

Stellungnahme wurde die Strafgesetzgebung von Obervolta für unzureichend gehalten. Der am häufigsten erhobene Vorwurf lautete auch bei diesem Bericht, über Maßnahmen gemäß Art. 7 des Übereinkommens werde zu wenig mitgeteilt.

Ägyptens Bericht fand allgemein Lob. Einige Ausschußmitglieder waren so zufrieden, daß sie laut darüber nachzudenken begannen, was eigentlich ein solches Land in seine Berichte hineinschreiben solle, welches den früher erstatteten Berichten im Grunde nichts mehr hinzuzufügen habe. **Jordanien** unterstrich, Rassendiskriminierung sei dort unbekannt, forderte allerdings den Einwand heraus, auch Vertragsstaaten, in denen alles bestens sei, hätten die Verpflichtung, die von dem Übereinkommen vorgeschriebenen Maßnahmen zu treffen. Im übrigen widmete der Ausschuß seine Aufmerksamkeit vor allem Jordaniens Hinweis, an der Durchführung des Übereinkommens im israelisch besetzten Westjordanien gehindert zu sein. In einer im Konsensverfahren gebilligten Entschliebung äußerte der Ausschuß »seine tiefe Besorgnis über diesen unannehmbaren Zustand«, sprach sich für die Rückkehr der ausgesiedelten Einheimischen in ihre Heimat aus und ersuchte die Generalversammlung, allen Veränderungen in dem Gebiet entgegenzuwirken, die zu Rassendiskriminierung führen würden.

Hier sei eingeflochten, daß der Ausschuß eine ähnliche Stellungnahme zu Zypern abgab, das zwar nicht, weil nicht an der Reihe, mit einem periodischen Bericht auf sich aufmerksam gemacht, dessen Vertreter jedoch eine lange Erklärung vor dem Ausschuß abgegeben hatte. Die türkische Besatzungsmacht auf Zypern war dort schwerer Formen der Rassendiskriminierung, etwa einer apartheidnahen »Bantustan-Politik«, geziehen worden.

Italien: Die meisten Fragen, die zu diesem ansonsten beifällig aufgenommenen Bericht gestellt wurden, galten der Behandlung ausländischer Arbeitnehmer. Einige Experten wünschten Auskunft über Italiens Beziehungen zu rassistischen Regimes im Südlichen Afrika; der italienische Vertreter verwies dazu auf die zahlreichen Verlautbarungen seines Landes in den Vereinten Nationen.

Großbritannien: Über den britischen Bericht wurde in einer gewissen Verwirrung beraten. Während der Bericht die Zeitspanne von April 1974 bis März 1976 abdeckte, eröffnete der Sprecher Großbritanniens bei dessen Einführung, der am 13. Juni 1977 in Kraft getretene »Race Relations Act (1976)« habe die Lage erheblich verändert. Die weitere Aussprache litt darunter, daß der Text des neuen Gesetzes, für den sich offenbar die meisten Experten mehr interessierten als für den Bericht, dem Ausschuß nicht vorlag.

Bahamas: Der Ausschuß empfand den ersten, seit 1974 fälligen Bericht dieses Vertragsstaats als zu wenig substantiiert.

Kuba: Mehrere Sachverständige verliehen dem Bericht vorzügliche Prädikate und bescheinigten Kuba einen hohen Standard bei der Ausschaltung von Rassendiskriminierung. Skeptische Fragen richteten sich zumeist auf die Gewährleistung eines individuellen Rechtsschutzes.

Nachgetragen sei, daß der Ausschuß mit einer Mehrheit von einer Stimme einen Vorschlag zurückwies, auf der Weltkonferenz gegen Rassismus und Rassendiskriminierung 1978 solle er mit der Gesamtheit seiner Mitglieder vertreten sein. NJP

Menschenrechtsausschuß: Verfahrensordnung — Prüfung der ersten Staatenberichte und Individualbeschwerden (47)

(Die folgenden Ausführungen setzen den Bericht in VN 2/1977 S. 61 f. fort.)

