Gleichstellung der Frau. Zum Schutz der Frauen vor Gewalt innerhalb der Familie oder terroristischen Angriffen sind allerdings weitergehende Maßnahmen erforderlich, insbesondere Aufklärungskampagnen und eine Gleichbehandlung von Mann und Frau im Familienrecht. Der CESCR stellte bei der Prüfung des algerischen Erstberichts zu seiner Zufriedenheit fest, daß Paktrechte wie das Streikrecht oder die Koalitionsfreiheit durch den Ausnahmezustand nicht beschränkt werden. Hingegen sind deutliche Schritte erforderlich, um den negativen Folgen der wirtschaftlichen Umstrukturierung zu begegnen; diese und das beträchtliche Bevölkerungswachstum erfordern die Subventionierung von Nahrungsmitteln und verstärkte Bemühungen bei der Bereitstellung von Wohnraum.

Beate Rudolf ❐

Anti-Folter-Ausschuß: 14. und 15. Tagung – Sicherung der Rechte inhaftierter Personen – Besorgnis über die Diskriminierung ausländischer Häftlinge – Erfolgreiche Individualbeschwerde gegen Kanada (14)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 1/1995 S. 28f. fort. Text der Konvention: VN 1/1985 S. 31ff.)

Wie auch in den Vorjahren konzentrierte sich der *Ausschuß gegen Folter (CAT)* auf seinen beiden Tagungen 1995 auf Folterprävention durch Sicherung der Rechte inhaftierter Personen, vor allem durch Betonung des Rechts auf anwaltlichen und ärztlichen Beistand unmittelbar nach einer Verhaftung und eines Besuchsrechts für Angehörige. Zu den Faktoren, die Folter begünstigen, gehören nach seiner Einschätzung die faktische Straflosigkeit von Folterern durch unzureichende Strafverfolgung sowie das Fehlen wirkungsvoller Beschwerdemöglichkeiten. Hier kann die Anerkennung der Zuständigkeit des CAT für Individualbeschwerden (Artikel 22 der Konvention) zur Abhilfe beitragen. Die zehn Experten richteten bei der Prüfung der Berichte europäischer Staaten ihr Augenmerk auf die Situation illegal eingereister Ausländer und dabei insbesondere auf Vorwürfe diskriminierender Behandlung durch Polizei- oder Vollzugsbeamte. Ein ernstes Problem für die Arbeit des Ausschusses stellen die ausstehenden Berichte dar: Einige Staaten haben seit dem Beginn der Berichtspflicht im Jahre 1988 keine Berichte vorgelegt, dies zum Teil trotz zahlreicher Mahnungen. Der Ausschuß betrachtet dieses Unterlassen als eine Konventionsverletzung und wird eine Empfehlung an die Vertragsparteien zu dieser Frage erarbeiten.

