

Sozialfragen und Menschenrechte

Ausschuss gegen Folter:

50. und 51. Tagung 2013

- 546 Individualbeschwerden eingegangen
- Verschlechterung der Reichweite der Konvention
- Sonderbericht zu Syrien und dritte Allgemeine Bemerkung

Udo Moewes

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Udo Moewes, Ausschuss gegen Folter: 48. und 49. Tagung 2012, VN, 4/2013, S. 179f., fort.)

Das **Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe** (kurz: **Anti-Folter-Konvention**) hatte Mitte 2013 unverändert zum Vorjahr 153 Vertragsstaaten. Das Gremium zur Überwachung der Einhaltung der Konvention, der **Ausschuss gegen Folter (Committee against Torture – CAT)**, nimmt seine Funktion vor allem dadurch wahr, dass er Berichte der Vertragsstaaten prüft. Der CAT besteht aus zehn unabhängigen Expertinnen und Experten. 67 Vertragsstaaten haben die Kompetenzen nach Artikel 21 und 22 der Konvention anerkannt. Während Artikel 21 Staatenbeschwerden zulässt, sieht Artikel 22 die Beschwerden von Individuen vor. Die Kompetenz ausschließlich für Staatenbeschwerden haben anerkannt: Aserbaidschan, Bosnien-Herzegowina, Brasilien, Burundi, Guatemala, Mexiko, Marokko und die Seychellen. Vorbehalte gegen die Staatenbeschwerdezuständigkeit haben Großbritannien, Japan, Uganda und die Vereinigten Staaten erklärt. Hinsichtlich dieser Vorbehalte ist damit ebenfalls keine Veränderung zum Vorjahr zu verzeichnen.

Von den 153 Vertragsstaaten haben elf erklärt, dass sie Artikel 20 nicht anerkennen, welcher eine auf Eigeninitiative des Ausschusses hin eingeleitete Untersuchung bei Hinweisen auf systematische Folter erlaubt. Sie entziehen dem Gremium dadurch ein wirksames Durchsetzungsinstrument und beschränken sich auf die bloße Berichterstattung. Dies sind:

Äquatorialguinea, Afghanistan, China, Israel, Kuwait, Laos, Mauretanien, Pakistan, Saudi-Arabien, Syrien und die Vereinigten Arabischen Emirate. Laos, das die Konvention im Jahr 2012 ratifiziert hat, und die Emirate, die ebenfalls 2012 beigetreten sind, haben dem Ausschuss die Zuständigkeit für Untersuchungen nach Artikel 20 ohne konkreten Anlass entzogen.

Beim Ausschuss sind bis zur Jahreshälfte 2013 insgesamt 546 Individualbeschwerden eingegangen, die – unverändert zum Vorjahr – 31 Vertragsstaaten betreffen. Davon wurden 151 nicht weiterverfolgt und 67 für unzulässig erklärt. Von bislang 218 entschiedenen Fällen wurden in 76 Konventionsverletzungen festgestellt, die restlichen wurden vom CAT als unbegründet angesehen. Mitte 2013 waren 110 Verfahren noch anhängig, acht mehr als im Vorjahr. Die Anzahl überfälliger Erstberichte ist mit 26 gegenüber 29 im Vorjahr leicht gesunken.

68 Staaten hatten bis Mitte 2013 das Fakultativprotokoll zur Konvention ratifiziert. Neue Mitgliedstaaten sind Portugal, Nauru und Italien. Der durch das Protokoll geschaffene **Unterausschuss zur Verhütung von Folter (Subcommittee on Prevention of Torture – SPT)** ist unter anderem befugt, unangekündigte Länderbesuche zu machen. Der SPT hat seit Bestehen 68 solcher unangekündigten Länderbesuche durchgeführt. Im Jahr 2013 wurden Armenien, Deutschland, Gabun, Kambodscha, Neuseeland und Peru besucht. Zu Argentinien wurde der Bericht über den Staatenbesuch herausgebracht. Der SPT ist umfassend in das menschenrechtliche System der Vereinten Nationen eingebunden und hat in allen wichtigen Gremien zumindest einen Gaststatus. Regelmäßig tritt der SPT-Vorsitzende in den Dialog mit anderen Gremien und Menschenrechtsaktivisten. Gemäß Artikel 26 des Fakultativprotokolls wurde ein von den UN direkt verwalteter Fonds eingerichtet, der bei der Umsetzung von Empfehlungen des Unterausschusses finanzielle Unterstützung leisten soll, etwa nach einem Staatenbesuch oder im Rahmen von Bildungsprogrammen nationaler Folterpräventionsmaßnahmen. Der Fonds wird durch freiwillige Beiträge von Staaten, nichtstaatlichen Organisationen oder anderen privaten oder öffentlichen Stellen gespeist.

Im Berichtszeitraum verabschiedete der CAT einen Sonderbericht zu Syrien und seine dritte Allgemeine Bemerkung.