I. Im Interesse eines möglichst umfassenden Menschenrechtsschutzes hat der Menschenrechtsausschuß bisher eine restriktive Auslegung des »Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte« insgesamt vermieden, seinen Spielraum mithin zu nutzen verstanden. Dies wurde auch auf der zweiten Tagung vom 11. bis zum 31. August 1977 in Genf deutlich, als es bei der weiteren Beratung der Verfahrensordnung um die Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll ging. Im Mittelpunkt standen die Zuverlässigkeitsvoraussetzungen sowie die Möglichkeit von Sondervoten der Ausschußmitglieder anläßlich der Mitteilung »seiner Auffassungen« durch den Ausschuß.

Der Vorentwurf des Generalsekretärs hatte eine Bestimmung enthalten, die dem Ausschuß für den Regelfall untersagt hätte, sich mit Beschwerden zu befassen, die später als 24 Monate nach Erschöpfung aller zur Verfügung stehenden innerstaatlichen Rechtsbehelfe erhoben werden. Für diesen Vorschlag wurde im Ausschuß ins Feld geführt, es gelte, eine Belastung durch zwanzig oder fünfzig Jahre zurückliegende Vorfälle zu vermeiden. Dagegen wurde im Ergebnis mit Erfolg eingewandt, eine solche Ausschlußfrist ließe sich nicht mit Buchstaben und Geist des Fakultativprotokolls, welches keine zeitliche Grenze ziehe, vereinbaren und würde zu unnötigen Komplikationen und Verzögerungen führen. Die Verfahrensordnung setzt also keine Beschränkung (vgl. Regeln 87–94 in UN-Doc. CCPR/C/L. 6).

Unter den weiteren Zulässigkeitsvoraussetzungen widmete sich der Ausschuß besonders intensiv Aktivlegitimation und Stellvertretung. Nach Art. 2 des Fakultativprotokolls »können Einzelpersonen, die behaupten, in einem ihrer im Pakt niedergelegten Rechte verletzt zu sein, ... dem Ausschuß eine schriftliche Mitteilung zur Prüfung einreichen«. Demzufolge wären nur betroffene Einzelpersonen beschwerdebefugt. Die vom Ausschuß schließlich angenommene Verfahrensregel 90 wiederholt zunächst diesen Grundsatz, mit der vorsichtigen Einschränkung, hierbei handle es sich um den Normalfall, sowie der Klarstellung, daß Stellvertretung zulässig sei. Sie erlaubt indessen auch eine Interessenwahrnehmung durch Dritte ohne ausdrückliche Ermächtigung: »Der Ausschuß kann sich jedoch zu der Prüfung einer Mitteilung bereit erklären, die im Namen eines mutmaßlichen Opfers (einer Verletzung eines in dem Pakt niedergelegten Rechts) eingereicht wird, wenn dieses außerstande zu sein scheint, die Mitteilung selber einzureichen.«

Der Ausschuß hatte einige Mühe bei der Auslegung von Art. 5 Abs. 2 des Fakultativprotokolls, wonach die Mitteilung einer

Einzelperson nur geprüft wird, wenn die Sache nicht bereits in einem anderen internationalen Untersuchungs- und Streitregelungsverfahren geprüft wird und wenn die Einzelperson alle zur Verfügung stehenden innerstaatlichen Rechtsbehelfe erschöpft hat. Problematisch ist insoweit die Zuordnung des anschließenden Satzes (»Dies gilt jedoch nicht, wenn das Verfahren bei der Anwendung der Rechtsbehelfe unangemessen lange gedauert hat«), der sich allein auf das Erfordernis der Erschöpfung innerstaatlicher Rechtsbehelfe beziehen, durchaus aber auch gleichzeitig das Verbot anderweitiger internationaler Anhängigkeit relativieren könnte. Die unterschiedlichen englischen und französischen Fassungen erlauben beide Interpretationen. Der Ausschuß holte eine Auskunft des Rechtsberaters der Vereinten Nationen ein, die dann die weitergehende Auslegung stütze (UN-Doc. CCPR/C/SR. 33, para 23). Dessenungeachtet vermied der Ausschuß nach einigem Hin und Her eine Festlegung und nahm in die Verfahrensordnung schließlich eine pauschale Verweisung auf Art. 5 Abs. 2 des Fakultativprotokolls auf (Regel 90 Abs. 2).

