

den werde. Als beispielhafte Institution wurde der interministerielle Ausschuß für Menschenrechte bezeichnet, der sich ständig mit der Überprüfung legislativer und administrativer Maßnahmen im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit den Menschenrechten befaßt. Kritik entzündete sich an der Tatsache, daß Frauen der Zugang zum Militär- und Polizeidienst verwehrt werde. Die Vertreter Italiens erklärten dazu, daß dieses Problem erneut überprüft werde. Betroffen zeigte sich der Ausschuß darüber, daß die Untersuchungshaft in bestimmten Fällen bis zu acht Jahre dauern kann.

III. *Individualbeschwerden*: Bei der Untersuchung von drei Individualbeschwerden nach dem Fakultativprotokoll kam der Ausschuß während seiner 10. Tagung zu einem endgültigen Ergebnis, das in Form der Auffassungen gemäß Art.5(4) des Protokolls veröffentlicht wurde. In allen drei Fällen wurde eine Verletzung des Paktes durch Uruguay gerügt. Die Beschwerdeführer Torres Ramirez, Millán Sequeira und Grille Motta sind uruguayische Staatsbürger, die heute in Mexiko leben. Alle drei befanden sich aufgrund der sogenannten sofortigen Sicherheitsmaßnahmen (Prompt Security Measures) nach dem 23. März 1976, dem Tag, an dem der Pakt für Uruguay in Kraft trat, in Haft. Während dieser Haft kam es nach der Überzeugung des Ausschusses zu Verstößen gegen Art.7 (Folterverbot) und 10(1) (Gebot der Achtung der Menschenwürde von Gefangenen) in den Fällen Torres Ramirez und Grille Motta, gegen Art.9(1) (Verbot der willkürlichen Festnahme und Inhaftierung) im Falle Torres Ramirez, gegen Art.9(3) (Gebot der unverzüglichen Vorführung und Aburteilung in angemessener Zeit) in den Fällen Millán Sequeira und Grille Motta, gegen Art.9(4) (*habeas corpus*) in allen drei Fällen, Art.14(1) (Grundsätze eines fairen Verfahrens) im Falle Millán Sequeira und 14(3) (Mindestgarantien im Strafverfahren, insbesondere das Recht auf einen Verteidiger) in den Fällen Torres Ramirez und Millán Sequeira. Die Regierung Uruguays hatte die Menschenrechtsverstöße in den drei Fällen pauschal bestritten. Der Ausschuß sah darin keine hinreichende Mitwirkung an der Klärung des Falles im Sinne von Art.4(2) des Fakultativprotokolls; gefordert werden konkrete Stellungnahmen zum Einzelfall, etwa wenn der Betroffene namentlich Personen nennt, die ihn gefoltert haben. Durch diese Anforderungen an die Widerlegung von Rügen hat der Ausschuß den Grundstein für einen effizienten Schutz der Menschenrechte durch das Individualbeschwerdeverfahren gelegt.

IV. Auf der 11. Tagung nahm der Ausschuß im Konsensverfahren ein *Grundsatzpapier über die weitere Prüfung von Staatenberichten* nach Art.40 des Paktes an, das in der Zeit vom 13. bis zum 17. Oktober 1980 erarbeitet worden war. Die darin niedergelegten Leitlinien beziehen sich auf die Formulierung allgemeiner Bemerkungen nach Art.40(4) des Paktes, in die die Erfahrungen einfließen sollen, die der Ausschuß bei der Prüfung von Staatenberichten gesammelt hat, und die unter anderem die Staaten zu verstärkten Aktivitäten zum Schutz der Menschenrechte anregen sollen. Bezug nehmen sollen diese Bemerkungen auf die Ausführung der Paktbestimmungen im allgemeinen, aber auch auf Fragen zur Anwendung einzelner

Artikel. Insgesamt fühlt sich der Ausschuß zu einem konstruktiven Zwiegespräch mit den Vertragsstaaten verpflichtet. Zu den wesentlichen Grundsätzen des Papiers zählt es, daß der Ausschuß für die Folgeberichte nach Art.40(1b) einen Turnus von drei bis vier Jahren für wünschenswert erachtet.