14. Tagung

Auf der 14. Tagung des CAT (24.4.-5.5.1995 in Genf) bedauerte der Beigeordnete Generalsekretär für Menschenrechte, daß die Ratifikation der Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe nur langsam vorankommt, und dies trotz des Ratifikationsaufrufs durch Nichtregierungsorganisationen (NGOs) zum zehnten Jahrestag der Annahme des Vertragswerks am 10. Dezember 1994. Mit 91 Ratifikationen (Stand bei Ende der 15. Tagung) ist nun knapp die Hälfte der Staaten an die Anti-Folter-Konvention gebunden; allerdings haben nur 36 Staaten die Zuständigkeit des CAT zur Prüfung von Individual- und von Staatenbeschwerden anerkannt; zwei weitere (Großbritannien und die Vereinigten Staaten) haben sich allein dem Verfahren der Staatenbeschwerde unterworfen.
Wie der CAT feststellte, sind aus den *Niederlanden* keine Fälle von Folter bekannt. Die Berichtsprüfung konzentrierte sich daher auf die Situation von Asylbewerbern und illegal eingereisten Ausländern im Polizeigewahrsam und bei ihrer Abschiebung. Positiv vermerkten die Experten, daß Zwangsjacken und Beruhigungsmittel nicht mehr bei Abschiebehäftlingen eingesetzt werden. Auf die Nachfrage der Regierungsdelegation betonten die Experten, daß sich die Verpflichtung, Folterer gerichtlich zu verfolgen, auch auf fremde Staatsangehörige erstreckt, die als Privatpersonen in das Staatsgebiet einer Vertragspartei eingereist sind. Sie verlangten eine Darlegung der Gründe für die Entscheidung der niederländischen Staatsanwaltschaft, gegen General Pinochet bei seiner Durchreise durch die Niederlande nicht vorzugehen. Besorgt zeigte sich der Ausschuß über Informationen, wonach auf den *Niederländischen Antillen* Polizeibeamte Häftlinge mißhandelt haben. Er forderte eine Untersuchung der Vorfälle und gegebenenfalls Strafverfolgung. Zudem schlugen einige Experten die Kodifizierung eines Straftatbestandes der Folter und eine verbesserte Ausbildung der Vollzugsbeamten vor. Zentrales Problem ist in *Aruba* die Überfüllung der Gefängnisse und der geringe Schutz der Häftlinge unmittelbar nach der Verhaftung. Der CAT empfahl neben einer Verbesserung der Haftbedingungen die Verkürzung des Polizeigewahrsams (gegenwärtig maximal zehn Tage).
Bei der Prüfung des Berichts von *Mauritius* lobte der Ausschuß die Schaffung des Amtes eines Ombudsman und die Möglichkeit der richterlichen Überprüfung der Haftgründe. Hingegen ist das innerstaatliche materielle Recht noch nicht der Konvention angepaßt worden, was insbesondere mangels direkter innerstaatlicher Anwendbarkeit einen erheblichen Mangel darstellt. Die Experten hielten das in der Verfassung niedergelegte Folterverbot für nicht ausreichend. Zu den Verbesserungsvorschlägen des CAT zum Schutz verhafteter Personen gehört die Überwachung der Polizeistationen sowie ein Besuchsrecht für Ärzte und Angehörige. Nach seiner Auffassung kann nur energische Strafverfolgung in Verbindung mit einem klaren straf- und disziplinarrechtlichen Folterverbot ein Klima der Straflosigkeit verhindern, welches Folter begünstigt.
Auch aus *Italien* werden keine Fälle von Folter gemeldet; das geht sowohl aus dem Bericht des Europäischen Komitees für die Verhinderung von Folter in Straßburg als auch dem Bericht des Sonderberichterstatters der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen über die Folter hervor. Besorgt zeigte sich der Ausschuß hinsichtlich der vor allem durch NGOs bekanntgemachten Fälle von Mißhandlungen in Polizeigewahrsam und Gefängnissen ebenso wie über eine Zunahme diskriminierender Behandlung von Ausländern durch Polizeibeamte. Gegen den Diskriminierungsvorwurf verwahrte sich Italien nach Ende der Tagung mit dem Hinweis darauf, daß dies nicht in die Zuständigkeit des CAT falle, sondern in jene des CERD, der seinerseits im März 1995 keine derartige Feststellung habe treffen können. Eine Antwort des Ausschusses hierauf ist erst für das Jahr 1996 zu erwarten. Kritisch vermerkten die Experten, daß der Bericht nicht die vom CAT angeforderten Informationen über den Umgang mit Foltervorwürfen sowie über die Organisation der Gerichtsbarkeit, über die Strafzumessungsregeln und über die Ausweisungsverfahren enthielt. Ein Dissens blieb bezüglich der Notwendigkeit, einen eigenen Straftatbestand der Folter einzuführen. Der CAT empfahl neben ernsthafter Strafverfolgung von Mißhandlungen auch eine wirksame und der Schwere der Tat angemessene Entschädigung der Opfer.
Positive Entwicklungen sind auch in *Jordanien* erkennbar. Der Ausschuß begrüßte die Aufhebung des Ausnahmezustandes und die Abschaffung des Kriegsrechts im Jahre 1992. Er zeigte sich aber tief besorgt über die zahlreichen Fälle von Folter, die nach Berichten des Sonderberichterstatters über die Folter und von NGOs vor allem vom Geheimdienst praktiziert wird. Nach Ansicht der Experten wird dies durch die Möglichkeit langer Haft ohne Verbindung zur Außenwelt (Incommunicado-Haft) begünstigt. Deshalb sollten die Rechte von Häftlingen durch Besuchsrechte und richterliche Haftprüfung gestärkt werden. Der CAT regte höhere Strafandrohungen für Folter und die Einbeziehung seelischer Folter in diesen Straftatbestand an und hob zudem hervor, daß Körperstrafen eine Verletzung der Anti-Folter-Konvention bedeuten können.