Besondere Erwähnung verdient endlich auch Regel 94 Abs. 3, welche die aussage-schwache Bestimmung von Art. 5 Abs. 4 des Fakultativprotokolls (»Der Ausschuß teilt seine Auffassungen dem betroffenen Vertragsstaat und der Einzelperson mit«) dahin gehend ausfüllt, daß auch die persönlichen Auffassungen einzelner Ausschußmitglieder auf deren Wunsch der abschließenden Stellungnahme hinzugefügt werden können. Einige Sachverständige standen Sondervoten zurückhaltend gegenüber, vor allem mit der Begründung, die Begleitung der Ausschußstellungnahme durch abweichende Meinungen müsse die moralische Autorität des Ausschusses insgesamt schwächen.

Ein Urteil darüber, wie sich die Regelung des Individualbeschwerdeverfahrens in der Praxis bewährt, wird sich die Öffentlichkeit wohl erst nach mehreren weiteren Ausschußtagungen bilden können. Zwar befaßte sich der Ausschuß auf der Sommertagung mit etlichen »Mitteilungen von Einzelpersonen«, doch die Beratungen waren, wie durch Art. 5 Abs. 3 des Fakultativprotokolls vorgeschrieben, nichtöffentlich. Vorerst konnte ohnehin nur die Zulässigkeit der Beschwerden zur Debatte stehen. Aus der »Übersicht« im ersten Jahresbericht des Ausschusses geht hervor, daß zwei Mitteilungen als unzulässig zurückgewiesen wurden mit der Begründung, die als Vertragsverstöße gerügten Vorfälle stammten aus der Zeit vor Inkrafttreten des Fakultativprotokolls und hätten im übrigen mit den durch den Pakt geschützten Rechten nichts zu tun. In mehreren Fällen von Beschwerdeführung zugunsten Dritter erhob sich die Frage nach der Anwendung von Regel 90 Abs. 1 Buchstabe (b) der Verfahrensordnung; der Ausschuß ersuchte die Beschwerdeführer um zusätzliche Auskünfte und Erläuterungen, z. B. darüber, weshalb die zitierten Opfer ihre Interessen nicht selber wahrnehmen könnten. In einigen Fällen fragte der Ausschuß nach der Erschöpfung innerstaatlicher Rechtsbehelfe.

II. Als erste Staatenberichte wurden die von Ecuador, Finnland, Syrien, Tunesien, Ungarn und Zypern geprüft. Bis Ende August 1977 waren außerdem, teilweise mit Verspätung, die Berichte von Chile, Dänemark, DDR, Großbritannien, Iran, Libyen, Madagaskar, Mauritius, Norwegen, Schweden und der Tschechoslowakei eingegangen. Fällig, aber noch nicht eingetroffen waren die Berichte von Barbados, Bulgarien, Costa Rica, Bundesrepublik Deutschland, Irak, Jamaika, Jordanien, Jugoslawien, Kanada, Kenia, Kolumbien, Libanon, Mali, Mongolei, Rumänien, Rwanda, Sowjetunion, Ukraine, Uruguay und Weißrußland.

Die Seitenzahl der Berichte schwankte zwischen 1 (Zypern) und 38 (Schweden). Auch in Aufbau, Schwerpunktbildung usw. unterschieden sich die Berichte außerordentlich. Zum Zweck der Vereinheitlichung sowie der Vereinfachung seiner eigenen Arbeit einigte sich der Ausschuß auf Allgemeine Richtlinien (General Guidelines) für Form und Inhalt der Berichte. Danach sollen die Berichte in einem ersten, allgemeinen Teil eine knappe Darstellung der innerstaatlichen Rechtsordnung geben (insbesondere: verfassungskräftige Verbriefung der bürgerlichen und politischen Rechte, unmittelbare Anwendbarkeit des Paktes, Kompetenzverteilung im Bereich von Menschenrechtsfragen, Individualrechtsschutz). In einem zweiten Teil sollen zu jedem einzelnen Artikel des Paktes Auskünfte erteilt werden darüber, welche Maßnahmen (legislative, administrative, sonstige) zugunsten der geschützten Rechte getroffen worden sind. Die Staaten werden gebeten, die einschlägigen Texte den Berichten in Abschrift beizufügen.

