Sozialfragen und Menschenrechte

Menschenrechtsausschuss: 107. bis 109. Tagung 2013

- Zulässigkeitsvoraussetzungen von Individualbeschwerden diskutiert
- Rechtsfortentwicklung beim Recht auf Kriegsdienstverweigerung
- Mangelnde Minderheitenrechte in der Ukraine

Birgit Peters

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Birgit Peters, Menschenrechtsausschuss: 104. bis 106. Tagung 2012, VN, 4/2013, S. 177ff., fort.)

Die 18 Expertinnen und Experten des Menschenrechtsausschusses (**Committee on Civil and Political Rights – CCPR**), dem Organ, das über die Einhaltung der Verpflichtungen der Mitgliedstaaten des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (kurz: **Zivilpakt**) wacht, kamen im Jahr 2013 wie gewohnt zu drei Tagungen zusammen. Erstmals fanden sie ausschließlich am Sitz der Vereinten Nationen in Genf statt: vom 11. bis zum 28. März (107. Tagung), vom 8. bis zum 26. Juli (108. Tagung) sowie vom 14. Oktober bis zum 1. November 2013 (109. Tagung).

Die Zahl der Staaten, die den Zivilpakt ratifiziert haben, hat sich im Berichtszeitraum nicht verändert: Am Ende der 109. Tagung waren 167 Staaten Mitglieder des Paktes. Das erste Fakultativprotokoll, welches das Individualbeschwerdeverfahren ermöglicht, hatte zu dem Zeitpunkt 115 Mitglieder. Neu hinzu kam im September 2013 Guinea-Bissau. Weiterhin trat Benin dem zweiten Fakultativprotokoll bei, das die Todesstrafe verbietet. Damit haben am Ende der 109. Tagung des Ausschusses 74 Staaten das Protokoll ratifiziert.

Allgemeine Bemerkung zu Artikel 9

Im Rahmen ihrer Tagungen setzten die Expertinnen und Experten ihre Diskussionen zu einem Entwurf einer Allgemeinen Bemerkung (General Comment) über Artikel 9 des Zivilpakts fort, der das Recht auf persönliche Freiheit und Sicherheit garantiert. Die Sachverständigen einigten sich während ihrer drei Tagungen auf einen gemeinsamen Wortlaut von rund 31 der bisher insgesamt 78 Absätze umfassenden Bemerkung.

Individualbeschwerden

Zu Beginn des Jahres 2013 waren 355 Individualbeschwerden beim Ausschuss anhängig. Davon behandelte der CCPR in der Tagungsperiode immerhin 54. Der angewachsene ›Beschwerdeberg‹ stellt die Sachverständigen vor eine große Herausforderung: Auch die Beschwerdeführer haben ein Recht auf eine zügige Entscheidung des Gremiums. Doch kann der Ausschuss dem kaum gerecht werden, angesichts einer so hohen Zahl anhängiger Beschwerden. Die Ausschussmitglieder diskutierten dieses Problem auf der 108. und 109. Tagung. Sie widmeten sich insbesondere der Frage, ob die Kriterien für die Zulässigkeit von Individualbeschwerden überarbeitet werden müssten. Hintergrund ist, dass dem für die Unterstützung des CCPR (und aller anderen Ausschüsse) zuständige Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte nur begrenzte Mittel zur Verfügung stehen. So teilte das Sekretariat mit, dass für etwa 160 Fälle Entscheidungen vorbereitet werden könnten, wären die dazu erforderlichen Mittel vorhanden. Im Jahr 2011 hatte das damalige Ausschussmitglied Helen Keller eine Reform von Artikel 96 der Verfahrensordnung des Ausschusses initiiert. Nach dem reformierten Artikel 96 (c) sind Beschwerden unzulässig, die fünf Jahre nach Abschluss eines nationalen Verfahrens beziehungsweise drei Jahre nach Abschluss eines internationalen Verfahrens eingereicht werden. Die nun von dem Japaner Yuji Iwasawa geleitete Arbeitsgruppe regte keine weitere Änderung dieser Bestimmung an. Vielmehr stellte der CCPR auf seiner 109. Tagung fest, dass für eine effektive Bearbeitung der Beschwerden – neben allen Reformvorschlägen zur Verschärfung der Zulässigkeitsvoraussetzungen für Individualbeschwerden – jedenfalls auch eine Erhöhung der Sekretariatsmittel erforderlich ist.

Die folgenden drei Fälle sind exemplarisch für die Entwicklung der jüngeren Rechtsprechung des Ausschusses.

