Lage vorgebeugt werden kann. Die Resolution 1994/33 zu dem *Recht auf freie Meinungsäußerung* enthält einen neuen Hinweis auf die zunehmende Bedrohung und Nötigung von Journalisten. In weiteren Resolutionen widmete sich die Kommission den Rechten von Arbeitsmigranten, Ureinwohnern und Behinderten.

IX. Die Resolutionen zu den *Rechten des Kindes* konnten auch in diesem Jahr im Konsens verabschiedet werden. Nachdem bereits 154 Staaten die Konvention über die Rechte des Kindes ratifiziert hatten, beschloß die Kommission in der Resolution 1994/91 die Einsetzung einer Arbeitsgruppe, die zum Schutze Minderjähriger vor der Einberufung zum Militär- und Kriegsdienst ein Zusatzprotokoll zur Kinderrechtskonvention erarbeiten soll. Die Resolution 1994/94 über Kinder in bewaffneten Konflikten befaßt sich insbesondere mit dem Problem der Landminen, denen gerade Kinder schutzlos ausgeliefert sind. Die Kommisson unterstützt die Anregungen des Sonderberichterstatters, präventiv die Praktiken des Kinderhandels, der Kinderprostitution und der Kinderpornographie zu bekämpfen, und verlangt mehr bilaterale und multilaterale Kooperation zur Verhinderung des Mißbrauchs von Kindern. In der zusätzlichen Resolution 1994/90 zu diesem Thema (»Internationale Maßnahmen zur Verhinderung des Kinderhandels, der Kinderprostitution und der Kinderpornographie«) beschloß die Kommission die Einsetzung einer weiteren Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung eines Zusatzprotokolls zu diesem Themenkomplex, nach einer teilweise heftigen Debatte über die Notwendigkeit eines Zusatzprotokolls und einer solchen Arbeitsgruppe.

X. Im Rahmen des vertraulichen, in nicht-öffentlicher Sitzung stattfindenden ›1503-Verfahrens‹ behandelte die Kommission zum ersten Mal seit Jahren Vorwürfe gegen ein westliches Land: Deutschland wurde mit Beschwerden von Strafgefangenen wegen (nach Auffassung der Beschwerdeführer) zu niedriger Entlohnung für geleistete Arbeit, mit Beschwerden von thüringischen Lehrern, die wegen früherer SED-Tätigkeiten aus dem Schuldienst entlassen worden waren, und Beschwerden zu rassistischen Gewaltakten konfrontiert. Weniger die ersten beiden Beschwerden als vielmehr die fremdenfeindlichen Vorfälle nahm die Kommission mit großer Besorgnis zur Kenntnis. Die deutsche Delegation war bemüht, die Vertreter anderer Weltregionen davon zu überzeugen, daß es sich dabei nicht etwa um eine von der Regierung gesteuerte Kampagne gegen Ausländer handelt, sondern um Straftaten, die nach deutschem Recht verfolgt und von der überwältigenden Mehrheit der Bevölkerung mißbilligt werden. Die Kommission würdigte insbesondere die sorgfältige Stellungnahme und Kooperationsbereitschaft der Bundesregierung. Die Behandlung aller drei Beschwerden wurde schließlich eingestellt.
Desgleichen werden die Verfahren gegen Estland (wegen Unterdrückung der russischen Minderheit), Kuwait, Somalia und Vietnam nicht weiterverfolgt. Die Verfahren gegen Armenien, Aserbaidschan, Rwanda und Tschad werden dagegen fortgesetzt.

Christian Spies ❑

Anti-Folter-Konvention: 10. und 11. Tagung des Expertengremiums – Probleme bei der Umsetzung der Konvention – Modell Schweden – Besorgnis über die Lage in China – Individualbeschwerde erfolgreich – Systematische Folter in der Türkei (11)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 1/1993 S. 28 ff. fort. Text der Konvention: VN 1/1985 S. 31 ff.)

