Erörterung einer selektiv vertikalen Anklagestrategie bei der Anklage von Personen. Die Tendenz einer Konzentration der Gerichtshöfe auf die Hauptverantwortlichen wurde schon bei den Verhandlungen zur Etablierung des SLStGH und den besonderen Strafkammern in Kambodscha ersichtlich. Das Merkmal der Hauptverantwortlichkeit ist jedoch keine Tatbestandsvoraussetzung, sondern spiegelt das Opportunitätsprinzip des Anklägers wider. Durch die Beendigungsstrategie des JStGH und des RStGH bekommt diese Täterenteilung, welche auch in Sicherheitsratsresolutionen Erwähnung findet, erneute Brisanz, da eine angemessene Vergleichbarkeit der Verbrechen und der Gleichheitsgrundsatz zwischen den Angeklagten gewahrt werden sollte.

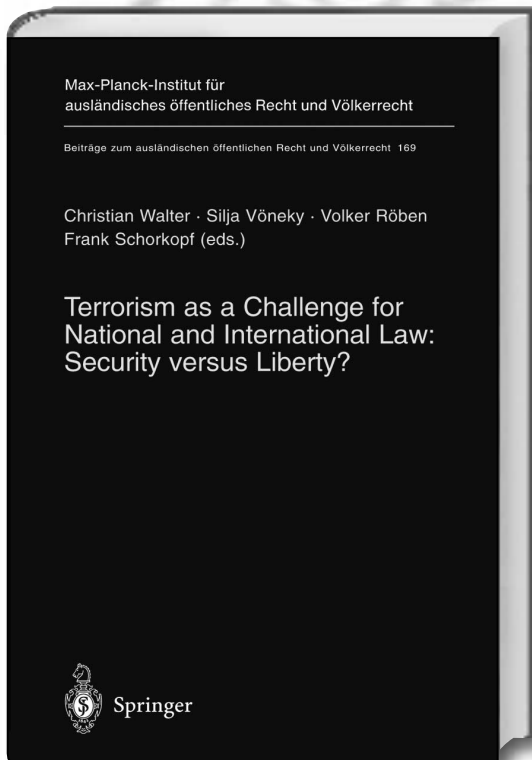
Für Praktiker besonders wichtig sind das siebte und achte Kapitel, die einen ausführlichen Überblick über die Verfahrensordnung gewähren. Hervorzuheben ist hier der didaktisch geschickte Aufbau, welcher die Verfahrensordnung vom Ermittlungsverfahren bis zum Abschluss des erstinstanzlichen Verfahrens erläutert. Es folgen nicht minder wichtige Kapitel über das Strafzumessungsverfahren, die Revisionsinstanz und die Staatenkooperation.

Positiv und hilfreich sind zudem die zusätzlichen Informationen im Annex, die eine Übersicht über die bereits abgeschlossenen Verfahren vor dem JStGH und RStGH und den Special Panels in Osttimor geben. Der Index erleichtert einen schnellen und praktischen Umgang mit dem Werk. JStGH-Präsident *Theodor Meron* sagte bei der Vorstellung der dritten Auflage im Februar 2004 in Den Haag, dass das Buch ein unverzichtbares Werkzeug für seine tägliche Arbeit als Richter sei und er es bei schwierigen Fragen immer zu erst konsultiere. Diejenigen die in irgendeiner Form im Völkerstrafrecht arbeiten, sollten es ihm gleichzutun. ■

# Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht

Veröffentlichungen des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Editors: A. von Bogdandy; R. Wolfrum



The events of 11 September 2001 have provoked worldwide reactions to fight terrorist activities in national legal orders. They have also led to significant developments in international law with respect to combating terrorism by military and non-military action. The volume **Terrorism as a Challenge for National and International Law: Security versus Liberty?** addresses the issues raised in a comprehensive manner. It comprises country-reports with analyses of the developments in a number of countries which have been selected on the basis of their involvement in anti-terrorist activities. Based on these country-reports the volume traces new developments in the definition of international terrorism, deals with the issue of human rights protection under new anti-terrorist legislation and examines the recent developments towards international military action against terrorism.

**C. Walter, S. Vöneky, V. Röben, F. Schorkopf,**  
Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches  
Recht und Völkerrecht, Heidelberg (Eds.)

## **Terrorism as a Challenge for National and International Law: Security versus Liberty?**

2004. XI, 1484 S. Hardcover (Volume 169)  
€ 169,95; £ 130,50  
ISBN 3-540-21225-6

[springeronline.com](http://springeronline.com)

**Springer · Kundenservice**  
**Haberstr. 7 · 69126 Heidelberg**  
**Tel.: (0 62 21) 345 - 0**  
**Fax: (0 62 21) 345 - 4229**  
**e-mail: [SAG-bookorder@springer-sbm.com](mailto:SAG-bookorder@springer-sbm.com)**

All Euro and GBP prices are net-prices subject to local VAT, e.g. in Germany 7% VAT for books and 16% VAT for electronic products. Prices and other details are subject to change without notice. d&p · 011278x

 **Springer**



**Transnational Publishers, Inc.**

# **THE ICC AS A NEW INSTRUMENT FOR REPRESSING TERRORISM**

By Roberta Arnold

2004. 492 pages. ISBN 1-57105-328-X. \$125.00/hardcover.

September 11, 2001, will be remembered as one of the most tragic dates in US history. It followed many other acts of terrorism, such as the 1972 attack on the Israeli Olympic team in Munich, the explosion of Pan Am Flight 103 over Lockerbie, the bombings of US embassies in Nairobi and Dar Es Salaam, the Tokyo sarin gas attack, etc.

In the aftermath of these attacks it has become clear that the existing legal framework for bringing the attackers to justice is inadequate. For instance, rather than using traditional law enforcement mechanisms contained in anti-terrorism conventions, the US viewed such mechanisms as inadequate and insufficient tools to repress terrorism. Instead, it chose to launch a "war against terror."

This insightful work analyzes the deficiencies of the existing counter-terrorism framework and assesses whether acts commonly referred to as "terrorism" are actually war crimes, crimes against humanity, genocide, and aggression, thereby falling within the jurisdiction of the International Criminal Court. Following a discussion of the international law definition of terrorism, in particular the anti-terrorism conventions and international humanitarian law, the author sets about constructing her own working definition of terrorism.

*The ICC as a New Instrument for Repressing Terrorism* is an important addition to our *International and Comparative Criminal Series*.

*Roberta Arnold is legal advisor at the Swiss Department of Defense, Staff to the Chief of the Armed Forces, Section Laws of Armed Conflict.*