Die erste Beschwerde (noch vom Oktober 2012) setzt die Rechtsprechung des Ausschusses zum Recht auf Kriegsdienstverweigerung fort. Im Fall **Kim et al. gegen Korea** hatte sich der Ausschuss erneut damit auseinanderzusetzen, ob sich aus Artikel 18 des Paktes, der unter anderem die Gewissensfreiheit schützt, ein solches Recht ableiten lässt. Diese Frage lässt sich nicht allein unter Berufung auf den Wortlaut des Artikels beantworten. Dennoch bejahte sie der Ausschuss. Ein Recht auf Kriegsdienstverweigerung könne aus Artikel 18 des Zivilpakts jedenfalls insoweit abgeleitet werden, als dass die darin normierte Gewissensfreiheit zur Verweigerung des Einsatzes tödlicher Gewalt berechtige. In seiner Rechtsprechung aus dem Jahr 2007 (Yoon und Choi et al. gegen Korea), die das Recht auf Kriegsdienstverweigerung erstmals generell propagierte, hatte der CCPR zur Begründung seiner Auffassung noch auf seine Allgemeine Bemerkung Nr. 22 aus dem Jahr 1993 verwiesen. Diese hält allerdings nur fest, dass ein Recht auf Kriegsdienstverweigerung jedenfalls dann aus Artikel 18 folge, wenn die Vertragsstaaten des Paktes ein solches Recht anerkannt haben. Die Ableitung eines allgemeinen Rechts auf Kriegsdienstverweigerung war zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Allgemeinen Bemerkung zwischen den Expertinnen und Experten höchst umstritten, sodass dem Ausschuss nur die Berufung auf diesen Kompromiss blieb. Korea verweigert seinen Staatsangehörigen aber gerade ein Recht auf Kriegsdienstverweigerung, weshalb eine Berufung auf die Allgemeine Bemerkung Nr. 22 zur Herleitung desselben – wie im Fall Yoon und Choi – problematisch ist. Der im Jahr 2012 behandelte Fall leitet das Recht nunmehr ohne Umweg über die Allgemeine Bemerkung direkt aus der im Pakt normierten Gewissensfreiheit ab. Er steht insoweit exemplarisch für die vom CCPR praktizierte dynamische Fortentwicklung der Rechte des Zivilpakts im Lichte internationaler Rechtspraxis.

Die Entscheidung im Fall **Singh gegen Frankreich**, die der Ausschuss auf seiner Sommertagung fällte, beschäftigt sich mit Fragen religiöser Bekleidung, die in jüngster Zeit auch vor deutschen und französischen Gerichten verhandelt wurden. In dem Fall geht es um die Beschwerde eines Franzosen, dem unter Berufung auf das französische Passgesetz untersagt wurde, sich auf dem Passbild mit einem Turban, der religiösen Bekleidung seiner Religionsgemeinschaft der Sikh, ablichten

zu lassen. Der CCPR sah in dem Verbot eine unverhältnismäßige Beschränkung des Rechts des Beschwerdeführers nach Artikel 18 des Zivilpakts, der unter anderem die Religionsfreiheit schützt. Die Sachverständigen argumentierten, dass in dem konkreten Fall keine Notwendigkeit eines Verbots bestanden hätte. Das Gesicht des Beschwerdeführers sei trotz Turban auf dem Passfoto klar erkennbar. Somit könne seine Identität auch mit dieser Kopfbedeckung unzweifelhaft festgestellt werden.

Ein weiterer Fall, mit dem sich der Ausschuss auf seiner Herbsttagung befasste, **F.K.A.G. et al. gegen Australien**, nimmt die auch international in der Kritik stehende Flüchtlingspolitik Australiens in den Blick. Er behandelt die Beschwerden mehrerer Flüchtlinge und Asylsuchender, die in Lagern oder Einrichtungen auf Australien vorgelegenen Inseln festgehalten wurden. Obwohl einem Teil der Gruppe der Beschwerdeführer vom Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen der Status eines Flüchtlings zuerkannt worden war, wurden sie in verschiedenen Einrichtungen festgehalten, um ihren Status als Einwanderer, Flüchtlinge oder Asylsuchende zu klären. Ein Ende der Inhaftierung wurde ihnen nie in Aussicht gestellt. In ihre jeweiligen Ursprungsländer wollten sie aus Angst vor Verfolgung nicht zurückkehren.

Der CCPR sah insbesondere in der zeitlich unbegrenzten und damit willkürlichen Festnahme eine Verletzung des Artikels 9 Absatz 1 des Zivilpakts (über die Freiheit der Person). Zudem sah der Ausschuss Artikel 9 Absatz 2 verletzt, nach dem festgehaltene Personen über die Gründe ihrer Festnahme informiert werden müssen. Denn auch wenn es möglicherweise zu Beginn ihrer Festnahme einen Grund gegeben hatte, berechtigte dieser nicht zu einer unbegrenzten Inhaftierung der Beschwerdeführer.