Um den Vertragsstaaten die Erstellung von Erstberichten zu erleichtern, soll eine Zusammenstellung der Fragen erarbeitet werden, die im Hinblick auf die verschiedenen Bestimmungen des Paktes von den Sachverständigen am häufigsten gestellt werden. Außerdem soll künftig nach jeder Berichtsprüfung eine systematische Analyse der Fragen und Antworten durchgeführt werden, um die Auswertung der Ergebnisse zu erleichtern. KS

Chile-Sonderberichterstatter der Menschenrechtskommission sieht weitere Verschlechterung der Lage (13)

(Die folgenden Ausführungen setzen den Bericht in VN 2/1980 S.66 fort.)

Der neueste Bericht über die Menschenrechtssituation in Chile (UN-Doc A/35/522 v.23.10.1980), die der Sonderberichterstatter gemäß Resolution 21(XXXVI) der Menschenrechtskommission vom 29. Februar 1980 erstellt hat, wiederholt im wesentlichen die Vorwürfe früherer Berichte. Im Gegensatz zu den vorigen Berichten vermag sich dieser nicht mehr auf Angaben durch die Regierung Chiles zu stützen. Diese hat aus Protest gegen den vorigen Bericht ihre Zusammenarbeit mit der Menschenrechtskommission eingestellt. Sie bezeichnete das Vorgehen der Kommission als eine Verletzung des Prinzips der Staatengleichheit, der Souveränität sowie des Gebots der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit.

Der Sonderberichterstatter glaubt eine weitere Verschlechterung der Menschenrechtssituation feststellen zu können. Im einzelnen wird etwa der Machtzuwachs der Sicherheitskräfte gerügt. Sie hätten die Möglichkeit, Oppositionelle für drei Monate zu deportieren und Verdächtige — auch ohne Haftbefehl — für bis zu 20 Tage in Haft zu halten. In dieser Zeit seien die Inhaftierten weitgehend schutzlos und Mißhandlungen wie Folter ausgesetzt. Im Juli und August 1980 seien Personen verschwunden. Selbst wenn die chilenischen Behörden wegen Folterungen ermittelten, gelinge es ihnen nicht, die Schuldigen festzustellen. Gerügt wird in diesem Zusammenhang eine Zunahme der Verhaftungszahlen. Diese wird auf Festnahmen als Reaktion auf terroristische Anschläge in Santiago zurückgeführt, wobei von diesen Festnahmen nur Oppositionelle betroffen worden seien.

Verurteilt werden auch, wie es heißt, politisch motivierte Entlassungen von Hochschullehrern (die Regierung Chiles beruft sich offenbar auf Haushaltsgründe) sowie die Disziplinierung von Studenten. Der Sonderberichterstatter betont, daß es eine Freiheit von Forschung und Lehre in Chile nicht gebe.

Ebenfalls gerügt wird die Einschränkung der Gewerkschaftsfreiheit. Agieren können danach nur die zugelassenen Gewerkschaften in dem von der Regierung gesetzten Rahmen.

Auch eine Presse- und Rundfunkfreiheit existiert nach Ansicht des Sonderberichterstatters nicht; die Massenmedien hätten sich einer Selbstzensur unterwerfen müssen.

Besonders kritisch beurteilt wird die Lage der eingeborenen Bevölkerung sowie die schlechte wirtschaftliche Situation im Lande.

Mit 95 gegen 8 Stimmen bei 39 Enthaltungen übernahm die UN-Generalversammlung am 15. Dezember 1980 in ihrer Resolution 35/188 die Beurteilung des Sonderberichterstatters.