Sonderbericht zu Syrien

Angesichts des seit Mitte 2011 andauernden Bürgerkriegs in Syrien hatte der Ausschuss bereits auf der 48. Tagung aufgrund konkreter Hinweise auf Folterfälle einen Sonderbericht vom Mitgliedstaat erbeten. Auch nach mehreren Erinnerungen sah sich der Staat nicht veranlasst, einen Bericht vorzulegen; die Sonderberichtserstellerin bestätigte dem CAT das Vorhandensein konkreter Konventionsverletzungen. Da Syrien ohnehin im Jahr 2014 seinen periodischen Bericht vorlegen muss, regte der Ausschuss ein vereinfachtes Berichtsverfahren an, um dem Staat die Vorlage des Berichts zu erleichtern.

Dritte Allgemeine Bemerkung

Der Ausschuss hat seine dritte Allgemeine Bemerkung verabschiedet. Diese Bemerkungen erläutern, über den Einzelfall hinaus, die Konvention aus Sicht des Ausschusses für die Mitgliedstaaten. In seiner dritten Bemerkung lotete der Ausschuss die Verbürgungen des Artikels 14 der Konvention aus: dem Recht auf Wiedergutmachung einer Konventionsverletzung. Die bisherige Arbeit des Ausschusses habe gezeigt, dass zwar Folter zum Teil als solche anerkannt und gegebenenfalls bestraft wird, jedoch häufig Mängel bei der Leistung von Schadensersatz oder Rehabilitation zu verzeichnen seien. Der in Artikel 14 verwandte Begriff der Wiedergutmachung (redress) beinhalte zwei Komponenten: eine verfahrenstechnische (effektiver Rechtsschutz) und eine materielle (Reparation). Letzteres umfasse Restitution, Kompensation, Rehabilitation, Satisfaktion und die Garantie der Nicht-Wiederholung von Konventionsverletzungen. Der in Artikel 14 verwandte Opferbegriff umfasse Personen, die individuell oder kollektiv im Sinne eines Konventionsrechts verletzt wurden, sei es körperlich oder psychisch, seien die Schäden emotional, wirtschaftlich oder eine substanziale Verletzung der Grundrechte, sei es durch Handlungen oder Unterlassungen. Der Opferbegriff hänge nicht davon ab, ob der Täter oder die Täterin spiegelbildlich identifiziert sei; die aus Artikel 14 herrührenden Rechte seien unabhängig davon zu gewähren.

Der Ausschuss hielt im Jahr 2013 zwei turnusgemäße Tagungen in Genf ab (50. Tagung: 6.5.–31.5. und 51. Tagung: 28.10.–22.11.2013).

50. Tagung

Auf seiner Frühjahrstagung behandelte der Ausschuss die Berichte von Bolivien, Estland, Großbritannien, Guatemala, Japan, Kenia, Mauretanien und den Niederlanden. Einige Berichte seien hier exemplarisch vorgestellt.

Boliviens sieben Jahre verspäteter zweiter periodischer Bericht hatte die Jahre ab 2001 aufzuarbeiten. Der Staat machte widersprüchliche Angaben zur Anzahl von bekannten Folterfällen; während Bolivien abweichende Zahlen von 36 bis 42 Fällen für März 2006 bis Februar 2013 vorlegte, registrierte die Ombudsperson allein zwischen 2007 und 2012 3784 Fälle, von denen nur 91 zur Verhandlung gekommen seien. Der Staat solle neben der Aufarbeitung dessen unter anderem auch an der faktischen Verbesserung der Haftbedingungen arbeiten.

Guatemala legte seinen kombinierten fünften und sechsten Bericht vor. Der CAT bemängelte die Berichte über Polizeigewalt, die einhergingen mit Folterwürfen. Die Aufarbeitung des Bürgerkrieges, der von 1960 bis 1996 andauerte, sei zudem äußerst besorgniserregend; die vom Staat präsentierten Informationen entsprächen nicht den Informationen aus den Schattenberichten, die der Ausschuss bekomme. Darin sei von 626 Massakern sowie über 200 000 verschwundenen Personen die Rede. Der Verbleib von 40 000 davon sei immer noch ungeklärt; dies lege einen Genozid nahe. Der Großteil hiervon sei dem Staat zuzurechnen. Auch der Anstieg von Gewalt gegen Frauen sei ein Grund zur Sorge.

Für **Japan** war es der zweite periodische Bericht. Dem Staat hielt der Ausschuss entgegen, dass Folter nicht gesondert unter Strafe gestellt sei und zu restriktiv mit Asylbewerbern umgegangen werde. Besondere Besorgnis rufe das Haftsystem ›Daiyo Kangoku‹ hervor. Demnach können Personen bis zu 23 Tage in polizeilichen Gewahrsam genommen werden, ohne ausreichenden Kontakt zu einem Anwalt. Zudem sei die Behandlung von zum Tode Verurteilten nicht ausreichend (unter anderem zu wenig Rechtsmittel, menschenunwürdige Inhaftierung).