Sodann erachtete der CCPR auch Artikel 9 Absatz 4 verletzt, nach dem es einem Festgenommenen möglich sein muss, die Gründe seiner Festnahme gerichtlich überprüfen zu lassen. Zwar war den Beschwerdeführern dieses Recht nicht grundsätzlich versagt worden. Australisches Recht ermöglichte eine Überprüfung der Haft und ihrer Bedingungen. Jedoch sah es im Falle einer fehlerhaften Inhaftierung nicht zwingend die Rechtsfolge der Entlassung vor. Schließlich, und mit Bezug auf vergleichbare Fälle bisher einmalig, sah der Ausschuss Artikel 7, der das Folterverbot enthält, verletzt. Dies folge insbesondere daraus, dass die Beschwerdeführer über das Ende ihrer Inhaftierung im Unklaren gelassen wurden, aber auch aufgrund der schwierigen Umstände ihrer Inhaftierung. Der Ausschuss betonte, dass allen Beschwerdeführern nach Artikel 2 Absatz 3a eine angemessene Entschädigung oder Wiedergutmachung zukommen müsse.

Staatenberichte

Auf den Tagungen des Jahres 2013 wurden insgesamt 16 Staatenberichte und eine Situation ohne Vorlage eines Berichts behandelt. Von diesen Berichten sollen im Folgenden je einer pro Tagung exemplarisch bewertet werden.

Auf seiner Frühjahrstagung diskutierte der CCPR die Staatenberichte Angolas, Hongkongs (China), Macaos (China), Paraguays und Perus. Die Situation in Belize erörterten die Sachverständigen ohne Vorlage eines Berichts.

China hatte für seine Sonderverwaltungszone Macao den ersten Bericht vorgelegt. In seinen Abschließenden Bemerkungen hob der Ausschuss die Ratifizierung etwa der Behindertenrechtskonvention hervor sowie die Tatsache, dass die Sonderverwaltungszone Gesetze zum Jugendstrafrecht erlassen hatte, die auf die Rehabilitation und nicht allein Bestrafung der Straffälligen abzielten. Der CCPR bemängelte jedoch, dass in Macao jugendliche Straftäter nachts in Isolationshaft gehalten werden. Ferner sei unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten problematisch, dass Artikel 143 des Grundgesetzes von Macao dieses der Interpretationshoheit des chinesischen Volkskongresses unterstelle. Ferner sei auch die standardmäßige Erstellung von Profilen ausländischer Journalisten besorgniserregend.

Auf der Sommertagung behandelten die Sachverständigen die Berichte Albaniens, Finnlands, Indonesiens, Tadschikistans, der Tschechischen Republik und der Ukraine.

Die **Ukraine** hatte dem Ausschuss ihren siebten periodischen Bericht vorgelegt. Die Expertinnen und Experten lobten die Verabschiedung verschiedener Gesetze, die unter anderem den Menschenhandel verbieten und das Strafprozessrecht reformieren und damit verfahrensrechtlichen Schutz vor Folter, willkürlichen Verhaftungen und Misshandlungen bieten. Sie äußerten sich besorgt über die Rechte von Homosexuellen, Trans- und Bisexuellen, aber auch Minderheiten wie der Krimtartaren, Roma und Zeugen Jehovas, die häufig unter Diskriminierungen, Beleidigungen und Hassreden zu leiden hätten. Der Ausschuss betonte, dass die Vertragsstaaten bei der Einhaltung der Paktrechte lokale Besonderheiten berücksichtigen könnten; das Land müsse sich aber unmissverständlich für die Rechte dieser Gruppen einsetzen. So dürfe insbesondere Homosexualität nicht mit Inhaftierung oder psychiatrischer Zwangsbehandlung bestraft oder eine Veränderung der sexuellen Orientierung nicht mit unverhältnismäßig harten Auflagen belegt werden.

Auf der Herbsttagung befasste sich der CCPR mit den Staatenberichten Boliviens, Dschibutis, Mauretaniens, Mosambiks und Uruguays.

Uruguay war der erste Staat, der seinen Bericht nach dem im Jahr 2010 eingeführten optionalen vereinfachten Verfahren vorlegte. Diesem Verfahren zufolge können Staaten in ihrem Bericht nur auf die zuvor vom Ausschuss eingereichten Fragen (list of issues prior to reporting – LOIPR) antworten, statt auf alle Artikel des Paktes einzugehen. In seinem Bericht unterstrich das Land die Tatsache, dass diese Art der Berichterstattung den Dialog mit dem Ausschuss fördere. Hier lobte der CCPR die Ratifizierung aller neun Kernmenschenrechtsverträge und der Konvention über die Nichtanwendbarkeit von Verjährungsvorschriften auf Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit von 1968 sowie den Beitritt zum Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofs im Jahr 2002. Der Ausschuss zeigte sich besorgt über das Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 22. Februar 2013. In dem Urteil wurde ein Gesetz für verfassungswidrig erklärt, das eine Bestrafung für schwere Menschenrechtsverbrechen vorsieht, die während der Zeit der Diktatur begangen wurden. Hier verwies der Ausschuss auf die Unverjährbarkeit von schweren Menschenrechtsverbrechen, insbesondere Folter und unmenschliche Behandlung, die Uruguay nunmehr mit der Ratifizierung der gleichnamigen Konvention anerkannt hat.