

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Tätigkeiten · Nachrichten · Meinungen

Sozialfragen und Menschenrechte

Recht, jedes Land einschließlich des eigenen verlassen und wieder zurückkehren zu können: Studie — Arbeitsemigration, Asylgewährung und Abwanderung von Fachkräften — Deklarationsentwurf (38)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN/1/1988 S.30f. fort.)

Während sich der im Vorjahr vorab veröffentlichte erste Teil seiner Studie schwerpunktmäßig mit dem Recht auf Ausreise befaßte, behandelt der sambische Sonderberichterstatter Chama L. C. Mubanga-Chipoya in der nunmehr komplett vorliegenden Untersuchung zum Menschenrecht, »jedes Land, einschließlich seines eigenen, zu verlassen sowie in sein Land zurückzukehren« (UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1988/35 v.20.6.1988 mit Add.1 v.15.6.1988) neben dem Rückkehrrecht vor allem die Einreisefreiheit.

I. Steht das Recht auf Rückkehr in das »eigene Land«, so die Terminologie der internationalen Menschenrechtsinstrumente, nur den Staatsangehörigen des Landes zu oder auch Personen, die dort ihren ständigen Wohnsitz hatten? Diese Frage wird unterschiedlich beurteilt, da auch die Vorarbeiten zu den einzelnen menschenrechtlichen Bestimmungen keinen eindeutigen Aufschluß geben. Nach Ansicht des Sonderberichterstatters sollte auch der letztgenannten Personengruppe dieses Recht zugestanden werden; gegebenenfalls könne es von der Dauer des früheren Aufenthalts abhängig gemacht werden.

Eine weitere Frage, die sich im Zusammenhang mit dem Recht auf Rückkehr in das eigene Land stellt, ist, wie mit Personen verfahren werden soll, die noch nie in dem Land gelebt haben, in das sie »zurückkehren« wollen. Einigkeit herrscht hier insoweit, als jedenfalls Staatsangehörigen des Landes die Einreise zu gestatten ist. Im übrigen gebrauchen der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte sowie die Europäische und die Amerikanische Menschenrechtskonvention den Begriff der »Einreise« als neutrale Formulierung, so daß sich hier die Auslegungsfrage nicht stellt. Es überwiegen die Argumente, so der Sonderberichterstatter, daß auch im Rahmen der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und der Afrikanischen Charta, die den Begriff »Rückkehr« enthalten, dieselbe Lösung der Frage angezeigt ist.

Die Frage der Staatsangehörigkeit wird von den Staaten eigenständig geregelt. Völkerrechtliche Grenzen sind jedoch im Rahmen des Entzuges der Staatsangehörigkeit zu beachten. Schon die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte verbietet in ihrem Artikel 15 den willkürlichen Entzug der Staatsangehörigkeit, und seit ihrer Proklamation fand dieses Verbot seinen Niederschlag in zahlrei-

chen, für die beigetretenen Staaten rechtlich verbindlichen Menschenrechtsinstrumenten, beispielsweise im Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit von 1961. Diese Anerkennung eines »Rechts auf Staatsangehörigkeit« als grundlegendes Menschenrecht begrenzt die staatliche Regelungsbefugnis in diesem Bereich.

Besondere Aufmerksamkeit widmet der Sonderberichterstatter auch dem Rückkehrrecht der Palästinenser. Seit 1974, als die Generalversammlung das Selbstbestimmungsrecht des palästinensischen Volkes und damit auch sein Recht auf Rückkehr anerkannte, sei die Palästinafrage kein bloßes Flüchtlingsproblem mehr, sondern eine politische Kernfrage des Nahen Ostens.

II. Noch immer tendieren die Staaten dazu, den Bereich der Ein- und Ausreise als ihre alleinige Angelegenheit anzusehen. Vor allem die Arbeit des Menschenrechtsausschusses, so Mubanga-Chipoya, habe vielen Staaten die Problematik bewußt gemacht. Auch die Überwachungsmechanismen der Rassendiskriminierungskonvention leisteten beträchtliches bei der Verwirklichung dieser Garantien, die auch in allen regionalen Menschenrechtsinstrumenten bekräftigt werden.