Wo

Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz: Studie über internationale Regelungen zum Schutz der Menschenrechte von Nicht-Staatsangehörigen — Deklarationsentwurf (14)

I. Inwieweit das bestehende Instrumentarium des internationalen Menschenrechtsschutzes die Rechte von Personen gewährleistet, die nicht die Staatsangehörigkeit des Landes besitzen, in dem sie leben, untersucht die Sachverständige Baroness Elles (Großbritannien) in einem Bericht für die Unterkommission (UN-Doc. E/CN.4/Sub.2/392/Rev.1). Die Studie wurde unter anderem zur Beantwortung der Frage erstellt, ob eine Deklaration der Weltorganisation über die Menschenrechte dieser Personengruppe notwendig sei. Sie diene als Grundlage erster Beratungen über einen diesbezüglichen Erklärungsentwurf (UN-Doc.A/35/363 v.28.8.1980) in einer Arbeitsgruppe des 3. Hauptausschusses der Generalversammlung, die sich unter Vorsitz des Schweden Nordenfält von Mitte Oktober bis Mitte November 1980 mit diesem Problem befaßte. Erneut soll sich auf der 36. Generalversammlung eine Arbeitsgruppe dem Thema widmen (UN-Doc.A/Res/35/199 v.15.12.1980).

II. Nach einem kurzen historischen Überblick, in dem die Entwicklung des rechtlichen Status von Ausländern von der griechischen Polis bis zur Gegenwart umrissen wird, geht die Berichterstatterin zunächst auf die nach geltendem Völkerrecht für den Ausländerschutz zuständigen Rechtssubjekte ein. Als dessen Garanten kommen in Betracht: die Völkerrechtsgemeinschaft, der Gaststaat, der Heimatstaat, Drittstaaten (im Rahmen des Treuhandschaftsregimes und als Schutzmächte), internationale Organisationen, Organe des internationalen Menschenrechtsschutzes und Regionalorganisationen. Sodann wird der Kreis der Schutzbedürftigen näher bestimmt. Unterschiedliche Gruppen von Nicht-Staatsangehörigen unterliegen differenzierten rechtlichen Regelungen, die besonderen politischen, wirtschaftlichen und biologischen Gegebenheiten Rechnung tragen sollen. Daher ergeben sich Besonderheiten hinsichtlich des Status von Ausländern im allgemeinen, Flüchtlingen, Staatenlosen, Arbeitsemigranten (>Gastarbeitern<), nationalen Minderheiten, Frauen und Kindern.

Schwerpunktmäßig analysiert der Bericht die internationalen Menschenrechtsinstrumente im Hinblick auf Freiheitsgewährleistungen für die genannten Kategorien von nicht staatsangehörigen Personen. Obwohl die Staatsangehörigkeit in der Regel nicht

Gegenstand der Diskriminierungsverbote in den einschlägigen Schutzabkommen ist (mit wenigen Ausnahmen, z.B. im ILO-Übereinkommen Nr.110 über den Mutterschutz), ist auch den nicht staatsangehörigen Personen ein gewisser Freiheitsbereich international verbürgt: Im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte garantieren die internationalen Pakte, verschiedene ILO-Konventionen, die Flüchtlingskonvention, das Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen und verschiedene regionale Verträge bestimmte Freiheiten unabhängig von der Staatsangehörigkeit des einzelnen. So steht das Recht auf Arbeit gemäß Art.6 Abs.1,7 des internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte jedermann zu, ebenso das Streikrecht (Art.8), das auch durch den Pakt über bürgerliche und politische Rechte verbürgt wird (Art.22). In einem ILO-Abkommen ist das Koalitionsrecht garantiert (Nr.87). Auf die Angehörigen der Mitgliedstaaten beschränkt sind die Freiheiten des EWG-Vertrages. Als fundamentales kulturelles Recht ist das Recht auf Erziehung zu nennen, das der Pakt, die Flüchtlingskonvention, das Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen und das UNESCO-Übereinkommen gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen anerkennen.

Herausragende Bedeutung für den grundrechtlichen Status auch der Nicht-Staatsangehörigen kommt Art.4 des Paktes über bürgerliche und politische Rechte zu: Diese Bestimmung verbietet in ihrem Absatz 2, daß selbst im Falle des öffentlichen Notstandes bestimmte Rechte außer Kraft gesetzt werden, darunter namentlich das Recht auf Leben, das Folter- und Sklavereiverbot und die Religionsfreiheit. Einen besonderen Schutz bietet als regionales Instrument die Europäische Menschenrechtskonvention, deren Freiheiten allen Individuen im Hoheitsbereich ihrer Vertragsstaaten zu gewähren sind. Nahezu allgemeine Anerkennung genießen de iure das Habeas-corpus-Prinzip und der freie Zugang zu den Gerichten. Die wesentlichen politischen Rechte behält die Mehrheit der Staaten ihren Staatsangehörigen vor. Auch der internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte garantiert z.B. das Wahlrecht (Art.25) nur den Staatsbürgern.

