

den. Der möglichen Rückkehr in ihr Asyl land steht in manchen Fällen entgegen, daß die erforderlichen Dokumente abgelaufen sind. Der Sonderberichterstatter sprach sich in diesem Zusammenhang für ein Recht auf Rückkehr in das Asyl land auch ohne gültige Dokumente aus.

VI. In seinen Schlußfolgerungen stellt der Sonderberichterstatter fest, daß seit dem In glés-Report von 1963 das Verständnis und die Anerkennung des Rechts auf Aus- und Rückreise gewachsen seien. Zwar werde es noch längst nicht ausreichend verwirklicht, doch werde zumindest sein Charakter als bindendes Recht nicht mehr in Frage gestellt. Nicht zuletzt habe hier die Entwicklung des internationalen Tourismus positive Auswirkungen gehabt. Mit Bedauern mußte Mubanga-Chipoya allerdings feststellen, daß immer noch eine große Zahl Menschen in ihren nationalen Grenzen gefangen ist, da nationale Interessen einer Öffnung angeblich entgegenstehen und die Regierungen Kontakte mit rivalisierenden Ideologien unterbinden möchten. In vielen Ländern ist zudem das Verfahren für die Erteilung der erforderlichen Reisedokumente äußerst kompliziert, zum Teil müssen auch noch Sondergenehmigungen eingeholt werden. Oft finden hier auch Ungleichbehandlungen aus Gründen der Rassen- oder Religionszugehörigkeit statt. Zulässige Beschränkungen, so stellte der Sonderberichterstatter fest, gründen sich zumeist auf Erfordernisse der nationalen Sicherheit und der öffentlichen Ordnung. Diese Begriffe, so regte er an, sollten griffiger und präziser definiert werden.

Der Bericht schließt mit Empfehlungen für Maßnahmen auf nationaler und internationaler Ebene. Die nationalen Rechtsordnungen sollten Staatsangehörigen und Personen mit ständigem Wohnsitz das Recht auf Aus- und Rückreise garantieren, so Mubanga-Chipoya. Innerstaatliche Beschränkungen der Aus- und Rückreisefreiheit sollten auf ihre Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen insbesondere in menschenrechtlichen Verträgen überprüft werden. Erleichtert und beschleunigt werden soll die Ausstellung von Reisedokumenten; die Kosten hierfür sollen nur die tatsächlichen Aufwendungen decken.

Auf internationaler Ebene sollte vor allem dem Phänomen des »brain drain« und den Problemen der Arbeitsemigranten weiter nachgegangen werden.

VII. Als konkrete Maßnahme schlug Mubanga-Chipoya der Unterkommission die Annahme einer Erklärung über das Recht auf Aus- und Einreise vor, die dann später der Menschenrechtskommission, dem Wirtschafts- und Sozialrat und der Generalversammlung vorgelegt werden soll. Die von dem Sonderberichterstatter vorbereitete Erklärung basiert auf den schon von José D. In glés entworfenen Prinzipien zur Aus- und Einreisefreiheit. Anregungen gewann der Sonderberichterstatter auch aus der im Rahmen eines Kolloquiums zu diesem Thema in Uppsala 1972 verabschiedeten Erklärung und der »Straßburger Deklaration über das Ausreise- und Rückkehrrecht«, die 1986 auf einem vom Internationalen Institut für Menschenrechte veranstalteten Expertentreffen angenommen worden war. Mubanga-Chipo-

yas 20 Artikel umfassender Deklarationsentwurf hebt in seiner Präambel die Bedeutung des Rechts auf Aus- und Rückreise hervor und verpflichtet in Teil I alle Staaten, diese Rechte diskriminierungsfrei zu gewährleisten und innerstaatlich effektiv zu verwirklichen.