Dem Vorbild des Ausschusses zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung folgend, waren bei der Prüfung der ersten sechs Berichte durch den Menschenrechtsausschuß Vertreter der jeweiligen Staaten zugegen, um, soweit möglich, Rede und Antwort zu stehen. Die einzelnen Sachverständigen stellten zahlreiche Zusatzfragen. Die Staatenvertreter gaben Antworten, soweit sie dazu in der Lage waren, andernfalls sagten sie zu, sich um die Klärung der Angelegenheit bemühen zu wollen und schriftlich Stellung zu nehmen.

Besonders häufig wurde nach der Stellung des Paktes in der jeweiligen innerstaatlichen Rechtsordnung gefragt (unmittelbare Anwendbarkeit, Rang in der Normenhierarchie). Die meisten Staatenvertreter wurden auf die Modalitäten der Strafverfolgung angesprochen (Festnahmerecht, Haftbedingungen, Folter, Todesstrafe). Die Vertreter Syriens, Tunesiens, Ungarns und Zyperns wurden nach politischen Gefangenen gefragt, der tunesische Delegierte auch nach der Existenz von Sondergerichten für politische Delikte. Syrien, Tunesien und Ungarn wurden gebeten, zur Ausreisefreiheit Stellung zu nehmen, worauf der ungarische Sprecher recht präzise Angaben machte. Fast alle Staatenvertreter erhielten Gelegenheit, zur Gleichberechtigung von Mann und Frau Erläuterungen zu geben. Gezielter waren vielleicht die Fragen nach dem Verbot von Kriegspropaganda in den Fällen Syrien und Zypern.

Interessanterweise begehrten die Sachverständigen öfter Auskunft über staatliche Maßnahmen zur Bekämpfung von Kindersterblichkeit und zur Erhöhung der Lebenserwartung. Im Bereich der Meinungsäußerungs- und Pressefreiheit wurde ihre Aufmerksamkeit erregt durch Vorschriften wie Art.38 der syrischen Verfassung (wonach jeder Bürger u. a. das Recht hat, durch »konstruktive Kritik« zum Schutz der nationalen Sicherheit beizutragen) und Art.141 Ziffer 10 der Verfassung Ecuadors (»...die Hauptaufgabe des Journalismus ist die Verteidigung der nationalen Interessen.«). Schließlich wurden auch mehrfach Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit angesprochen.

Zum Abschluß seien einige kurze Passagen aus dem DDR-Bericht wiedergegeben, der den Ausschuß vermutlich auf dessen Januartagung beschäftigen wird: »Grenzüberschreitender Verkehr, Aus- und Einreise von Personen ... sind in Übereinstimmung mit den Grundsätzen des Völkerrechts und internationalem Brauch durch besondere Vorschriften geregelt, insbesondere das Paßgesetz...« (Zur Vereinigungsfreiheit:) »In der Deutschen Demokratischen Republik gibt es fünf politische Parteien und eine große Anzahl demokratischer und gesellschaftlicher Organisationen.« NJP

Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung: Schutz inhaftierter Personen — Rechte der Minderheiten — Zigeuner — Ausländerschutz (48)

I. Mit dem weiteren Ausbau des Menschenrechtsschutzes befaßte sich die »Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz« auf ihrer 30. Tagung vom 15. August bis 2. September 1977 in Genf. Das Gremium ist ein Unterorgan der Menschenrechtskommission, erstattet dieser jährlich einen Bericht und besteht aus 26 Experten, die in persönlicher Eigenschaft tätig sind.

Es wurde ein Grundsatzkatalog für den Schutz von Personen vorgelegt, die in irgendeiner Form inhaftiert sind. Die darin enthaltenen 40 Grundsätze sind in drei Abschnitte unterteilt: Allgemeine Grundsätze; Grundsätze über die Festnahme, über die Untersuchungshaft und die Inhaftierung verdächtiger Personen, die einer strafbaren Handlung beschuldigt oder überführt wurden; Inhaftierung unter Notstandsrecht.

