

gruppe der Menschenrechtskommission geleistet werden. Während dieser sicherlich nicht kurz zu veranschlagenden Vorbereitungszeit sollte die Überwachung der Wahrung der Religions- und Weltanschauungsfreiheit durch die Menschenrechtskommission fortgesetzt werden.

Den Regierungen gab Ribeiro auf, den nationalen Standard in Gesetzgebung und Verwaltung den bereits vorhandenen internationalen Vorschriften anzupassen. Hierzu sollte auch eine entsprechende Schulung der Handelnden beitragen. Den Betroffenen sollte der Rechtsweg offenstehen.

Dem Dialog zwischen den Regierungen und zwischenstaatlichen, aber auch nichtstaatlichen Organisationen mißt der Sonderberichterstatter eine bedeutende Rolle beim Abbau von Intoleranz und Diskriminierung aus Gründen der Religion oder Weltanschauung bei.

VI. Ungeachtet der geschilderten Situation ist Ribeiro durchaus optimistisch. Durch Ereignisse wie die Entlassung von 43 Gefangenen mit religiösem Hintergrund in der Sowjetunion aus humanitären Gründen oder die Lockerung der Spannungen zwischen Kirche und Staat und die Beendigung der Verfolgung aus religiösen Gründen nach dem Regierungswechsel in Burundi fühlt er sich in seiner Haltung bestärkt.

Birgit Laitenberger □

**Haiti: Veröffentlichung vertraulicher Untersuchungsergebnisse — Land Armenhaus der westlichen Hemisphäre — Hoffnungen 1986, Realitäten 1988 (19)**

#### ›1503-Verfahren‹

Alljährlich befaßt sich die Unterkommission der Menschenrechtskommission im Rahmen des Verfahrens gemäß Resolution 1503 (XLVIII) des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) vom 27. Mai 1970 (Text: VN 5/1981 S.178f.) hinter verschlossenen Türen mit Beschwerden, die besonders schwere und systematische Menschenrechtsverletzungen in einem Land befürchten lassen. Diese Beschwerden werden grundsätzlich — auch in ihrem weiteren Fortgang — streng vertraulich behandelt: Hält die Unterkommission eine nähere Untersuchung für erforderlich, leitet sie die Angelegenheit an die Menschenrechtskommission weiter, die ihrerseits im Bedarfsfall entsprechende Empfehlungen an den ECOSOC richten kann.

Zur Durchbrechung des Vertraulichkeitsprinzips kam es in einem Fall betreffend die Religionsfreiheit in Malawi — der ECOSOC bedauerte die mangelnde Kooperation der Regierung mit der Menschenrechtskommission (Resolution 1980/31 v.2.5.1980). Den Fall Äquatorialguinea (unter der Diktatur von Macias Nguema) machte die Menschenrechtskommission selbst in ihrer Resolution 15 (XXXV) vom 13. März 1979 publik, mit der sie die Bestellung eines Sonderberichterstatters beschloß. Vorangegangen war eine vertrauliche Entscheidung der Kommission am 8. März, wegen der Erfolglosigkeit der Bemühungen das vertrauliche Verfahren einzustellen und das gesammelte Material nicht län-

ger unter Verschuß zu halten. Anfang August 1979 wurde der Diktator gestürzt.

Zu einer weiteren dieser äußerst seltenen Veröffentlichungen im Zusammenhang mit Verfahren, die ihren Ursprung im ›1503-Verfahren‹ hatten, kam es im vergangenen Jahr auch hinsichtlich Haitis, das schon seit 1981 Gegenstand dieses vertraulichen Untersuchungsverfahrens war. Die Publikation erfolgte allerdings erst nach dem Sturz der langjährigen Diktatur; am 7. Februar 1986 hatte ›Präsident auf Lebenszeit‹ Jean-Claude Duvalier seine Untertanen verlassen. Die bis 1986 vorgebrachten Beschwerden konzentrierten sich auf folgende Punkte: So grundlegende Rechte wie Meinungsfreiheit, Presse- und Gewerkschaftsrechte seien willkürlich außer Kraft gesetzt worden, das Wahlverfahren sei undemokratisch und betrügerisch. Auch fundamentale Justizgrundrechte wie etwa das Recht auf ein faires Gerichtsverfahren würden den Bürgern vorenthalten. Gerichte und Justizverwaltung seien mit von Präsident Duvalier handverlesenen Personen besetzt, denen die Unabhängigkeit fehle, gegen Menschenrechtsverletzungen vorzugehen.