Teil II widmet sich der Ausreisefreiheit. Danach steht jedermann das Recht zu, sein Land vorübergehend oder auf Dauer zu verlassen (Artikel 3). Weder der Ausreisende noch im Lande verbleibende Angehörige dürfen Sanktionen oder Repressalien unterworfen werden (Artikel 5). Jedermann hat zudem das Recht, seine persönliche Habe und sein Vermögen mitzunehmen (Artikel 9). Gleichzeitig wird die Notwendigkeit betont, dem Phänomen des »brain drain« entgegenzuwirken (Artikel 4). In Artikel 7 findet sich eine detaillierte Regelung, unter welchen Voraussetzungen die Ein- oder Ausreisefreiheit eingeschränkt werden darf. Bemerkenswert ist, daß hier der Versuch unternommen wurde, so unbestimmte Begriffe wie »notwendig«, »nationale Sicherheit« oder »öffentliche Ordnung (ordre public)« zu definieren, um die Schrankenregelung nicht allzu flexibel erscheinen zu lassen.

Mit dem Rückkehrrecht befaßt sich Teil III. Niemandem darf dieses Recht aberkannt werden, auch darf das eigene Land die Rückkehrerlaubnis nicht von einem Visum oder der Entrichtung von Gebühren abhängig machen (Artikel 10).

Teil IV proklamiert das Recht von Ausländern, das Land ihres Aufenthalts verlassen zu können, Teil V behandelt Reisedokumente und stellt Anforderungen für das Erteilungsverfahren auf (zügig, leicht zugänglich, nicht kostenaufwendig, Existenz einer Beschwerdeinstanz). Teil VI enthält Auslegungsregeln und die Schlußbestimmungen.

In den Augen des Sonderberichterstatters wäre die Annahme dieses Erklärungsentwurfs nur ein erster Schritt. Später wird für die Verbreitung der Deklaration zu sorgen sein, Informationsveranstaltungen und Seminare werden folgen müssen, um das öffentliche Interesse auf dieses Gebiet zu lenken. Die Bewährungsprobe schließlich liegt darin, inwieweit die Staaten bereit sein werden, eine derartige, überdies im streng rechtlichen Sinn nicht bindende Erklärung in ihre nationalen Rechtsordnungen zu überführen und damit ihre Forderungen zu verwirklichen.

Die Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz, der er seine Untersuchung unterbreitet hatte, entschied auf ihrer 40. Tagung im Sommer jedoch zunächst einmal, eine Überarbeitung des Deklarationsentwurfs ins Auge zu fassen und das Thema 1989 erneut zu behandeln.

Martina Palm-Risse □

Menschenrechts-Unterkommission: Wichtige Rolle der Nichtregierungsorganisationen – Diskussion über Arbeitsweise des Gremiums – Fall Mazilu (39)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 1/1988 S.27f. fort.)

Die 40. Tagung der Unterkommission zur

Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz vom 8. August bis zum 2. September 1988 in Genf stellte zugleich die erste Zusammenkunft des Expertengremiums seit seiner auf der diesjährigen Tagung der Menschenrechtskommission erfolgten Neuwahl dar (die eine Hälfte der Mitglieder ist für zwei und die andere Hälfte auf vier Jahre gewählt). Das Gremium, in das 13 Sachverständige zum erstenmal aufgenommen wurden, erfüllte in der neuen Zusammensetzung seine Aufgaben in einer weniger politisierten Atmosphäre als während der vorangegangenen Amtsperiode. Dazu trugen die Verbesserung der Ost-West-Beziehungen wie auch die jüngsten Erfolge der Vereinten Nationen bei der Schlichtung von Konflikten bei.

Im Geiste positiver Zusammenarbeit gelang es der Unterkommission, auf mehreren sehr wichtigen Gebieten Fortschritte zu erzielen, die zuvor blockiert gewesen waren. Diese bestanden in der Weiterleitung der Studie über ein II. Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte zwecks Abschaffung der Todesstrafe an die Menschenrechtskommission – im Vorjahr lautete der Beschluß noch auf Nichtbefassung – sowie in der Verabschiedung von Deklarationsentwürfen zur Unabhängigkeit von Richtern beziehungsweise Anwälten und zu den Rechten psychisch Kranker. Darüber hinaus machte die Unterkommission große Fortschritte bei der Ausarbeitung eines Prinzipienkatalogs über die Rechte der Urbevölkerungen. Der neue Vorsitzende des Gremiums, Murlidhar Chandrakant Bhandare aus Indien, erwies sich als den Nichtregierungsorganisationen gegenüber sehr aufgeschlossen und traf mit ihnen zweimal zu einem Meinungsaustausch zusammen.