Der Ausschuß befaßte sich zudem mit vier *Individualbeschwerden*, von denen eine für begründet erklärt wurde; die übrigen waren wegen Nichterschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges beziehungsweise mangels hinreichender Substantiierung unzulässig. Die erfolgreiche Beschwerde betraf Kanada: Die Experten waren der Ansicht, daß der Beschwerdeführer – ein in Kaschmir geborener pakistanischer Staatsbürger, der sich mit politischen Mitteln für die Unabhängigkeit Kaschmirs eingesetzt hatte – bei gewaltsamer Rückführung nach Pakistan politische Verfolgung zu befürchten hat, was sich sowohl aus einem Haftbefehl gegen ihn wie auch aus der generellen Unterdrückung der Unabhängigkeitsbewegung für die nördlichen Territorien Pakistans und Kaschmir durch die pakistanischen Behörden ergab. Erneut entschied der CAT, daß die drohende Konventionsverletzung verstärkt wird, wenn der Beschwerdeführer in einen Staat abgeschoben werden soll, der die Anti-Folter-Konvention nicht ratifiziert hat, so daß ihm dort der Schutz der Konvention versagt sein würde. In geschlossener Sitzung wurden zudem Informationen geprüft, nach denen in einem Vertragsstaat Folter systematisch angewendet wird.

15. Tagung

Die 15. Tagung des CAT (13.-24.11.1995 in Genf) begann mit einer Ansprache des Hohen

Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte. Er hob darin die Universalität der Menschenrechte hervor und forderte die Experten auf, ihr besonderes Augenmerk auf die Rechte der Frau und des Kindes zu richten und zu einem wirkungsvollen Schutz beizutragen. Ein andauerndes Problem ist die Finanzkrise der Vereinten Nationen – so steht dem Fonds für die Rehabilitation von Folteropfern weniger als ein Drittel der benötigten Gelder zur Verfügung. Bezüglich der internen Verfahrensregeln wurde diskutiert, ob ein Experte ausgeschlossen sein oder um seine Nichtbeteiligung bitten soll, wenn sich der CAT mit seinem Heimatstaat befaßt. Zudem erwägt der Ausschuß, nach einer Mission in einen Vertragsstaat diesen aufzufordern, zu einer möglichen Veröffentlichung seines Berichts Stellung zu nehmen.

Bei der Prüfung des Zweitberichts von *Dänemark* lobten die Sachverständigen das Engagement des Landes bei der Bekämpfung der Folter auf nationaler und internationaler Ebene. Neben der richterlichen Haftprüfung und Untersuchung von Mißhandlungsvorwürfen hat Dänemark zur wirksamen Überwachung einen Ombudsman eingesetzt, welcher individuellen Beschwerden nachgehen, aber auch zur Prävention Gefängnisse inspizieren kann. Dies ergänzt die Kontrolle durch das Europäische Komitee für die Verhinderung von Folter. Lob fand auch die dänische Unterstützung zur Einrichtung eines Zentrums für die Rehabilitation von Folteropfern. Allerdings konnte die Regierungsdelegation nicht die Besorgnis des CAT über die von NGOs gemeldete Anwendung von Fußfesseln bei Häftlingen und die Verhängung von strikter Einzelhaft ausräumen; hier forderten die Experten genaue strafrechtliche Ermittlungen und eine Beendigung dieser Praktiken.

