Sozialfragen und Menschenrechte

Ausschuss gegen Folter: 52. und 53. Tagung 2014

- Genitalverstümmelung in Sierra Leone verbreitet
- Katastrophale Haftbedingungen in Thailand und Burundi
- Stellungnahme von Unterausschuss verabschiedet

Udo Moewes

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Udo Moewes, Ausschuss gegen Folter: 50. und 51. Tagung 2013, VN, 6/2014, S. 272f., fort.)

Das **Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe** (kurz: **Anti-Folter-Konvention**) zählte am 23. Mai 2014 insgesamt 155 Vertragsstaaten, zwei mehr als im Vorjahr.

Das Konventionsgremium, der **Ausschuss gegen Folter** (**Committee against Torture**: kurz **CAT**), nimmt seine Wächterfunktion vor allem durch die Prüfung von Berichten der Vertragsstaaten wahr und besteht aus zehn unabhängigen Expertinnen und Experten. 58 Vertragsstaaten haben die Kompetenzen nach Artikel 21 und 22 der Konvention anerkannt. Während Artikel 21 Staatenbeschwerden betrifft, sieht Artikel 22 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 – beides unverändert zum Vorjahr.

Von den 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 das letzte der drei Durchsetzungsinstrumente und beschränken sich auf die Berichterstattung. Dies sind unverändert: Äquatorialguinea, Afghanistan, China, Israel, Kuwait, Laos, Mauretanien, Pakistan, Saudi-Arabien, Syrien und die Vereinigten Arabischen Emirate.

Bis zum 23. Mai 2014 waren beim CAT insgesamt 604 Individualbeschwerden eingegangen, die 32 Staaten betrafen. 167 wurden nicht weiter verfolgt; 67 für unzulässig erklärt. Von 239 entschiedenen Fällen wurden in 88 Konventionsverletzungen festgestellt, der Rest war unbegründet. Mitte 2014 waren 131 Verfahren noch anhängig, 21 mehr als im Vorjahr.

Die Anzahl überfälliger Erstberichte ist mit 27 um einen Bericht gestiegen; dies ist jedoch relativ gesehen eine Verbesserung, da zwei Mitgliedstaaten neu hinzugekommen sind.

Das Fakultativprotokoll zur Konvention, das die Einrichtung eines **Unterausschusses zur Verhütung von Folter** (**Subcommittee on Prevention of Torture – SPT**) enthält, der unter anderem unangekündigte Staatenbesuche abstatten darf, hatten bis Ende 2014 insgesamt 76 Staaten ratifiziert; acht mehr als im Vorjahr. Neu beigetreten waren: Finnland, Griechenland, Litauen, Marokko, Mosambik und Nigeria. Im Jahr 2014 stattete der SPT Aserbaidschan, Ecuador, Malta, die Malediven, Nicaragua, Nigeria und Togo einen Überprüfungsbesuch ab. Der Unterausschuss hat der Generalversammlung seinen siebten Jahresbericht vorgelegt. Darin verwies er darauf, dass der SPT – obwohl er im Vergleich zu den anderen Menschenrechtsorganen den größten Arbeitsrückstau habe – nicht ausreichend finanziell ausgestattet sei. Vorgesehen ist nur eine *Ad-hoc*-Mehrfinanzierung, wenn einzelne Mitgliedstaaten eine Spende leisten. Mit derart geringen Mitteln sei eine alle Vertragsstaaten abdeckende Ausübung des Mandats nicht möglich.

Der Ausschuss hielt 2014 seine zwei turnusgemäßen Tagungen in Genf ab (52. Tagung: 28.4.–23.5. und 53. Tagung: 3.–28.11.2014).

52. Tagung

Auf seiner Frühjahrstagung behandelte der Ausschuss die Staatenberichte Guineas, des Heiligen Stuhls, Litauens, Montenegros, Sierra Leones, Thailands, Uruguays und Zyperns. Aus diesen Berichten seien einige exemplarisch vorgestellt.

Guinea blieb seinen Erstbericht weiter schuldig und das, obwohl der Staat die Konvention 1990 ratifiziert hat. Entsprechend musste der Ausschuss andere Quellen als Grundlage für seine Bewertung heranziehen. Der CAT stieß sich daran, dass Guinea Foltervorwürfen nur dann nachgehe, wenn diese im Zusammenhang mit anderen Straftaten stünden; Folter werde als Nebenkriminalität betrachtet und sei gängig in einer großen Zahl staatlicher Stellen. Berichte von vielen gefolterten Häftlingen gäben großen Anlass zur Sorge. Das sogenannte Conakry-Stadium-Massaker von 2009 sei in keiner Weise hinreichend aufgeklärt, geschweige denn strafrechtlich aufgearbeitet. Häftlinge genössen nicht die notwendigen Freiheitsrechte. Besonders betroffen von staatlichen Repressalien seien Frauen und Mädchen (mehr als 90 Prozent). Ferner bestünde ein reger Menschenhandel über die Staatsgrenzen hinweg.