An **Kenias** zweitem Bericht wurde vom Ausschuss kritisiert, dass der Staat zwar ein Gesetz für eine kindgerechte Justiz erlassen hat, aber durch ein früheres Gesetz die Strafe für Folter oder Kindesmissbrauch auf nur maximal zwölf Monate Freiheitsentzug oder 50 000 kenianische Schilling eingeschränkt wird. Die Berichte über außergerichtliche Tötungen und die Anwendung von Folter durch Polizeibeamte im Rahmen sogenannter ›special operations‹ seien erschreckend, ebenso der Mangel an gerichtlicher Aufklärung sowie die miserablen Haftzustände. Der Staat weise eine ausgeprägte Lynchjustiz auf. Die Flüchtlingssituation sei gravierend, angesichts vieler Tötungen und Vergewaltigungen sowie geschlechtsspezifischer Gewalt.

Der um sieben Jahre verspätete und nicht mit den Richtlinien des Ausschusses übereinstimmende Erstbericht **Mauretaniens** fiel erwartungsgemäß unzureichend aus. Der CAT zeigte sich insbesondere besorgt, dass es möglich ist, Personen, denen Terrorismus vorgeworfen wird, 15 Tage lang in Haft zu halten und diese Haft im Einzelfall zweimal um weitere 15 Tage zu verlängern, ohne dass die Personen Anspruch auf Haftbeschwerde haben. Besonders gravierend sei auch, dass die weibliche Genitalverstümmelung nicht unter Strafe gestellt ist.

Der kombinierte fünfte und sechste Bericht der **Niederlande** wurde insbesondere hinsichtlich des aus Sicht der Sachverständigen zu rigorosen Umgangs mit Flüchtlingen und Asylsuchenden sowie der Abschiebepolitik bemängelt; der Staat gewähre zum Beispiel nur für die sehr kurze Zeit von zwölf Stunden rechtlichen Beistand. Zudem komme es vermehrt zu heftiger Polizeigewalt. Hinsichtlich der Beantwortung von Fragen zu den Haftverhältnissen ließe die Regierung dem Ausschuss zu wenig Informationen zukommen.

Die Kritik am fünften Bericht **Großbritanniens** fiel im Vergleich mit anderen Staaten milde aus. Besonders kritisierte der Ausschuss jedoch die steigende Zahl von Folterfällen im Rahmen militärischer Maßnahmen in Afghanistan und Irak und den unangemessenen Umgang des Staates damit. Der CAT nannte insbesondere die Fälle des in Guatánamo einsitzenden Saudi-Arabiens Shaker Aamer und des in Irak getöteten Irakers Baha Mousa; es seien gegen die britischen Verantwortlichen

zu geringe Strafen verhängt worden. Auch der Einsatz des sogenannten Tasers, einer Elektroschockwaffe, gegen Kinder sei im höchsten Maße bedenklich.

51. Tagung

Die Herbsttagung widmete der CAT Andorra, Belgien, Burkina Faso, Kirgisistan, Lettland, Mosambik, Polen, Portugal und Usbekistan.

Burkina Faso legte seinen zwölf Jahre verspäteten Erstbericht vor. Nach Ansicht der Ausschussmitglieder gibt es unwiderlegbare Beweise für zahlreiche Fälle von Folter und Misshandlungen durch Staatsbeamte, die größtenteils unaufgeklärt blieben. Auch sei die Unabhängigkeit der Justiz, insbesondere vor politischen Einflüssen, nicht ausreichend gewährleistet. Besonders besorgniserregend seien auch die schlechten Haftbedingungen, die mehrfach zum Tod von Insassen geführt hätten. Ferner stünde Selbstjustiz durch Mobs an der Tagesordnung.

Der zweite Bericht **Kirgisistans** wurde stark kritisiert. Es gebe klare Hinweise auf massive Foltereinsätze der Polizei, insbesondere zur Erzwingung von Geständnissen, die von einer nicht unabhängigen Justiz als verwertbare Beweise angesehen würden. Entsprechend ergebnislos verliefen die Untersuchungen solcher Vorfälle. Einzelpersonen haben sich daher (außerhalb des Individualbeschwerdeverfahrens) direkt an den Ausschuss gewandt. Die erhobenen Vorwürfe wurden vom Staat teils als zutreffend eingeräumt. Zudem würden justizielle Grundrechte nicht ausreichend geschützt, insbesondere das Recht auf Bewegungsfreiheit, das meist ohne Angabe von Gründen beschränkt würde. Menschenrechtsaktivisten würden eingeschüchtert und Repressionen ausgesetzt.

Der zwölf Jahre verspätete Erstbericht **Mosambiks** stieß auf größte Besorgnis. Grund seien Berichte über zahlreiche ungesetzliche Tötungen, außergerichtliche Hinrichtungen und den Einsatz exzessiver Polizeigewalt – einhergehend mit einer Nichtaufklärung der Taten. Überdies habe sich eine Lynchjustiz verfestigt. Kritikwürdig sei auch die Asylpolitik, der zufolge Personen trotz eines rechtmäßigen Flüchtlingsstatus abgeschoben werden. Zudem seien Gefängnisse zu einem erheblichen Teil überfüllt und könnten keine konventionsmäßige Behandlung gewährleisten.