I. Seit 1982 behandelt die Unterkommission ihre Arbeitsmethoden, ihr Arbeitsprogramm und ihr Verhältnis zur Menschenrechtskommission. In ihrer Resolution 1988/43 hatte die Kommission wieder ihrer Sorge Ausdruck verliehen, die Komplementarität der Arbeit der Unterkommission und die Unabhängigkeit als Expertengremium möge gewahrt bleiben. Die Kommission erinnerte ihre Unterkommission ferner daran, daß neue Studien und Aufgaben, die Ausgaben erforderlich machten, von den übergeordneten Organen abgesegnet werden müssen.

Als Reaktion auf die Kritik der Kommission brachten der norwegische Experte Asbjørn Eide und sein niederländischer Kollege Theodoor van Boven ein Diskussionspapier (E/CN.4/Sub.2/1988/43) ein. Die beiden Sachverständigen erinnerten daran, daß es Teil des Mandats der Unterkommission gemäß Resolution 8 (XXIII) der Menschenrechtskommission sei, einen Bericht zu erstellen, der Informationen über die Verletzungen der Menschenrechte und Grundfreiheiten auf der Basis aller verfügbaren Informationen enthält. Dies sei bisher in der eigentlich gewünschten Art und Weise nicht geschehen. In den meisten Fällen wies die Unterkommission – in der Form von Resolutionen – die Menschenrechtskommission nur auf solche Situationen hin, über die die Kommission ohnehin bereits kritisch wachte. Das

Arbeitspapier empfahl, der Erstellung eines solchen Berichts erneute Aufmerksamkeit zu widmen. Er solle eine Zusammenfassung der Informationen beinhalten, die der Unterkommission präsentiert und gegebenenfalls mittels weiterer Rückfragen geprüft worden seien. Dem Bericht könne auch eine umfassende Resolution beigegeben werden, die die Schwerpunkte setze und der Menschenrechtskommission als »Frühwarnsignal« dienen könne.

In der weiteren Diskussion über das Verhältnis der Unterkommission zur Kommission wiederholten sich die Argumente aus den früheren Jahren. Der ägyptische Experte Ahmed Khalifa nahm jedoch die Haltung ein, der Tagesordnungspunkt solle abgeschafft werden und die Unterkommission solle als gänzlich unabhängiges Gremium agieren. Mit knapper Mehrheit entschied die Unterkommission, den Tagesordnungspunkt, der ihre eigene Arbeit betrifft, nur noch alle zwei Jahre zu behandeln.

II. Unter dem Tagesordnungspunkt »Menschenrechtsverletzungen« erörterte die Unterkommission Verletzungen durch 28 Staaten: Äthiopien (Eritrea), Afghanistan, Albanien, Bangladesch, Birma, Brasilien, Chile, China (Tibet), El Salvador, Guatemala, Haiti, Indonesien (Osttimor), Irak, Iran, Israel (besetzte Gebiete), Kamputshea, Kolumbien, Republik Korea, Libyen, Paraguay, Peru (ethnische Gruppe der Yora), Philippinen, Rumänien (ungarische Minderheit), Saudi-Arabien, Sudan (ethnische Gruppe der Dinka), Südafrika, Türkei und Vereinigte Staaten (Indianer, Puerto Rico). In diesem Jahr wurde die Diskussion so organisiert, daß die Experten erst sprachen, nachdem die nichtstaatlichen Organisationen ihre Anklagen erhoben und die entsprechenden Regierungen darauf geantwortet hatten. Auf diese Weise konnten die Mitglieder der Unterkommission ein Bild gewinnen, inwieweit die beschuldigten Regierungen sich kooperativ zeigten oder nicht.