Die als ›Tontons Macoutes‹ bekannte und berüchtigte Miliz wurde verantwortlich gemacht für Korruption und Gewalt, willkürliche Verhaftungen, Inhaftierungen an verborgenen Orten sowie Verhöre unter Folter, die auch Todesopfer gefordert hätten. Verschiedentlich wurde über Verhaftungen von Menschenrechtsaktivisten, politischen Gegnern, unabhängigen Journalisten, Gewerkschaftsführern und Geistlichen berichtet. Übereinstimmend wurden die Zustände in den Gefängnissen mit unzureichender Ernährung und medizinischer Betreuung sowie katastrophalen sanitären Bedingungen als äußerst hart bezeichnet. Infolge dieser bedrückenden Lebensbedingungen — die Haitianer lebten in schlimmster Armut, vier Fünftel von ihnen seien Analphabeten — finde eine Massenwanderung statt.

Angesichts dieser Informationen versuchte die Menschenrechtskommission in den Jahren zwischen 1981 und 1986, mit der Regierung Haitis in einen Dialog einzutreten. In mehreren Resolutionen wurde zur Verwirklichung der Menschenrechte und Gewährleistung der Grundfreiheiten aufgefordert, zudem wurden Vor-Ort-Untersuchungen durchgeführt. Ein Vertreter der Menschenrechtskommission konnte 1982 und in den beiden folgenden Jahren direkte Kontakte herstellen und dem Gremium über die Entwicklung der Situation berichten. Darüber hinaus wurde Haiti Hilfe angeboten — beispielsweise durch Einrichtung eines Dokumentationszentrums für die haitianische Menschenrechtskommission, Stipendien sowie Veranstaltung von Seminaren über menschenrechtliche Themen.

#### Entsendung eines Sonderbeauftragten

Am 13. März 1986 beauftragte die Kommission einen Sonderbeauftragten mit einer Untersuchung der Menschenrechtssituation in Haiti sowie der Möglichkeiten, der Regierung mit entsprechenden Hilfsprogrammen zur Seite zu stehen. Ermutigt sah sie sich durch das Versprechen der neuen, wenige Tage

zuvor an die Macht gekommenen Regierung, die Achtung der Menschenrechte wiederherstellen und freie Wahlen abhalten zu wollen. Staatschef wurde Generalleutnant Namphy, gleichzeitig Oberbefehlshaber der Armee.

Die Kommission beschloß, bis zur Klärung der Situation die Entwicklung gemäß Resolution 1503 weiter im Auge zu behalten. Ziel war es, die neue Regierung in ihrem Bestreben zur effektiven Verwirklichung der Menschenrechte zu unterstützen; keinesfalls, so wurde betont, sei die Beauftragung eines Sonderberichterstatters als Obstruktion des Demokratisierungsprozesses zu verstehen. Von Seiten der haitianischen Regierung wurde der Menschenrechtskommission sodann versichert, der als Übergangsregierung fungierende Nationale Regierungsrat habe schon Maßnahmen zur Gewährleistung politischer, wirtschaftlicher und sozialer Rechte unternommen: Politische Gefangene seien freigelassen, die Meinungs- und Pressefreiheit wiederhergestellt und die ›Tontons Macoutes‹ aufgelöst worden. Die weitere Verwirklichung der Menschenrechte hänge nun sowohl von der Bevölkerung Haitis als auch von der Unterstützung seitens der internationalen Gemeinschaft ab — der allgemeine Lebensstandard der Bevölkerung müsse angehoben, die Staatsfinanzen müßten geordnet und das Erziehungs- und Gesundheitswesen verbessert werden.

