

Menschenrechtsausschuss | 128. bis 130. Tagung 2020

- Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf Menschenrechte
- Bemerkungen zu Tunesien nach Verfassungsänderung
- Neuer Allgemeiner Kommentar zum Versammlungsrecht

Der **Menschenrechtsausschuss (Committee on Civil and Political Rights – CCPR)** hielt im Jahr 2020 die üblichen drei Tagungen (128. Tagung: 2.–27.3.; 129. Tagung: 29.6.–24.7.; 130. Tagung: 12.10.–6.11.). Der CCPR wacht über die Einhaltung des **Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR; Zivilpakt)**. Der Zivilpakt hat zwei Fakultativprotokolle: Das erste eröffnet die Möglichkeit eines Individualbeschwerdeverfahrens von Personen gegen den Mitgliedstaat. Das zweite verfolgt die Abschaffung der Todesstrafe. Auf seinen Tagungen beschäftigt sich der CCPR mit den Berichten der Mitgliedstaaten sowie den Individualbeschwerden. Aufgrund der Corona-Pandemie konnte nur die Frühlingstagung in Genf abgehalten werden, die Sommer- und die Herbsttagungen fanden online statt.

Die Zahl der Mitgliedstaaten des Paktes liegt unverändert bei 116, ebenso die Anzahl der Mitgliedstaaten des ersten Fakultativprotokolls. Sie bleibt bei 116 Mitgliedstaaten. Beim zweiten Fakultativprotokoll gab es ebenfalls keinen neu-

en Beitritt, sodass es bei 88 Mitgliedstaaten bleibt. Jedoch unterschrieb Kasachstan im September 2020 das zweite Fakultativprotokoll. Diese Unterschrift signalisiert die Zustimmung des Staates, dem Vertrag beizutreten und durch den Vertrag gebunden zu sein. Damit geht die Verpflichtung einher, alle Handlungen zu unterlassen, die Ziel und Zweck des Vertrags verletzen.

128. Tagung

Die Frühjahrstagung befasste sich mit den Staatenberichten von Portugal, Tunesien, Usbekistan und der Zentralafrikanischen Republik. Beispielhaft soll hier auf die abschließenden Kommentare zu den Berichten von Tunesien und Usbekistan eingegangen werden.

Tunesien

Der Menschenrechtsausschuss behandelte den sechsten Bericht Tunesiens. Es handelt sich jedoch um den ersten Bericht seit der Revolution im Rahmen des Arabischen Frühlings und der Verfassungsänderung im Jahr 2014. Diese so-

wie weitere Gesetzesänderungen beziehungsweise Neuentwürfe wurden positiv hervorgehoben, die die Umsetzung der im Pakt festgelegten Rechte fördern. Ebenso wurden die Beitritte und Ratifizierungen zu diversen internationalen Übereinkommen, wie dem ersten Fakultativprotokoll oder des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women – CEDAW) gewürdigt. Dennoch bleiben einige Bereiche, in denen der Ausschuss Kritik übt: Der CCPR beklagte, dass das gesetzlich vorgesehene Verfassungsgericht noch nicht etabliert wurde. Gleiches gelte für die Besetzung des nationalen Menschenrechtsausschusses. Zudem kritisierte der Ausschuss die vorgesehene Auswahl und Qualifizierung der Verfassungsrichterinnen und -richter als intransparent. Ein weiterer sorgerebereiter Bereich ist die Aufarbeitung der Zeit des autoritären Regimes in den Jahren 1955 bis 2013. Auch der seit dem Jahr 2015 anhaltende öffentliche Notstand ist nicht konform mit Artikel 4 des Zivilpakts. Es fehle die offizielle Benachrichtigung an den Generalsekretär der Vereinten Nationen sowie die richterliche Kontrolle der Maßnahmen. Der Ausschuss hielt zudem fest, dass der tunesische Ansatz der Terrorismusbekämpfung zu weit gehe und fundamentale bürgerliche Rechte, wie die Versammlungs- oder Meinungsfreiheit und justizielle Rechte, einschränke. Letztlich äußerte sich der Ausschuss besorgt über den fehlenden Schutz vor Diskriminierungen, insbesondere bei Frauen sowie Lesben, Schwulen, bi-, trans- und intersexuellen Menschen (LGBTIs).