Die Ein- und Ausreisefreiheit wird in den einschlägigen Verträgen generell als einschränkbar angesehen in Kriegs- oder Notstandszeiten oder unter anderen, genau angegebenen besonderen Umständen, wie sie etwa in Artikel 12 Absatz 3 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte im einzelnen konkretisiert werden. Diese Einschränkungsmöglichkeiten, so der Sonderberichterstatter, sind restriktiv auszuliegen und dürfen den Wesensgehalt des garantierten Rechts nicht berühren. Die Studie geht dann im einzelnen auf die verschiedenen Begrenzungen der Ein- und Ausreisefreiheit ein. In fast allen Staaten, so stellt Mubanga-Chipoya fest, ist die nach innerstaatlichem Recht definierte nationale Sicherheit ein Einschränkungsgrund für die Aus- und Rückreisefreiheit. Solche Einschränkungen sind ihrerseits aber nur dann gerechtfertigt, wenn sie die Existenz der Nation, die territoriale Integrität oder politische Unabhängigkeit gegen Gewalt und Androhung von Gewalt sichern wollen. Örtlich begrenzten oder nur vereinzelt auftretenden Gefährdungen von Recht und Gesetz kann damit nicht begegnet werden. Darüber hinaus darf die Berufung auf die nationale Sicherheit nicht dazu dienen, der gesamten Bevölkerung die Aus- und Rückreisefreiheit vorzuenthalten, betont der Sonderberichterstatter.

Ein ähnlich weiter Einschränkungsgrund ist der der »öffentlichen Ordnung«. Die komplexe und manchmal auch unklare Definition dieses Terminus, so die Befürchtung des Sonderberichterstatters, könnte das Einfallstor für eine subjektive Auslegung darstellen und die Verwirklichung der Menschenrechte gefährden.

Die Schranke der öffentlichen Gesundheit und Moral wird unter anderem geltend gemacht, um Einreisende einem AIDS-Test zu unterziehen oder den mit dem menschlichen Immunschwächevirus Infizierten die Einreiseerlaubnis zu versagen. In diesem Zusammenhang ruft der Sonderberichterstatter zu einer umfassenden Achtung der Menschenrechte dieser Personen und zur Aufgabe diskriminierender Praktiken auf.

Von den »Rechten und Freiheiten anderer« schließlich sind auch solche Rechte umfaßt, die nicht im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, sondern in jenem über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte niedergelegt sind. Ein mißbräuchliches Berufen auf diesen Einschränkungsgrund sieht der Sonderberichterstatter etwa darin, wenn Personen an der Ausreise gehindert werden, um sich nicht im Ausland kritisch über die eigene Regierung und ihre Politik äußern zu können.

Nicht nur die Schranken der Ein- und Ausreisefreiheit, sondern auch Derogationsmöglichkeiten in Notstandszeiten müssen eng ausgelegt werden, so der Sonderberichterstatter. Dies gilt besonders für die zeitliche Begrenzung auf die Dauer des Krieges oder Bürgerkrieges, der Rebellion oder des Aufstandes und darf zudem nur in dem von der Situation unbedingt geforderten Umfang erfolgen.

Oft genug aber werden von Staaten nicht nur diese Einschränkungsgünde genannt, sondern auch Erwägungen wie das Interesse des Staates oder wirtschaftliche Hinderungsgründe; diese können für sich genommen das Recht auf Aus- und Rückreise nicht begrenzen. Erwägungen des Staatsinteresses seien diskriminierend und völlig inakzeptabel, sofern sie nicht die Voraussetzungen der oben angegebenen Schranken erfüllten. Diese Erkenntnis der einschlägigen Ingles-Studie von 1963 wurde von Mubanga-Chipoya bekräftigt.

III. Derzeit obliegt den Staaten keine generelle völkerrechtliche Pflicht, Ausländern die Einreise und den Aufenthalt zu gestatten; auch aus menschenrechtlichen Verträgen ergibt sich nichts anderes. Sonderregelungen gelten nur für bestimmte Gruppen von Ausländern, beispielsweise Flüchtlinge, oder kraft spezieller zwischenstaatlicher Vereinbarung.