Ein belgischer Arzt gab eine Erklärung über den Einsatz chemischer Waffen gegen die Kurden seitens Iraks ab. Dieser Erklärung schloß sich die Internationale Juristenkommission an; die Menschenrechtsorganisation Amnesty International widmete ihre gesamte Erklärung der Situation in Irak. Der Vertreter des »Four Directions Council«, einer Emanzipationsbewegung von Urbevölkerungen, kritisierte die Art und Weise, in der der Tagesordnungspunkt »Menschenrechtsverletzungen« abgehandelt wird. Die meisten der formellen Reaktionen der Unterkommission würden in Resolutionen ausgedrückt, die nur aus einem Appell zu Wohlverhalten bestünden und einer Verurteilung der gegenwärtigen Situation. Hinzu käme noch, daß gerade die Regierungen, die auf eine solche Art angesprochen würden, sich am wenigsten etwas aus offiziellen Verurteilungen machten. Auch würden die Wurzeln der Misere kaum beachtet, die meistens sozio-ökonomischer Natur seien.

Der norwegische Experte Asbjørn Eide stellte einige Überlegungen allgemeinerer Art zu diesem Tagesordnungspunkt an. Er schlug vor, die Rolle von UN-Organen bei der Behandlung von Menschenrechtsverletzungen solle darin bestehen,

- die Verletzungen und die dafür Verantwortlichen zu identifizieren,
- Wege zu finden, in einer solchen Art und Weise mit den Regierungen zusammenzuarbeiten, daß die Verletzungen beendet würden, und
- Wiedergutmachung für die Betroffenen zu leisten.

Seine Hoffnung galt den Beratungsdiensten (advisory services), und er empfahl, daß militärische und Sicherheitskräfte in einer Art und Weise ausgebildet werden sollten, daß sie die Spielregeln der Demokratie akzeptierten.

In diesem Jahr führten die Diskussionen der Unterkommission zur Annahme von Resolutionen über die Situation in folgenden sechs Ländern: Albanien, Chile, El Salvador, Guatemala, Haiti und Israel. (Unter anderen Tagesordnungspunkten wurden auch Südafrika und Namibia behandelt.) Eine weitere Resolution betraf die Empfehlung, an Opfer von Menschenrechtsverletzungen Wiedergutmachungszahlungen zu leisten.

Es wurde ferner beschlossen, die Resolutionentwürfe hinsichtlich Iraks und Indonesiens nicht zu verabschieden. Gegen eine Resolution in Sachen Irak gab es scharfe Opposition der fünf aus arabischen Ländern kommenden Mitglieder der Unterkommission. Sie verwiesen auf die im Völkerbundpalast angelaufenen Friedensverhandlungen und auf das stillschweigende Übereinkommen, die Lage in Irak nicht öffentlich zu behandeln, solange sie unter die vertrauliche Prozedur gemäß Resolution 1503 des Wirtschafts- und Sozialrats fielen. Im vorangegangenen Jahr war eine Verurteilung Indonesiens wegen seiner Behandlung von Osttimor zustande gekommen, das Indonesien »verbarrikadiert« habe. In diesem Jahr hatte Indonesien eine starke Lobby mobilisiert; mit 10 Stimmen gegen 9 bei 5 Enthaltungen erkannte die Unterkommission auf Nichtbefassung.

III. Zu Recht aggressiv reagierte die Unterkommission auf das Nichterscheinen des ehemaligen rumänischen Experten Dumitru Mazilu, der zum Sonderberichterstatte für das Thema »Jugend und Menschenrechte« ernannt worden war. Mit seiner Nicht-Wiederbenennung durch Rumänien als Kandidat bei der Wahl der Mitglieder des Sachverständigenorgans war sein Mandat als Sonderberichterstatte nicht ausgelaufen. Bei der Eröffnung der 40. Tagung der Unterkommission drückten sowohl der scheidende Vorsitzende Leandro Despouy aus Argentinien als auch der für Menschenrechtsfragen zuständige Untergeneralsekretär Jan Martenson ihre Betroffenheit über den Fall Mazilu aus. Entsprechend einem handgeschriebenen Brief Mazilus, der in der Unterkommission zirkulierte, hatte ihm die rumänische Regierung im Jahre 1987 seine Teilnahme an der Tagung versagt; er wurde seitdem Tag und Nacht beschattet.