Der Erstbericht des **Heiligen Stuhls** wurde umfassend bewertet. Es ging etwa um Anpassungsbedarf bei der Definition von Folter. Die Besonderheit des Völkerrechtssubjekts sind bei der Berichterstattung zu berücksichtigen: Der Heilige Stuhl ist zwar souveränes Völkerrechtssubjekt und Vertragsstaat, jedoch kein Staat. Er verfügt über kein Staatsvolk, sondern besteht personal aus dem Papst und der Römischen Kurie. Der Ausschuss erörterte in allgemeiner Weise die Vorwürfe von sexuellem Missbrauch innerhalb der katholischen Kirche (in anderen Ländern) und dessen mangelnde Aufklärung. Dem CAT zufolge lasse der Heilige Stuhl insofern Engagement bei der Aufklärung sowie der Opferentschädigung vermissen.

Sierra Leone legte seinen Erstbericht mit elfjähriger Verspätung vor; der Bericht erfüllte nicht die Richtlinien für die Berichterstattung. Der Staat hat ein dualistisches Verständnis vom Verhältnis des nationalen Rechts zum Völkerrecht; völkerrechtliche Verträge, wie die Konvention, müssen erst ins nationale Recht übernommen werden. Dies war auch 13 Jahre nach dem Beitritt noch nicht geschehen. Auch wenn Folter nach den nationalen Gesetzen bereits formal unter Strafe steht, gebe es nach Ansicht der Ausschussmitglieder Schlupflöcher, die Staatsbedienstete für eine Straflosigkeit ausnutzen können. Besonders besorgniserregend sei der exzessive Einsatz polizeilicher Gewalt, der nicht selten tödlich ende und gerade im grundrechtsrelevanten Bereich (etwa bei Demonstrationen) Anwendung finde. Weibliche Genitalverstümmelungen seien

eine Selbstverständlichkeit, die weder bestraft noch aufgeklärt werde. Dies sei generell für Verbrechen zu konstatieren, die aufgrund von Traditionen und Bräuchen begangen würden. Der Ausschuss zeigte sich zudem verstört über das hohe Maß an Korruption, das in der Justiz herrsche. Die Haftbedingungen seien in jeder Hinsicht unzureichend; es gebe eine große Anzahl an Gewalt- und Tötungsdelikten in Gefängnissen.

Thailand lieferte ebenfalls seinen Erstbericht ab, mit fünfjähriger Verspätung: Fast alle Punkte gaben den Sachverständigen Anlass zu großer Sorge. Nach der Diskussion des Berichts im Ausschuss verhängte Thailand landesweit im Zuge des Militärputsches das Kriegsrecht, was den Ausschuss veranlasste, auf die Einhaltung der Konventionsverpflichtungen besonders hinzuweisen. Bereits davor seien Folter und Misshandlungen von Inhaftierten weit verbreitet gewesen, insbesondere durch Militär und Polizei, was über Sondergesetze ermöglicht worden sei. Häftlinge hätten generell nur einen sehr beschränkten grundrechtlichen Schutz. Die Haftbedingungen seien katastrophal. Zudem würden immer wieder Personen ohne nähere Kenntnis über ihren Aufenthalt verschwinden.

Uruguays Bericht wurde vergleichsweise wohlwollend vom Ausschuss zur Kenntnis genommen. Das Land habe seit dem letzten Bericht (15 Jahre) erkennbar Anstrengungen unternommen, der Konvention in allen staatlichen Bereichen mehr Wirkung zu verleihen. Indes gab es einen großen Kritikpunkt: Obwohl der CAT die Verbesserungen der Haftbedingungen herausstrich, gäben zahlreiche Berichte über Misshandlungen Minderjähriger in der Jugendhaftanstalt SIPRA großen Anlass zur Sorge; die Vorwürfe reichten von Gruppenbestrafungen, invasiven Körperuntersuchungen bis hin zu sexuellem Missbrauch.

Zyperns vierter Bericht wurde überwiegend negativ bewertet. Der Ausschuss merkte an, dass der Staat zwar das konventionskonforme Unter-Strafe-stellen von Folter per Gesetz anordnet, dass diese Regelung jedoch von staatlichen Gerichten bislang noch nie angewandt wurde. Von zwischen 2006 bis 2010 über 128 abgegebenen Beschwerden sei es lediglich bei einer zur Anklage gekommen. Grund zur Besorgnis gebe auch der Umgang mit Flüchtlingen, die größtenteils ohne Anerkennung des Flüchtlingsstatus auch in Staaten abgeschoben würden, in denen ihnen Folter drohe.

53. Tagung

Die 53. Tagung widmete sich Australien, Burundi, Kasachstan, Kroatien, Schweden, Ukraine, den Vereinigten Staaten und Venezuela.