Die Menschenrechtskommission zeigte sich hoffnungsvoll angesichts dieser positiven Entwicklung. Neben generellen Ermutigungen gaben einige Sachverständige konkrete Ratschläge: Ausarbeitung einer neuen Verfassung, Gründung politischer Parteien, Rückkehrerlaubnis für Emigranten und Entwicklung einer unabhängigen Justiz seien vordringliche Maßnahmen. Besorgt zeigte sich die Kommission allerdings weiterhin über die Lage hinsichtlich der wirtschaftlichen und sozialen Rechte.

Am 15. Mai 1986 wurde Haiti über die vertrauliche Entscheidung der Kommission benachrichtigt, einen Sonderbeauftragten zu bestellen, und die Regierung zur Zusammenarbeit aufgefordert. Dem Kanadier Michel Gauvin wurde am 12. August 1986 dieses Mandat erteilt. Er traf sich schon im September mit einem Vertreter Haitis beim Genfer Büro der Vereinten Nationen, um die Frage möglicher Hilfestellungen zu erörtern. Unter strenger Beachtung der Vertraulichkeit seiner Mission trug er Informationen der verschiedensten UN-Gremien, der Organisation Amerikanischer Staaten und nichtstaatlicher Organisationen zusammen. Mit Einverständnis der haitianischen Regierung besuchte er vom 1. bis 15. Dezember des gleichen Jahres das Land und konnte dabei außer mit dem Staatsoberhaupt und Ministern auch mit Vertretern der Gewerkschaften, Kirchen, nichtstaatlicher Menschenrechtsorganisationen, Führern politischer Parteien und anderen Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens zusammentreffen. Nicht zuletzt dank dieser Zusammenarbeit konnte Gauvin sodann seinen Bericht an die Menschenrechtskommission (E/CN.4/1987/R.2 v.22.12.1986) vorlegen, der auf Grund des Beschlusses 1987/140 des ECOSOC später veröffentlicht und allgemein zugänglich gemacht wurde (E/CN.4/1987/61 v.5.8.1987).

### *Wirtschaftliche, soziale, kulturelle Rechte*

Haiti ist die kleinste und gleichzeitig die am dichtesten besiedelte der amerikanischen Republiken. Nur die Hälfte des Gebiets kann kultiviert werden, der Rest besteht aus Gebirge und Steppe. Unregelmäßige Niederschläge führen immer wieder zu Dürreperioden; Abholzung der Wälder und Bodenerosion schränken die Nutzbarkeit des Bodens weiter ein. Drei Viertel der Haitianer leben in ländlichen Gebieten, oft in unbeschreiblicher Armut. Obwohl der Geburtenzuwachs relativ niedrig ist (1,4–1,5vH), reicht das verfügbare Land nicht aus. Mangels anderweitiger Arbeitsmöglichkeiten verlassen etwa 25 000 Personen jährlich das Land. Als einziges Land der westlichen Hemisphäre ordnen die Vereinten Nationen Haiti in die Kategorie der ärmsten Entwicklungsländer (LDC) ein.

Unterernährung – besonders, aber nicht ausschließlich in ländlichen Gebieten – ist weitverbreitet. Im Gesundheitsbereich scheint Haiti das benachteiligste Land Amerikas zu sein. Die Kindersterblichkeit ist hoch, die Lebenserwartung niedrig (53 Jahre), was wohl hauptsächlich auf ernährungsbedingte Mangelerscheinungen zurückzuführen ist. Trinkwasserknappheit und mangelnde Hygiene tragen das Ihre dazu bei.

Auch um das Erziehungswesen ist es schlecht bestellt. Die Auswirkungen der Lehrerknappheit werden dadurch noch verschlimmert, daß nur wenige zum Unterrichten auf dem Land bereit sind. Die hohe Zahl an Analphabeten behindert die wirtschaftliche Entwicklung gravierend. Mit 11,5vH wird offiziell die Arbeitslosenquote angegeben, doch bleiben Nicht- oder Unterbeschäftigung im landwirtschaftlichen Sektor unberücksichtigt. Bemühungen um eine umfassende nationale Entwicklung scheiterten bislang an einem völlig unzureichenden, schwachen Verwaltungsapparat – Reformen sind hier dringend erforderlich.