Der Sonderberichterstatter tritt für eine Untersuchung dieses Problemkreises sowohl unter dem Gesichtspunkt der staatlichen Souveränität einerseits als auch dem der zunehmenden zwischenstaatlichen Verflechtung und der Notwendigkeit zur internationalen Kooperation andererseits ein. Richtungsweisend waren hier die Arbeiten des Menschenrechtsausschusses an seiner Kommentierung der Rechte des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte von 1966, die sich auch mit der Stellung von Ausländern unter dem Pakt befassen. Steht danach den Staaten grundsätzlich die Entscheidung über die Einreise eines Ausländers zu, so können sie doch unter bestimmten Voraussetzungen zu einer positiven Entscheidung verpflichtet sein, namentlich dann, wenn sie andernfalls gegen Paktbestimmungen verstießen. So können beispielsweise das Verbot unmenschlicher Be-

handlung oder die Pflicht zur Achtung der Familie zur Aufnahme von Ausländern verpflichten.

Das Recht auf Einreise und die Ausreisefreiheit sind rechtlich selbständige Garantien. In der Praxis, so folgt aus der Studie, sind sie aber eng miteinander verflochten. Der effektive Genuß der Ausreisefreiheit setzt eine liberale Einreisepraxis anderer Staaten voraus. Auf diesen engen tatsächlichen Zusammenhang gründet der Sonderberichterstatter seine Forderung nach verstärkter internationaler Beachtung des Rechts auf Einreise. Insbesondere sei zu erwägen, ob nicht die Staaten grundsätzlich zur Gestattung der Einreise verpflichtet werden sollten. Ausnahmen könnten entsprechend den Regelungen in Art.29 Abs.2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte oder Art.12 Abs.3 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte festgelegt werden. Nach Ansicht Mubanga-Chipoyas schränke dies die staatlichen Machtbefugnisse nicht übermäßig ein, da staatliche Belange durch die erwähnten Ausnahmeregelungen ausreichend geschützt seien.

IV. Das Einreiseverfahren selbst liegt typischerweise in der Hand der Einwanderungsbehörden; nur selten wird die Entscheidung auf höherer Ebene getroffen. Das Verfahren hängt in allen Staaten von der beabsichtigten Aufenthaltsdauer ab, die Voraussetzungen jedoch variieren beträchtlich. Während manche Länder nur einen gültigen Ausweis verlangen, schließen andere Staaten bestimmte Personengruppen vollständig von der Einreise aus, beispielsweise Ausländer, die sich politisch betätigen oder unliebsame Lehren propagieren wollen oder deren sozialer Status sie dem Einreiseland als unwillkommen erscheinen läßt (Bettler, ungelernete Arbeitskräfte, Prostituierte). Einige Staaten kennen auch zahlenmäßige Beschränkungen. Mit Bedauern stellte der Sonderberichterstatter eine ständige Zunahme der Staaten fest, die Einreisevisa verlangen.

V. Der dritte Teil der Studie befaßt sich mit speziellen Fragen der Ein- und Ausreisefreiheit.

● Die Situation der Arbeitsemigranten ist schon länger Gegenstand internationaler Diskussion. Maßgebliche Beiträge leistete vor allem die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) durch die Ausarbeitung wichtiger Konventionen und Empfehlungen zum Schutz dieser Personen, die leicht Opfer von Ausbeutung werden können. Im europäischen Bereich befassen sich beispielsweise die Europäische Sozialcharta oder die Europäische Konvention über die Rechtsstellung von Wanderarbeitnehmern mit den Rechten dieser Personengruppe. Im Mittelpunkt stehen hier Arbeitsbedingungen, Familiennachzug und das Problem der illegalen Einwanderung. Mit Befriedigung nahm der Sonderberichterstatter eine Verbesserung der Gesamtsituation der Gastarbeiter und eine angemessene Behandlung dieses Themas in internationalen Gremien zur Kenntnis.