Bei **Burundis** zweitem Bericht schlug der CAT Alarm: Es gebe eine Vielzahl an Berichten über Folter und außergerichtliche Tötungen durch Polizei und Geheimdienst. Die Haftbedingungen seien katastrophal: Die Gefängnisse seien überfüllt, man trenne Häftlinge nicht nach Geschlecht oder Alter, es gebe zu wenig Platz zum Schlafen, unzureichende sanitäre Einrichtungen und medizinische Versorgung.

An **Kasachstans** drittem periodischen Bericht konnte kaum etwas positiv bewertet werden. Im Staat hielten sich Vorwürfe von Folter und Misshandlungen durch Vollzugsbeamte. Die Ereignisse um die Demonstration am 16. Dezember 2011 in Schangaösen, bei denen es zu Folter- und Missbrauchsfällen gekommen sei, seien bislang völlig unzureichend aufgearbeitet. Ferner würde der Vertragsstaat Menschenrechtsaktivisten gewaltsam in psychiatrische Einrichtungen einweisen, um sie mundtot zu machen.

Die Monita des Ausschusses am Bericht **Kroatiens** beschränkten sich auf Einzelfälle von Missbrauchsvorwürfen und die Verbesserungen der Haftbedingungen. Besondere Erwähnung fand der Kroatien-Krieg, in dessen Nachfolge es zu Amnestien für über 22 000 Personen gekommen ist. Der CAT vertrat die Auffassung, Amnestien seien für Foltervorwürfe mit der Konvention nicht vereinbar. Insofern habe Kroatien es versäumt, dem Ausschuss die Zahl der betreffenden Strafbefreiungen mitzuteilen.

Die **Ukraine** legte ihren sechsten Bericht vor, der vor dem Hintergrund der Geschehnisse der letzten anderthalb Jahre auf der Krim und im Ostteil des Landes zu sehen ist. Der CAT widmete sich zwar den Unruhen, sah sich diesbezüglich jedoch nur zur Kritik am Verhalten der Ukraine berechtigt. Dies betraf insbesondere den Einsatz polizeilicher Gewalt im Rahmen der Kiewer Maidan-Proteste sowie in Odessa und Mariupol; hier sei Konventionsverstößen nicht genügend nachgegangen worden. Im Osten des Landes sei es vermehrt zu schweren Folterungen durch bewaffnete Gruppierungen gekommen. Indes positionierte sich der CAT nicht, wem Konventionsverstöße vorzuwerfen seien. Eine Beteiligung Russlands an dem Konflikt wird mit keinem Wort erwähnt. Die Gesundheitsversorgung in Hafteinrichtungen sei katastrophal; es komme vermehrt zur Übertragung schwerer Krankheiten, vor allem von HIV/Aids, was eine Folge von Überfüllung sei.

Die Ausschussmitglieder zeigten sich bestürzt darüber, dass die **Vereinigten Staaten** offenkundig eine andere Rechtsauffassung vertreten hinsichtlich der in Artikel 16 geregelten Anwendbarkeit der Anti-Folter-Konvention. Dem Wortlaut nach ist die Anwendung auf die einer Hoheitsgewalt eines Vertragsstaats unterstehenden Person bezogen und nicht lediglich auf das Staatsterritorium. Die USA wenden die Konvention aber nur auf ihr Staatsgebiet an und damit etwa nicht auf Situationen, die bei bewaffneten Konflikten im Gebiet anderer Staaten entstehen können oder die im Zusammenhang mit Guantanamo Bay stehen. Hier kritisierten die Sachverständigen auch die Maßnahmen, die im Zusammenhang mit dem Kampf gegen den internationalen Terrorismus ergriffen wurden. Dazu gehören extraterritoriale Verbringung von Personen an unbekannte Orte, was häufig mit Misshandlungen einherginge. Betroffenen stünden keine effektiven Rechtsschutzmittel zur Verfügung. Die USA weigerten sich, Informationen über diese Fälle weiterzugeben. Die Vorwürfe betrafen alle einbezogenen staatlichen Organisationen, in erster Linie aber Militär und Geheimdienste. Darüber hinaus herrsche generell ein großes Gewaltpotenzial in Gefängnissen, insbesondere sexueller Missbrauch und Tötungen.

Nach Auffassung des Ausschusses sei es besorgniserregend, dass staatlichen Ermittlern in **Venezuela** bei Foltervorwürfen ein Tätigwerden kraft Amtes häufig wegen mangelnder Anzeichen von Verletzungen verwehrt sei. Berichte über Misshandlungen von Häftlingen seien alarmierend: Man wende Elektroschocks, Verbrennungen, Würgen und sexuelle Übergriffe an. Besonders betroffen seien Journalisten und Menschenrechtsaktivisten. Der Ausschuss äußerte Zweifel an der Unabhängigkeit der Justiz.