Von vitalem Interesse für die Gruppe der Nicht-Staatsangehörigen sind Fragen der Asylgewährung, der Ausweisung und Abschiebung sowie der Auslieferung. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die, ohne unmittelbare Rechtswirkungen zu erzeugen, das gemeinsame Ideal für den internationalen Menschenrechtsschutz setzt, bestimmt in Art.14 Abs.1, daß jedermann das Recht habe, in anderen Ländern vor Verfolgung Asyl zu suchen und zu genießen. Ein Anspruch auf Asyl, wie ihn das Grundgesetz in Art.16 anerkennt, ist damit nicht garantiert; ihn kennt das Völkerrecht nicht. Es herrscht vielmehr die Meinung vor, daß die Staaten von ihrem Recht auf Asylgewährung nicht gegenüber jedermann Gebrauch machen sollten. Grundsätze über die Asylgewährung enthalten die amerikanische Menschenrechtskonvention und die OAU-Konvention über besondere Aspekte des Flüchtlingsproblems in Afrika. Für die Problematik von Ausweisung und Abschiebung bestimmt die Flüchtlingskonvention in Art.

33, daß Flüchtlinge und Asylbewerber nicht an das Verfolgerland überstellt werden dürfen. Dieser Grundsatz der Nicht-Zurückweisung gilt aber nicht für Ausländer im allgemeinen. Fragen der Auslieferung sind Gegenstand regionaler Regelungen und bilateraler Verträge; bei der Auslieferungspraxis der Staaten sind zumindest Ansätze für die Bereitschaft erkennbar, das Leben und die Freiheit des Betroffenen zu schützen.

Noch stärkere Bedeutung als für andere Schutzobjekte der Menschenrechtsgarantien haben deren Einschränkungsmöglichkeiten für Ausländer und andere nicht staatsangehörige Personen. Grundsätzlich steht es den Staaten frei, Staatsangehörige und Nicht-Staatsangehörige unterschiedlich zu behandeln, wie dies z.B. in bezug auf die politischen Rechte die vorherrschende Praxis ist. Unterscheidung darf aber nicht zu Diskriminierung führen. Aus diesem Grunde dürfen die international garantierten Menschenrechte nur in begrenztem Umfang eingeschränkt bzw. außer Kraft gesetzt werden; dabei ist auch eine Differenzierung zwischen Ausländern und Staatsangehörigen zulässig, diese darf aber nicht willkürlich erfolgen.

Ein wirksamer Schutz des Nicht-Staatsangehörigen ist nur dann zu gewährleisten, wenn er bestimmte Pflichten gegenüber dem Gaststaat erfüllt; in erster Linie ist er zur Befolgung der Gesetze des Gastlandes verpflichtet. Da eine effektive Garantie von Rechten nur möglich ist, wenn diese auch durchsetzbar sind, geht die Studie abschließend auf die Rechtsschutzmöglichkeiten für die betroffenen Personenkreise ein. Auf internationaler Ebene stehen der Rassendiskriminierungsausschuß, Organe der ILO, der Menschenrechtsausschuß und das Verfahren nach der ECOSOC-Resolution 1503 (XLVIII) zur Verfügung; auf regionaler Ebene sind besonders die beiden Organe der Europäischen Menschenrechtskonvention in Straßburg, der Europäische Gerichtshof und die Inter-amerikanische Menschenrechtskommission hervorzuheben. Probleme können sich aus der sich überschneidenden Zuständigkeit verschiedener Organe ergeben, wie z.B. zwischen dem Menschenrechtsausschuß und dem Straßburger Gerichtshof für Menschenrechte. Die Berichterstatterin zieht aus ihrer Untersuchung insgesamt die Schlußfolgerung, daß das Problem des Ausländerschutzes nicht örtlich oder zeitlich begrenzt ist und daß deshalb ein universeller Lösungsansatz notwendig sei. Ein weltweiter Schutz der Menschenrechte von nicht staatsangehörigen Personen ist derzeit nicht gewährleistet. Wirksamste Form des Ausländerschutzes ist der diplomatische Schutz durch den Heimatstaat. Bewährt haben sich auch regionale Schutzeinrichtungen wie die Kommission und der Gerichtshof in Straßburg. Die Verfahren auf internationaler Ebene wie die Beschwerdemöglichkeit vor dem Menschenrechtsausschuß sind ein hoffnungsvoller Ansatz; insgesamt ist das internationale Schutzsystem aber schwerfällig und wenig effektiv. Da kein speziell den Schutz der Menschenrechte des Nicht-Staatsangehörigen betreffendes Instrument existiert und da das vorhandene Instrumentarium diesen Personenkreis nur mangelhaft berücksichtigt, empfiehlt die Sachverständige die Annahme einer Erklärung über die Menschenrechte von Individu-