● Ein Sonderproblem ist die Abwanderung ausgebildeter Arbeitskräfte aus Entwicklungsländern, verursacht durch bessere Arbeitsmöglichkeiten und günstigere wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rahmenbedingungen im Ausland. Soziale oder ethni-

sche Auseinandersetzungen im Heimatland oder politische Instabilität und Menschenrechtsverletzungen halten zudem viele Ausländer von der Rückkehr in ihre Heimat ab. Mit diesem Phänomen des umgekehrten Technologietransfers — bekannt als ›brain drain‹ — beschäftigen sich internationale Gremien seit über zwanzig Jahren. Immer wieder werden Studenten aus den Entwicklungsländern zum Studium in ihrer Heimat beziehungsweise zur Rückkehr nach Abschluß ihrer Ausbildung aufgerufen, um ihren Ländern große Verluste zu ersparen. Über die künftige Politik und die erforderlichen Maßnahmen wurde schließlich internationaler Konsens erreicht: Industrie- und Entwicklungsländer kamen überein, Rückkehranreize zu schaffen und die Arbeitsbedingungen in anderen Ländern für den Ausreisewilligen weniger attraktiv zu gestalten. So verpflichten einige Länder im Ausland Studierende, nach Abschluß ihrer Ausbildung für eine bestimmte Zeit ihre Arbeitskraft in den Dienst des öffentlichen Sektors ihres Heimatlandes zu stellen. Andere Entwicklungsländer haben die Ausreisefreiheit eingeschränkt, um die Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte zu verhindern. Da diese Beschränkung nur einen Teil der Bevölkerung betrifft, setzen sich diese Länder dadurch leicht dem Vorwurf der Diskriminierung aus.

Daher ging man bald dazu über, die Arbeits- und Forschungsbedingungen, die Lohnstruktur und die Lebensbedingungen im eigenen Land zu verbessern, um zum Verbleib in der Heimat oder zur Rückkehr anzureizen. Hier liegt allerdings noch viel im argen, wie auch die Erfahrungen des Sonderberichterstatters mit einem an die Regierungen gerichteten Fragebogen zu dem Phänomen des umgekehrten Technologietransfers und zu entsprechenden Gegenmaßnahmen zeigen. Viele Antworten blieben unklar, andere verdeutlichten, daß die Entwicklungsländer mit der Lösung dieses Problems materiell überfordert sind. Hinzu kommt, daß nur langfristige Gegenmaßnahmen und tiefgreifende, systematische Änderungen erfolgversprechend sind. Hier wirkt sich die politische Instabilität mancher Länder äußerst hemmend aus.

Eine wichtige Rolle bei der Problembewältigung kommt daher den Industrieländern zu, deren wichtigster Beitrag in der Verringerung der Anreize zur Arbeitsaufnahme im Ausland liegt. Gleichzeitig sollten sie ausgebildete Arbeitskräfte ermutigen, etwa bei Projekten der Entwicklungshilfe in ihrem eigenen Land mitzuarbeiten. Letztlich, so der Sonderberichterstatter, sei diesem Problem nur durch verstärkte internationale Zusammenarbeit sowie gezielte bi- und multilaterale Abkommen beizukommen.

Nicht zu vergessen ist schließlich auch die menschenrechtliche Dimension dieses Problems. Anlässlich der Jahrestagung der ILO 1983 charakterisierte Ägyptens Präsident Mubarak das Spannungsverhältnis: Einerseits sei das Menschenrecht auf freie Wahl des Berufes und des Arbeitsplatzes zu achten, andererseits müßten die ärmeren Länder der sozio-ökonomischen Entwicklung der Allgemeinheit Vorrang einräumen. Untrennbar verknüpft, so der Sonderberichterstatter, ist das Problem des ›brain drain‹ nicht nur mit