In Zusammenarbeit und mit Unterstützung verschiedener UN-Gremien wurden im Sommer 1986 eine Reihe kurzfristiger Maßnahmen zur Bewältigung der dringlichsten Probleme beschlossen: Erholung der Wirtschaft, Verringerung der Arbeitslosigkeit, Bildungsprogramme, Verbesserung der medizinischen Versorgung und Stärkung der Verwaltung sollten die akuten Engpässe beseitigen.

### *Bürgerliche und politische Rechte*

Als vordringlichste Anliegen im Bereich der Grundrechte nannte die Übergangsregierung die Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung, die Achtung der Menschenrechte – Haiti ist Vertragsstaat der Amerikanischen Menschenrechtskonvention, nicht aber der beiden UN-Pakte – sowie den Aufbau einer liberalen, demokratischen und gerechten sozialen Ordnung. Die Aufgabe der Übergangsregierung sei keine einfache, so die im Dezember 1986 vorgetragene Auffassung des Sonderbeauftragten, da gewichtige Probleme bewältigt werden müßten. Die hohen Erwartungen der Bevölkerung hinsichtlich notwendiger politischer, sozialer und wirtschaftlicher Reformen könnten nicht über Nacht

erfüllt werden, so daß mit einer Phase der Ernüchterung und Enttäuschung zu rechnen sei. Da die Regierung mit konkreten Erfolgen noch nicht aufwarten konnte, wurde Kritik an ihren Entscheidungen laut und ihre Autorität angezweifelt. So zeigten sich die Interamerikanische Menschenrechtskommission und andere Menschenrechtsorganisationen insbesondere über die Unfähigkeit der Regierung besorgt, gewaltsame Ausschreitungen der früheren »Tontons Macoutes« zu verhindern. Nicht nur dauerten Berichte über bewaffnete Angriffe der vormaligen Miliz auf friedliche Demonstranten an, sondern die Regierung schien sich auch nicht genügend um die Aufklärung solcher Vorfälle und Bestrafung der Verantwortlichen zu bemühen. Während seines Aufenthalts in Haiti wurden dem Sonderbeauftragten zudem konkrete Fälle genannt, in denen Personen spurlos verschwunden waren. Zweifel äußerte Gauvin in seinem Bericht an den tatsächlichen Möglichkeiten der relativ kleinen Armee (7 – 8 000 Soldaten), die Lage im Lande in den Griff bekommen zu können – immerhin betrug unter Duvalier die Stärke der Milizkräfte 250–300 000 Personen. Auch wenn der gute Wille Generalleutnant Namphys allgemein außer Frage stehe, gebe es doch eine Reihe von Beschwerden über Unfähigkeit und Disziplinlosigkeit einzelner Soldaten bis hin zu Mißhandlungen und Folterungen. Eine adäquate Schulung der auch als Polizeikräfte eingesetzten Soldaten erschien daher dem Sonderbeauftragten dringend erforderlich.

Fraglich blieb auch, wie mit den früheren Duvalier-Anhängern zu verfahren sei. Die Bevölkerung verlange zwar ihre Entfernung aus allen öffentlichen Ämtern, doch würde eine solche Massenentlassung die Handlungsfähigkeit des Staates ernsthaft gefährden, da es an unvorbelasteten qualifizierten Arbeitskräften fehle und eine solche Reform zudem sehr kostspielig wäre. Auch weigerten sich anscheinend einige politische Führer und Gruppen, sich konstruktiv an der politischen Neuorganisation zu beteiligen und mit der Übergangsregierung zusammenzuarbeiten. Schließlich müsse die Bevölkerung umfassend über ihre Rechte aufgeklärt und – nach 30 Jahren brutaler Diktatur – zur Freiheit und zur Mitwirkung an der Neuordnung der Gesellschaft erzogen werden. Noch nie habe es ordnungsgemäße Wahlen gegeben, Erfahrungen mit der Organisation von Parteien und einer freien Presse fehlten, hob die Übergangsregierung hervor.