Die Prüfung des Berichts von *Guatemala* war für die 14. Tagung angesetzt gewesen und wurde auf Bitten der Regierung auf diese Sitzungsperiode des CAT verschoben; der Ausschuß hatte angekündigt, die Situation in dem Land gegebenenfalls auch in Abwesenheit von Regierungsvertretern zu untersuchen, da der Bericht bereits zweieinhalb Jahre überfällig war. Guatemala war dann durch eine Delegation vertreten. In dem zentralamerikanischen Land ist nach Einschätzung des Ausschusses die Folter in der durch das Militär und Polizei beherrschten Kultur tief verwurzelt; zwar sind im Zusammenhang mit dem durch die Vereinten Nationen initiierten Friedensprozeß hoffnungsvolle Ansätze zu einer Besserung zu erkennen, insbesondere die Versuche, die Menschenrechte durch die Einsetzung eines Menschenrechtsanwalts und nationaler Menschenrechtskomitees sowie durch Menschenrechtserziehung zu festigen und ins Bewußtsein der Öffentlichkeit zu rücken. Diese Institutionen bedürfen aber weiterer Stärkung; einen Beitrag kann nach Ansicht des CAT auch die Anerkennung des Individualbeschwerdeverfahrens nach der Anti-Folter-Konvention leisten, wie die guatemaltekische Regierung sie gegenwärtig erwägt. Um die Atmosphäre der Gewalt zu durchbrechen, drangen die Experten auf eine konsequente Strafverfolgung von Folterern und die Auflösung paramilitärischer Gruppen und privater Sicherheitstruppen. Notwendig dazu ist nach ihrer Einschätzung die Unabhängigkeit der Gerichte und die Zurückdrängung der Militärjustiz sowie der Schutz von Richtern, Staatsanwälten, Menschenrechtsaktivisten und Zeugen vor Einschüchterung und Bedrohung.

Im Mittelpunkt der Debatte über den Zweitbericht *Großbritanniens* stand die Situation in Nordirland: Die Experten bedauerten, daß trotz der Waffenruhe die Ausnahmebefugnisse von Polizei und Armee fortbestehen, so etwa die Möglichkeit der Haft ohne Verbindung zur Außenwelt und der Durchführung von Verhören in Abwesenheit eines Verteidigers sowie die zum Teil rigorosen Verhörpraktiken. Hingegen lobte der Ausschuß die – wenn auch nur bei nicht-terroristischen Straftaten geübte – Praxis, von Verhören Tonbandaufnahmen anzufertigen. Ebenso begrüßte er die Rechtsmittel, die Asylbewerbern gegen die Ablehnung ihres Asylantrags und gegen ihre Abschiebung bei Foltergefahr im Heimatland zur Verfügung stehen; die Methoden bei der gewaltsamen Rückführung von Asylbewerbern stießen jedoch auf Kritik. Auf Nachfragen des CAT legte die Regierungsdelegation dar, daß das entsprechende britisch-chinesische Abkommen die Einhaltung der Konvention nach der Rückgabe Hongkongs an die Volksrepublik China garantiert.

Als sehr selbstkritisch erwies sich der Zweitbericht *Kolumbiens*. Die Regierung gab zu, daß Militärgerichte ungeeignet zur Bekämpfung von Folter sind. Straftaten, die gegen internationale Verträge verstoßen, sollen deshalb künftig durch zivile Gerichte abgeurteilt werden. Der Ausschuß kritisierte, daß Folter durch Staatsorgane geringer bestraft wird als durch nichtstaatliche Gruppen. Nach seiner Einschätzung hat sich die Lage in Kolumbien seit dem Erstbericht verschlechtert, zumal viele seiner Empfehlungen bislang nicht umgesetzt worden sind. Diese Bewertung wird von der Regierung nicht geteilt. Sie stützt sich dabei allerdings auf ihre Aktivitäten zur Bekämpfung paramilitärischer Gruppen und der durch sie begangenen Straftaten; diese tragen nach Auffassung des Ausschusses zwar zum Klima der Gewalt bei, fallen jedoch nicht in den Anwendungsbereich der Anti-Folter-Konvention. Die Experten forderten Menschenrechtserziehung für Angehörige der Polizei und des Militärs sowie ein strafverfahrensrechtliches Verwertungsverbot für durch Folter erlangte Beweise. Der CAT ließ außerdem erkennen, daß die Gewährung von Asyl für den früheren haitianischen Präsidenten Prosper Avril gegen das in der Konvention enthaltene Gebot verstößt, Folterer strafrechtlich zu verfolgen.