den bürgerlich-politischen und wirtschaftlich-sozialen Rechten, sondern auch mit den Menschenrechten der dritten Generation, allen voran dem Recht auf Entwicklung. Doch in vielen Ländern der Dritten Welt sei man mehr um wirtschaftliche Entwicklung und politische Stabilität bemüht als um die Förderung der Menschenrechte. Gerade auf dem afrikanischen Kontinent komme die Einstellung hinzu, der einzelne müsse gegebenenfalls seine Interessen jenen der Gemeinschaft und des Staates zum Wohle aller unterordnen; eine Überzeugung, die ihren Niederschlag auch in der Afrikanischen Charta der Rechte des Menschen und der Völker gefunden hat. Die Hoffnung des Sonderberichterstatters richtet sich auf eine umfassende internationale Zusammenarbeit unter Berücksichtigung der legitimen Interessen der Entwicklungsländer, der Forderung nach einer gerechten Weltwirtschaftsordnung und der Achtung der Menschenrechte einschließlich des Rechts auf Entwicklung mit dem Ziel einer angemessenen Entschädigung der Dritten Welt. Der Sonderberichterstatter empfahl daher der Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz, in einer Resolution internationale Gremien wie betroffene Staaten zu ermutigen, sich um eine Lösung des Problems unter besonderer Berücksichtigung der Interessen der Entwicklungsländer sowie unter Achtung der individuellen und kollektiven Menschenrechte zu bemühen. Gleichzeitig werde damit auch den restriktiven Ausreisetendenzen in einigen Ländern entgegengewirkt und die Verwirklichung des Ein- und Ausreiserechts vorangetrieben.

● Asyl und Flüchtlinge sind ein weiteres wichtiges Thema der Studie. Das Recht der Staaten, Asyl zu gewähren, wird nur durch internationale Abkommen eingeschränkt, etwa bei Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Völkermord, Terrorismus und dergleichen. Asyl ist eng verknüpft mit dem Recht auf Aus- und Einreise, betonte der Sonderberichterstatter. Schon in Artikel 14 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte wurde das Recht, »in anderen Ländern . . . Asyl zu suchen und zu genießen«, proklamiert. Ähnliche Bestimmungen enthalten die Amerikanische Menschenrechtskonvention und die Afrikanische Charta der Rechte des Menschen und der Völker; sie fehlen allerdings in den beiden internationalen Pakten von 1966. Als wichtigstes Rechtsinstrument in diesem Bereich nannte Mubanga-Chipoya das Übereinkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge. Daneben wird das Asylrecht in regionalen Abkommen, zahlreichen Verfassungen und nationalen Gesetzen anerkannt. Eine Pflicht zur Asylgewährung obliegt den Staaten allerdings nicht, doch dürfen sie Flüchtlinge nicht in ein Land zurückschicken, in dem ihnen Verfolgung droht (non-refoulement).

Die Zahl der Flüchtlinge steigt. Seit 1979 behandelt die UN-Generalversammlung die Frage, wie neue Flüchtlingsströme vermieden werden können. Finanzielle Unterstützung finden rückkehrwillige Flüchtlinge beim Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge. Voraussetzung ist allerdings, daß diese Personen von ihrem Heimatstaat wieder aufgenommen und nicht verfolgt wer-

den. Der möglichen Rückkehr in ihr Asyl land steht in manchen Fällen entgegen, daß die erforderlichen Dokumente abgelaufen sind. Der Sonderberichterstatter sprach sich in diesem Zusammenhang für ein Recht auf Rückkehr in das Asyl land auch ohne gültige Dokumente aus.

VI. In seinen Schlußfolgerungen stellt der Sonderberichterstatter fest, daß seit dem In glés-Report von 1963 das Verständnis und die Anerkennung des Rechts auf Aus- und Rückreise gewachsen seien. Zwar werde es noch längst nicht ausreichend verwirklicht, doch werde zumindest sein Charakter als bindendes Recht nicht mehr in Frage gestellt. Nicht zuletzt habe hier die Entwicklung des internationalen Tourismus positive Auswirkungen gehabt. Mit Bedauern mußte Mubanga-Chipoya allerdings feststellen, daß immer noch eine große Zahl Menschen in ihren nationalen Grenzen gefangen ist, da nationale Interessen einer Öffnung angeblich entgegenstehen und die Regierungen Kontakte mit rivalisierenden Ideologien unterbinden möchten. In vielen Ländern ist zudem das Verfahren für die Erteilung der erforderlichen Reisedokumente äußerst kompliziert, zum Teil müssen auch noch Sondergenehmigungen eingeholt werden. Oft finden hier auch Ungleichbehandlungen aus Gründen der Rassen- oder Religionszugehörigkeit statt. Zulässige Beschränkungen, so stellte der Sonderberichterstatter fest, gründen sich zumeist auf Erfordernisse der nationalen Sicherheit und der öffentlichen Ordnung. Diese Begriffe, so regte er an, sollten griffiger und präziser definiert werden.