Usbekistan

Im Fall Usbekistans ging es um den fünften regelmäßigen Bericht des zentralasiatischen Landes. Der Ausschuss lobte unter anderem Maßnahmen zum Schutz von Kindern, indem das gesetzliche Mindestalter für eine Heirat auf 18 festgelegt und die Kinderarbeit im Rahmen der Baumwollernte verboten wurde. Außerdem hat Usbekistan Fortschritte in der Verstärkung der Rolle von Vereinen und nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) im Land sowie dem besseren



Mit Protesten gegen die Probleme im Gesundheitssektor des Landes forderten die Tunesierinnen und Tunesier am 25. Juli 2021 den Rücktritt der Regierung und die Auflösung des Parlaments in Tunis. FOTO: PICTURE ALLIANCE/AA|YASSINE GAIDI

Schutz von inhaftierten Personen gemacht. Ein Kritikpunkt war das anhaltende Fehlen der Umsetzung von Empfehlungen aus Individualbeschwerdeverfahren, insbesondere wenn es um die Änderung von Gesetzen geht. Ein weiterer Problembereich, der vom Ausschuss kommentiert wurde, betrifft fundamentale Bürgerrechte, wie zum Beispiel die Bewegungs-, Meinungs- und Versammlungs- sowie die Religionsfreiheit. Außerdem gebe es Schwächen bei justiziellen Rechten und dem passiven Wahlrecht. Der Ausschuss zeigte sich – trotz Maßnahmen und Reformen – besorgt über die Korruption und Bestechung im Land. Usbekistan wurde zudem auch über die fehlende Aufarbeitung der Unruhen in Andijon im Jahr 2005 kritisiert, insbesondere über die Weigerung einer internationalen Untersuchung. Darüber hinaus äußerte sich der Ausschuss zu Usbekistan besorgt über den fehlenden Schutz vor Diskriminierungen, insbesondere bei Frauen und LGBTI-Personen.

129. und 130. Tagung

Die Sommer- und Herbsttagung wurde aufgrund der Pandemie in eingeschränkter Form virtuell abgehalten. In diesem Rahmen wurden keine Staatenberichte verfasst und behandelt. Diese wurden auf die Tagungen im Jahr 2021 verschoben. Der Ausschuss beschäftigt sich aber weiterhin mit Individualbeschwerden unter dem zweiten Fakultativprotokoll, um einer pandemiebedingten Schutzlücke vorzubeugen. Während des gesamten Jahres wurden 103 Individualbeschwerden vom Menschenrechtsausschuss angehört.

Erklärung zu Menschenrechten und der COVID-19-Pandemie

Die COVID-19-Pandemie beschäftigte den Ausschuss auch außerhalb der Tagungen. Im April 2020 verabschiedete der CCPR eine Erklärung zur Außerkraftsetzung der Vertragsverpflichtungen im Falle eines öffentlichen Notstands in Bezug auf die Pandemie. Darin erkannte der Ausschuss an, dass die Mitglied-

staaten in manchen Fällen die Rechte des Paktes einschränken müssen, um das Leben und die Gesundheit schützen zu können. Das gelte insbesondere für Staaten mit hohen Infektionsraten. Der Ausschuss betonte aber, dass sich die Staaten an die Vorgaben des öffentlichen Notstands (Artikel 4) halten sollen. Im Einzelnen müssen die Staaten den Notstand sofort an den UN-Generalsekretär übermitteln, die Maßnahmen müssen verhältnismäßig bleiben, zeitlich und geografisch begrenzt sein, dürfen nicht-diskriminierend sein und nicht die Artikel 6; 7; 8, Absatz 1 und 2; 11; 15; 16 und 18 des Zivilpakts außer Kraft setzen. Der Ausschuss empfiehlt außerdem, wenn nicht abwendbar, die Einschränkungen auf die Freizügigkeit, die Versammlungs- und Meinungsfreiheit sowie die persönliche Freiheit und Privatsphäre zu beschränken. Letztlich betonte er die Relevanz von Meinungsfreiheit und öffentlichem Diskurs sowie Zugang zu Informationen, um eine angemessene Außerkraftsetzung zu garantieren.