Welche Aufgabe kommt nun den Vereinten Nationen in Anbetracht einer derartigen Situation zu? Nach Ansicht des Sonderbeauftragten kommen in erster Linie Erziehungs- und Informationsprogramme in Betracht, um den Übergang von der Diktatur zur Demokratie zu erleichtern. Polizei, Armee und das Gefängnispersonal sollten eine spezielle, menschenrechtsbezogene Schulung erhalten. Die vollständige Verwirklichung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten in Haiti könne nur durch entschlossenes und konzentriertes Vorgehen aller sozialen Gruppen erreicht werden. Mit einigen konkreten Vorschlägen schloß Michel Gauvin seinen Report: So sollte die neue Verfassung einen Grundrechtskatalog ähnlich der Allgemeinen

Erklärung der Menschenrechte enthalten; vor den Wahlen sollte über Ziele und Verfahren informiert werden, um das Volk zu interessieren und so eine höhere Wahlbeteiligung zu erhalten, und vor allem sollten die Übergriffe ehemaliger Milizangehöriger rückhaltlos aufgeklärt werden, um das Vertrauen in die neue Regierung zu stärken. Eine unabhängige nationale Menschenrechtskommission, so der Sonderbeauftragte abschließend, könnte entscheidend zum Aufbau eines die Menschenrechte und Grundfreiheiten achtenden Systems beitragen.

### *Vorerst vergebliche Mühe*

In geschlossener Sitzung entschied die Menschenrechtskommission am 2. März 1987 in ihrer Resolution 1987/13, die Beobachtung der Situation in Haiti im Rahmen des »1503-Verfahrens« zu beenden. Haiti wurde zur Fortsetzung seiner Bemühungen bei der Verwirklichung der Menschenrechte, zur Ratifizierung wichtiger Menschenrechtsinstrumente sowie zur Berücksichtigung der Anregungen des Sonderberichterstatters Gauvin aufgefordert. Schließlich ersuchte die Menschenrechtskommission den Generalsekretär um Beauftragung eines Sachverständigen, der Haiti bei der Durchführung dieser Aufgaben beratend zur Seite stehen könnte. Mit der Sachverständigenmission wurde sodann am 8. Oktober 1987 der Franzose André Braunschweig, Ehrenpräsident einer Kammer beim französischen Kassationsgerichtshof und Mitglied des Rassendiskriminierungsausschusses, betraut. Er traf eine Woche darauf mit dem Ständigen Vertreter Haitis beim Genfer Büro der Vereinten Nationen zusammen, um seinen Besuch vor Ort zu planen. Von seinem ursprünglichen Vorhaben, Haiti im November 1987 noch vor Beginn der offiziellen Wahlkampagne aufzusuchen, wurde ihm nachdrücklich abgeraten, so daß er den Besuch zunächst auf Januar 1988 verschob. Auch dieser Termin scheiterte jedoch wegen der Verschlebung der Wahlen und den damit verbundenen tragischen Zwischenfällen. Die Wahlen nämlich, deren Bedeutung für einen tatsächlichen Neubeginn in Haiti der Sonderbeauftragte Gauvin Ende 1986 hervorgehoben hatte, verkamen zur Farce: Nach einem im Blut ertränkten Anlauf Ende November 1987 fand ein von den wichtigsten politischen Gruppen boykottierter Urnengang Mitte Januar 1988 statt; die nunmehr amtierende Zivilregierung wird weithin als Alibiveranstaltung des Militärs angesehen, das das in es gesetzte Vertrauen nur zu rasch verspielt hatte.

Der Experte bemüht sich gleichwohl weiterhin um die Aufnahme direkter Kontakte zu der haitianischen Regierung, will aber zunächst die Systemänderungen abwarten, die nach der Wahl von Leslie Manigat zum Präsidenten Haitis vorgenommen werden sollen. Er betonte, weiterhin auftragsgemäß der Regierung zur Seite stehen zu wollen, um ihr bei der Verwirklichung der Menschenrechte und dem Aufbau einer neuen, demokratischen Ordnung Hilfestellung zu leisten (E/CN.4/1988/38 v.3.2.1988).

Martina Palm-Risse □