Der Bericht schließt mit Empfehlungen für Maßnahmen auf nationaler und internationaler Ebene. Die nationalen Rechtsordnungen sollten Staatsangehörigen und Personen mit ständigem Wohnsitz das Recht auf Aus- und Rückreise garantieren, so Mubanga-Chipoya. Innerstaatliche Beschränkungen der Aus- und Rückreisefreiheit sollten auf ihre Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen insbesondere in menschenrechtlichen Verträgen überprüft werden. Erleichtert und beschleunigt werden soll die Ausstellung von Reisedokumenten; die Kosten hierfür sollen nur die tatsächlichen Aufwendungen decken.

Auf internationaler Ebene sollte vor allem dem Phänomen des »brain drain« und den Problemen der Arbeitsemigranten weiter nachgegangen werden.

VII. Als konkrete Maßnahme schlug Mubanga-Chipoya der Unterkommission die Annahme einer Erklärung über das Recht auf Aus- und Einreise vor, die dann später der Menschenrechtskommission, dem Wirtschafts- und Sozialrat und der Generalversammlung vorgelegt werden soll. Die von dem Sonderberichterstatter vorbereitete Erklärung basiert auf den schon von José D. In glés entworfenen Prinzipien zur Aus- und Einreisefreiheit. Anregungen gewann der Sonderberichterstatter auch aus der im Rahmen eines Kolloquiums zu diesem Thema in Uppsala 1972 verabschiedeten Erklärung und der »Straßburger Deklaration über das Ausreise- und Rückkehrrecht«, die 1986 auf einem vom Internationalen Institut für Menschenrechte veranstalteten Expertentreffen angenommen worden war. Mubanga-Chipo-

yas 20 Artikel umfassender Deklarationsentwurf hebt in seiner Präambel die Bedeutung des Rechts auf Aus- und Rückreise hervor und verpflichtet in Teil I alle Staaten, diese Rechte diskriminierungsfrei zu gewährleisten und innerstaatlich effektiv zu verwirklichen.

Teil II widmet sich der Ausreisefreiheit. Danach steht jedermann das Recht zu, sein Land vorübergehend oder auf Dauer zu verlassen (Artikel 3). Weder der Ausreisende noch im Lande verbleibende Angehörige dürfen Sanktionen oder Repressalien unterworfen werden (Artikel 5). Jedermann hat zudem das Recht, seine persönliche Habe und sein Vermögen mitzunehmen (Artikel 9). Gleichzeitig wird die Notwendigkeit betont, dem Phänomen des »brain drain« entgegenzuwirken (Artikel 4). In Artikel 7 findet sich eine detaillierte Regelung, unter welchen Voraussetzungen die Ein- oder Ausreisefreiheit eingeschränkt werden darf. Bemerkenswert ist, daß hier der Versuch unternommen wurde, so unbestimmte Begriffe wie »notwendig«, »nationale Sicherheit« oder »öffentliche Ordnung (ordre public)« zu definieren, um die Schrankenregelung nicht allzu flexibel erscheinen zu lassen.

Mit dem Rückkehrrecht befaßt sich Teil III. Niemandem darf dieses Recht aberkannt werden, auch darf das eigene Land die Rückkehrerlaubnis nicht von einem Visum oder der Entrichtung von Gebühren abhängig machen (Artikel 10).

Teil IV proklamiert das Recht von Ausländern, das Land ihres Aufenthalts verlassen zu können, Teil V behandelt Reisedokumente und stellt Anforderungen für das Erteilungsverfahren auf (zügig, leicht zugänglich, nicht kostenaufwendig, Existenz einer Beschwerdeinstanz). Teil VI enthält Auslegungsregeln und die Schlußbestimmungen.