Im ersten der sechs Allgemeinen Grundsätze heißt es, daß alle Personen, denen die Freiheit entzogen wurde, mit Menschlichkeit und unter Beachtung der Würde der menschlichen Person behandelt werden sollen.

Die dreißig Grundsätze des zweiten Abschnitts enthalten allgemeine Bestimmungen über das Verfahren bei der Festnahme und der Untersuchungshaft, über die Rechte der festgenommenen und in Untersuchungshaft befindlichen Personen während des Untersuchungs- und Gerichtsverfahrens, über die Rechte der für schuldig befundenen Inhaftierten sowie über die Rechtsmittel.

Im ersten Grundsatz des aus vier Artikeln bestehenden dritten Abschnitts heißt es, daß die Bedingungen und das Verfahren, unter denen Sondervollmachten für die

Festnahme und Inhaftierung im Falle eines öffentlichen Notstandes ausgeübt werden können, genau gesetzlich umrissen sein müssen.

II. Die Menschenrechtskommission wurde aufgefordert, eine Deklaration auszuarbeiten, in der die Rechte von Angehörigen von Minderheiten innerhalb des von Artikel 27 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte festgelegten Rahmens präzisiert werden.

Weiterhin werden alle Länder, in denen Zigeuner leben, aufgefordert, ihnen die gleichen Rechte wie den anderen Bürgern einzuräumen, soweit dies noch nicht geschehen ist.

Ein Deklarationsentwurf befaßt sich mit den Rechten der Ausländer, die als solche bis jetzt noch in keinem Menschenrechtspakt enthalten sind. In ihm ist eine Liste von Mindestrechten enthalten, die jeder Nichtstaatsangehörige genießen sollte. Er enthält auch Bestimmungen darüber, daß Ausländer nicht willkürlich verhaftet, gefoltert oder ausgewiesen werden dürfen. Aber auch die Pflichten der Nichtstaatsangehörigen werden festgelegt. Sie sind verpflichtet, die Gesetze des Staates zu befolgen, in dem sie sich aufhalten und sich aller ungesetzlichen Tätigkeiten zu enthalten, die für den Staat schädlich sein könnten. StJ

Rechtsfragen

Geiselnahme: Tagung des Ad-hoc-Ausschusses — Fortsetzung der Arbeit empfohlen — Sachliche und entspannte Arbeitsatmosphäre (49)

(Die folgenden Ausführungen knüpfen an den Beitrag in VN 2/1977 S. 37ff. an.)

I. Internationale Konventionen mit humanitärer Zielsetzung werden erfahrungsgemäß nicht in einem genialen Wurf geschaffen. Sie entwickeln sich in einem langwierigen und zähen Prozeß von Diskussionen, Auseinandersetzungen und Verhandlungen zwischen Staaten — ein Prozeß, der in der Regel Jahre dauert. Die von der Bundesrepublik Deutschland angestrebte internationale Konvention gegen Geiselnahme scheint da keine Ausnahme zu bilden.

Die 31. Generalversammlung der Vereinten Nationen hatte zwar 1976 einen Ad-hoc-Ausschuß ins Leben gerufen, der so bald wie möglich den Entwurf für eine derartige Konvention ausarbeiten und der 32. Generalversammlung vorlegen sollte. Diesen Auftrag hat der Ausschuß auf seiner Tagung vom 1.—19. August in New York nicht erfüllen können. Aber damit hatte im Ernst auch niemand gerechnet. Auf Vorschlag der Bundesrepublik empfahl der Ausschuß am 19. August der Generalversammlung durch allgemeine Übereinstimmung, das Mandat des Ausschusses auf das Jahr 1978 auszudehnen. Es ist kaum damit zu rechnen, daß sich die Generalversammlung dieser Empfehlung widersetzen wird. Das bedeutet: der Ad-hoc-Ausschuß wird im nächsten Jahr an die Arbeit anknüpfen, die er im August 1977 geleistet hat.

Das erste Anzeichen dafür, daß die dreiwöchige Sitzung nicht ohne tiefgreifende Kontroversen verlaufen würde, ließ sich daraus ablesen, daß nach Ablauf der einleitenden einwöchigen allgemeinen Aussprache keineswegs unter allen 34 Ausschußmitgliedern Einmütigkeit auch nur