Die Unterkommission schickte während ihrer diesjährigen Tagung ein Telegramm an den UN-Generalsekretär, mit dem sie ihn ersuchte, die rumänische Regierung wissen zu lassen, daß die Unterkommission dringend in persönlichen Kontakt mit Herrn Mazilu treten müsse. Die Regierung solle dabei behilflich sein, den augenblicklichen Aufenthaltsort

von Mazilu festzustellen, und der Unterkommission den Besuch eines ihrer Mitglieder und eines Bediensteten des Sekretariats gestatten, damit diese ihn bei der Fertigstellung seiner Studie unterstützen könnten, falls er dies wünsche. Die Bukarester Regierung antwortete darauf, der Generalsekretär habe keine juristische Basis, in einer Angelegenheit zwischen ihr und einem ihrer Staatsbürger zu intervenieren. Sie lehnte auch den geplanten Besuch in Rumänien ab. Nach diesem ablehnenden Bescheid verabschiedete die Unterkommission eine Resolution (+16; -4; =3), die den Generalsekretär beauftragte, noch einmal mit der rumänischen Regierung in Kontakt zu treten. Sie beschloß des weiteren, nach einem ablehnenden Bescheid solle dann die Menschenrechtskommission über den Wirtschafts- und Sozialrat den Internationalen Gerichtshof im Haag um ein Gutachten über Mazilus Status als von der Unterkommission bestellter Sonderberichterstatte bitten.

Ilka Bailey-Wiebecke □

Menschenrechtsinstrumente: Treffen der Vorsitzenden – Verbesserungsvorschläge (40)

Seit 1982 hat sich die Generalversammlung der Vereinten Nationen mit den Problemen zu befassen, die bei der Berichterstattung der Staaten über die Verwirklichung der von ihnen ratifizierten Verträge auf dem Gebiet der Menschenrechte auftreten. Die erste Zusammenkunft von Vorsitzenden der im Zusammenhang mit den entsprechenden Verträgen errichteten Gremien fand 1984 in New York statt. Ihre Ergebnisse fielen etwas mager aus; außer der Tatsache, daß viele gemeinsame Probleme bestehen, und der Anregung, daß man in Zukunft Koordinierungsmaßnahmen treffen sollte, stand nicht viel in dem einschlägigen Bericht (A/39/484). Während sich die erste Tagung dieser Art auf mehr prozedurale Probleme konzentrierte, ging es bei dem zweiten Treffen schon eher um die Substanz. Die Generalversammlung hatte im Jahre 1987 in ihrer Resolution 42/105 den Generalsekretär ersucht, ein zweites Treffen der Vorsitzenden einzuberufen, das dann vom 10. bis 14. Oktober 1988 in Genf stattfand.

Die folgenden sechs Gremien waren vertreten, meist durch ihren Vorsitzenden: der Ausschuß für die Beseitigung der rassistischen Diskriminierung (CERD), der Menschenrechtsausschuß (CCPR), der Ausschuß für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW), der Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR), der Ausschuß gegen Folter (CAT) und die der Menschenrechtskommission zugeordnete Dreiergruppe zur Überwachung der Einhaltung des Internationalen Übereinkommens über die Bekämpfung und Ahndung des Verbrechens der Apartheid. Dabei war auch der Vorsitzende der diesjährigen Tagung der Menschenrechtskommission.

Behandelt wurden die Harmonisierung der Richtlinien für die Berichterstattung, Periodizität und beschleunigte Behandlung der Berichte, Projekte der technischen Hilfe für die Autoren der Berichte in den Hauptstädten der Vertragsstaaten, schließlich auch die Frage künftiger Koordinierung, vor allem