Nach Abschluß der Tagung entschied der Ausschuß über *Individualbeschwerden* gegen Tunesien, Kanada, die Schweiz und Spanien. In den ersten drei Fällen erklärte der Ausschuß die Beschwerden für unzulässig, weil die Beschwerdeführer entweder nicht hinreichend legitimiert waren, für das verstorbene Opfer aufzutreten, oder weil keine Anzeichen dafür bestanden, daß der innerstaatliche Rechtsweg keinen wirkungsvollen Rechtsschutz gewährleistete beziehungsweise aus finanziellen Gründen dem Beschwerdeführer nicht offenstand. Die auf Art. 13 der Konvention (Recht auf Ermittlungen) gestützte Beschwerde gegen Spanien wurde als unbegründet zurückgewiesen, weil die zuständigen Behörden die Foltervorwürfe anhand von mehreren medizinischen Gutachten nachgeprüft hatten und der Beschwerdeführer zudem im Verfahren einen Rechtsbeistand hatte.

Beate Rudolf ❐

Rechtsfragen

IGH: Portugal gegen Australien, in Sachen Osttimor – Hauptbeteiligter Indonesien abwesend – Selbstbestimmungsrecht und Bodenschätze – Reichweite des Erga-omnes-Prinzips – Ergebnis unbefriedigend (15)

Noch immer auf der Liste der Gebiete ohne Selbstregierung wird Osttimor bei den Vereinten Nationen geführt. Das einstige Portugiesisch-Timor wurde nach dem Zerfall des portugiesischen Kolonialreichs Ende 1975 von Truppen Indonesiens erobert und Mitte des folgenden Jahres als 27. Provinz in den indonesischen Staatsverband eingegliedert – gegen bewaffneten Widerstand aus der Bevölkerung und gegen den Willen der Verwaltungsmacht Portugal. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen forderte in seinen Resolutionen 384 vom 22. Dezember 1974 (Text: VN 1/1976 S. 33) und 389 vom 22. April 1976 (Text: VN 3/1976 S. 93) vergeblich den unverzüglichen Rückzug der Streitkräfte Indonesiens aus dem Territorium; die Generalversammlung bekräftigte mehrfach »das unveräußerliche Recht des Volkes von Osttimor auf Selbstbestimmung und Unabhängigkeit«, beispielsweise in Resolution 35/27 vom 11. November 1980 (Text: VN 4/1981 S. 135f.). Die Osttimor-Frage steht noch auf der Tagesordnung der Generalversammlung; eine Behandlung erfolgte nach 1982 aber nicht mehr, vielmehr wurde der Punkt jeweils auf die folgende Sitzungsperiode vertagt.

Als weiteres Hauptorgan der Vereinten Nationen war seit Februar 1991 der Internationale Gerichtshof (IGH) mit dem Thema befaßt; am 30. Juni 1995 erging das Urteil in dem *Fall betreffend Osttimor (Portugal gegen Australien)*, mit dem er mit 14 gegen zwei Stimmen seine Unzuständigkeit zur Entscheidung des Streits feststellte.

I. Portugal, das als Verwaltungsmacht für Osttimor nach Kapitel XI der Charta der Vereinten Nationen zur Wahrung der Belange Osttimors vorging, wandte sich gegen das Verhalten Australiens beim Abschluß eines Vertrages über die Ausforschung und Ausbeutung des Festlandsockels zwischen Australien und Osttimor, den Indonesien 1989 mit Australien abgeschlossen hatte. Die von Australien durch den Abschluß des Vertrages sowie die daraus folgenden Ausführungshandlungen vorgenommenen Akte verletzen, so das Vorbringen Portugals, nicht nur die Rechte Osttimors auf Selbstbestimmung auch über seine Bodenschätze, sondern ebenfalls die Rechte Portugals als Verwaltungsmacht Osttimors, da Portugal nun nicht mehr seine Verantwortung gegenüber dem Volk Osttimors wahrnehmen könne, nämlich bis zur Selbstbestimmung des Territoriums dessen natürliche Ressourcen zu erhalten.