en, die nicht Staatsangehörige des Landes sind, in dem sie leben.

III. Der Deklarationsentwurf, der der Arbeitsgruppe des 3. Hauptausschusses der UN-Generalversammlung im Herbst 1980 vorlag, umfaßt zehn Artikel. Darin werden behandelt der Anwendungsbereich der Erklärung, Pflichten des Ausländers gegenüber dem Gaststaat, ein Minimum von Rechten, die dem Nicht-Staatsangehörigen trotz legitimer Differenzierung zwischen Ausländern und Staatsangehörigen zustehen (Art.4 des Entwurfs), Grundsätze zum Ausweisungsverfahren (Art.7), zur Enteignung (Art.9) und Garantien über den freien Verkehr von Ausländern mit den konsularischen und diplomatischen Vertretungen ihres Heimatstaates (Art.10).

Dem Schutz der Rechte von ausländischen Wanderarbeitern und ihren Familien soll eine eigene Konvention gewidmet werden. Mit den Vorarbeiten zu diesem Rechtsinstrument befaßte sich in der Zeit vom 8. Oktober bis zum 19. November 1980 unter Vorsitz des Mexikaners Gonzalez de Leon eine weitere Arbeitsgruppe des 3. Hauptausschusses, die auf der Grundlage der Resolution 34/172 der Generalversammlung vom 17. Dezember 1979 tätig wurde (vgl. UN-Doc.A/C.3/35/13 v.25.11.1980). Ein Konventionsentwurf wurde in diesem ersten Stadium der Beratungen noch nicht erarbeitet.

In bezug auf den Deklarationsentwurf über den Grundrechtsschutz von nicht staatsangehörigen Personen wurde bisher nur eine provisorische Übereinstimmung über den Wortlaut der ersten beiden Bestimmungen erzielt, über die Definition des Begriffs »alien« in Art.1 und über Art.2, der vorsieht, daß der Ausländer die Gesetze des Gaststaates zu beachten und dessen Sitten und Überlieferung zu respektieren habe. Als problematisch erwies sich dabei vor allem die uneinheitliche Terminologie, die im Staatsangehörigkeits- und Ausländerrecht der verschiedenen Staaten vorherrscht und eine Konsensbildung empfindlich erschwert. KS

Entkolonisierung und Treuhänderfragen

West-Sahara: Forderung nach Waffenstillstand und Volksabstimmung — OAE wünscht stärkere Einbeziehung der UNO (15)

(Die folgenden Ausführungen setzen den Bericht in VN 2/1980 S.61f. fort.)

Forderungen der OAE

Der West-Sahara-Konflikt erfuhr auf der 17. Gipfelkonferenz der Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU bzw. OAE) vom 1.—4. Juli 1980 in Freetown, der Hauptstadt von Sierra Leone, eine dramatische politische Zuspitzung. Zur Entscheidung stand die Aufnahme der »Arabischen Demokratischen Republik Sahara« (ADRS) in die OAE. Von den 50 Mitgliedstaaten stimmten 26 der Aufnahme zu, eine Mehrheit, die nach Art.28 der Charta der OAE ausreichen sollte. Die knapp unterlegene Minderheit argumentierte jedoch, die Charta spreche von der Aufnahme »unabhängiger und souveräner Staaten« und diese Voraussetzungen erfülle