Wahl neuer Ausschussmitglieder

Im September 2020 fand außerdem das 38. Treffen der Mitgliedstaaten des Paktes statt. Dabei wurden neun neue Mitglieder des Ausschusses gewählt. Die neuen Mitglieder kommen aus Äthiopien, Kanada, Marokko, Paraguay, Portugal, Spanien, Südkorea, Togo und den USA. Die Amtszeit des deutschen Ausschussmitglieds, Andreas Zimmermann (Universität Potsdam), endete am 31. Dezember 2020. Die insgesamt 18 Mitglieder des Ausschusses werden in einer geheimen Wahl aus einer Liste von Personen gewählt, die die Mitgliedstaaten vorschlagen. Jeder Mitgliedstaat darf bis zu zwei Persönlichkeiten vorschlagen, die von hohem sittlichem Ansehen und anerkannter Sachkenntnis auf dem Gebiet der Menschenrechte sind, wobei die Zweckmäßigkeit der Beteiligung von Personen mit juristischer Erfahrung gemäß Artikel 28, Absatz 2 und Artikel 29, Absatz 2 des Zivilpakts zu berücksichtigen ist. Die vorgeschlagenen Personen müssen die Staatsangehörigkeit des vorschlagenden Staates haben. Bei der Wahl der neuen Mitglieder ist gemäß

Artikel 31, Absatz 2 des Zivilpakts auf eine gerechte geografische Verteilung der Sitze und auf die Vertretung der verschiedenen Zivilisationsformen sowie der hauptsächlichen Rechtssysteme zu achten. Die Ausschussmitglieder werden auf vier Jahre gewählt und können einmal wiedergewählt werden.

Allgemeiner Kommentar zur Versammlungsfreiheit

Der CCPR erarbeitet sogenannte Allgemeine Kommentare (General Comments) als Interpretationsrichtlinien für Staaten und die eigene Spruchpraxis. Diese sind rechtlich nicht bindend. Es kommt ihnen aber eine besondere Autorität für die Interpretation des Zivilpakts zu. Der Ausschuss begann die Arbeit an dem 37. Allgemeinen Kommentar zum Recht auf friedliche Versammlung gemäß Artikel 21 des Zivilpakts im Frühling 2017 und erarbeitete einen ersten Entwurf. Ein Jahr später, während der 128. Tagung, wurde der überarbeitete Entwurf vorgelegt. Mitgliedstaaten, NGOs, nationale und internationale Menschenrechtsinstitutionen sowie die Wissenschaft konnten dazu Stellung nehmen. Die finale Version des Kommentars wurde während der Sommertagung angenommen. Der Allgemeine Kommentar definiert in umfassender Weise den Schutzbereich des Rechts auf friedliche Versammlung, die Verpflichtungen der Staaten in Bezug darauf, mögliche Einschränkungen, insbesondere die Anmeldung von Versammlungen, die Rechte und Pflichten der Polizei während Versammlungen und das Versammlungsrecht während bewaffneter Konflikte und öffentlicher Notstände. Insgesamt schätzt der CCPR die Versammlungsfreiheit als fundamentales Recht im Sinne einer demokratischen Mitwirkung eines Volkes, der Rechtsstaatlichkeit, eines Pluralismus sowie der Menschenrechte.

Lea Barbara Kuhlmann

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Lea Barbara Kuhlmann, Menschenrechtsausschuss: 125. bis 127. Tagung 2019, VN, 4/2020, S. 180f., fort.)