In den Augen des Sonderberichterstatters wäre die Annahme dieses Erklärungsentwurfs nur ein erster Schritt. Später wird für die Verbreitung der Deklaration zu sorgen sein, Informationsveranstaltungen und Seminare werden folgen müssen, um das öffentliche Interesse auf dieses Gebiet zu lenken. Die Bewährungsprobe schließlich liegt darin, inwieweit die Staaten bereit sein werden, eine derartige, überdies im streng rechtlichen Sinn nicht bindende Erklärung in ihre nationalen Rechtsordnungen zu überführen und damit ihre Forderungen zu verwirklichen.

Die Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz, der er seine Untersuchung unterbreitet hatte, entschied auf ihrer 40. Tagung im Sommer jedoch zunächst einmal, eine Überarbeitung des Deklarationsentwurfs ins Auge zu fassen und das Thema 1989 erneut zu behandeln.

Martina Palm-Risse □

Menschenrechts-Unterkommission: Wichtige Rolle der Nichtregierungsorganisationen – Diskussion über Arbeitsweise des Gremiums – Fall Mazilu (39)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 1/1988 S.27f. fort.)

Die 40. Tagung der Unterkommission zur

Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz vom 8. August bis zum 2. September 1988 in Genf stellte zugleich die erste Zusammenkunft des Expertengremiums seit seiner auf der diesjährigen Tagung der Menschenrechtskommission erfolgten Neuwahl dar (die eine Hälfte der Mitglieder ist für zwei und die andere Hälfte auf vier Jahre gewählt). Das Gremium, in das 13 Sachverständige zum erstenmal aufgenommen wurden, erfüllte in der neuen Zusammensetzung seine Aufgaben in einer weniger politisierten Atmosphäre als während der vorangegangenen Amtsperiode. Dazu trugen die Verbesserung der Ost-West-Beziehungen wie auch die jüngsten Erfolge der Vereinten Nationen bei der Schlichtung von Konflikten bei.

Im Geiste positiver Zusammenarbeit gelang es der Unterkommission, auf mehreren sehr wichtigen Gebieten Fortschritte zu erzielen, die zuvor blockiert gewesen waren. Diese bestanden in der Weiterleitung der Studie über ein II. Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte zwecks Abschaffung der Todesstrafe an die Menschenrechtskommission – im Vorjahr lautete der Beschluß noch auf Nichtbefassung – sowie in der Verabschiedung von Deklarationsentwürfen zur Unabhängigkeit von Richtern beziehungsweise Anwälten und zu den Rechten psychisch Kranker. Darüber hinaus machte die Unterkommission große Fortschritte bei der Ausarbeitung eines Prinzipienkatalogs über die Rechte der Urbevölkerungen. Der neue Vorsitzende des Gremiums, Murlidhar Chandrakant Bhandare aus Indien, erwies sich als den Nichtregierungsorganisationen gegenüber sehr aufgeschlossen und traf mit ihnen zweimal zu einem Meinungsaustausch zusammen.

I. Seit 1982 behandelt die Unterkommission ihre Arbeitsmethoden, ihr Arbeitsprogramm und ihr Verhältnis zur Menschenrechtskommission. In ihrer Resolution 1988/43 hatte die Kommission wieder ihrer Sorge Ausdruck verliehen, die Komplementarität der Arbeit der Unterkommission und die Unabhängigkeit als Expertengremium möge gewahrt bleiben. Die Kommission erinnerte ihre Unterkommission ferner daran, daß neue Studien und Aufgaben, die Ausgaben erforderlich machten, von den übergeordneten Organen abgesegnet werden müssen.

Als Reaktion auf die Kritik der Kommission brachten der norwegische Experte Asbjørn Eide und sein niederländischer Kollege Theodoor van Boven ein Diskussionspapier (E/CN.4/Sub.2/1988/43) ein. Die beiden Sachverständigen erinnerten daran, daß es Teil des Mandats der Unterkommission gemäß Resolution 8 (XXIII) der Menschenrechtskommission sei, einen Bericht zu erstellen, der Informationen über die Verletzungen der Menschenrechte und Grundfreiheiten auf der Basis aller verfügbaren Informationen enthält. Dies sei bisher in der eigentlich gewünschten Art und Weise nicht geschehen. In den meisten Fällen wies die Unterkommission – in der Form von Resolutionen – die Menschenrechtskommission nur auf solche Situationen hin, über die die Kommission ohnehin bereits kritisch wachte. Das