Weiter steigend ist die Zahl der Vertragsparteien der Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe. Bei Ende der 11. Tagung im November 1993 hatten 79 Staaten die Anti-Folter-Konvention ratifiziert, 35 von ihnen erkannten die Zuständigkeit des *Ausschusses gegen Folter (CAT)* für Staatenbeschwerden an, 34 auch die für Individualbeschwerden. Deutschland hat bislang keine derartige Unterwerfungserklärung abgegeben.
Die Berichtsprüfung ergab jedoch, daß die Umsetzung der Konvention in die Praxis nicht vergleichbar erfolgreich verläuft. Auch mußten die Experten auf beiden Tagungen in vertraulichen Beratungen Informationen prüfen, wonach in drei Vertragsstaaten Folter systematisch praktiziert wird. Der zehnköpfige Ausschuß (Zusammensetzung im Jahre 1993: VN 3/1993 S. 124) beklagte außerdem, daß von 76 angeforderten Erstberichten über ein Drittel noch aussteht. Der Vorsitzende hob daher warnend hervor, daß das Gremium die Situation in einem Vertragsstaat auch ohne Bericht untersuchen kann.

10. Tagung

Probleme bei der praktischen Umsetzung von legislativen Maßnahmen zur Verhinderung und Verfolgung von Folter standen im Mittelpunkt der 10. Tagung des CAT (19.-30.4.1993 in Genf), der sich mit Zweitberichten von sechs Staaten befaßte. Vor dem Gremium berichtete der Beigeordnete Generalsekretär für Menschenrechte in deutlichen Worten über die Untersuchungsergebnisse des Sonderberichterstatters über Folter im ehemaligen Jugoslawien, der insbesondere die groben Menschenrechtsverstöße durch Serben in den von ihnen kontrollierten Gebieten verurteilt. Er hob ferner gegenüber den Ausschußmitgliedern hervor, daß die Menschenrechtskommission – offensichtlich mit Erfolg – die Mitgliedstaaten zur Ratifikation der Anti-Folter-Konvention aufgerufen hat. Weiterhin hat die Generalversammlung den Vorschlag angenommen, den Ausschuß aus dem regulären UN-Budget zu finanzieren. Die Konvention kann jedoch diesbezüglich erst nach Annahme durch zwei Drittel der Vertragsparteien ergänzt werden.
Auf einer gemeinsamen Sitzung mit dem CAT berichteten die Mitglieder des Treuhänderausschusses für den Freiwilligen Fonds der Vereinten Nationen für Opfer der Folter, daß seit 1982 367 Projekte unterstützt werden konnten, darunter vor allem Programme zugunsten der Opfer. Zu dem Budget des Fonds haben zum größten Teil europäische Länder – insbesondere Dänemark, Finnland und Deutschland – beigetragen, doch sind weitere Anstrengungen erforderlich, um zusätzlich notwendige Gelder zu erhalten.

Im Mittelpunkt des Berichts, den *Kanada* vorlegte, standen Fragen der Umsetzung der Konvention in einem Bundesstaat. Die Staatenvertreter verwahrten sich gegen die Kritik, wie sie aus den Fragen einiger Experten zu Kanadas System der Feststellung der Flüchtlingseigenschaft hervorging, auch mit dem Hinweis darauf, daß es beispielsweise vom UNHCR als vorbildlich bezeichnet worden ist. Insbesondere werde Folter als Grundlage für Verfolgung angesehen, die ein Bleiberecht gewähre; die Erfolgsrate von Antragstellern sei eine der höchsten der Welt. Unter Hinweis auf ein laufendes Verfahren vor dem Menschenrechtsausschuß nahmen die Staatenvertreter nicht Stellung zu der Frage, ob Auslieferung nach der Konvention verboten sei, wenn ein langer Gefängnisaufenthalt während der Ausschöpfung aller Rechtsmittel gegen ein Todesurteil wahrscheinlich sei (›Death-row‹-Phänomen). In der Diskussion wurde außerdem deutlich, daß auch innerhalb des Ausschusses die Notwendigkeit einer Definition von Folter durch das innerstaatliche Recht umstritten ist.
Panama beleuchtete in seinem Bericht seine Bemühungen seit Dezember 1989 um den Aufbau einer demokratischen Gesellschaft mit unabhängiger Justiz. Bei der Ausbildung der nationalen Polizei leisten die Vereinten Nationen Unterstützung. Hervorgehoben wurde, daß sich seit 1989 keine Fälle von Folter ereignet hätten; 15 Beschuldigungen bezögen sich auf Fälle vor diesem Zeitpunkt. Weiter seien Verletzungen von Menschenrechten, die in von Panama ratifizierten Verträgen enthalten sind, mit erheblichen Gefängnisstrafen bedroht. Darüber hinaus bestehe eine zivilrechtliche Schadensersatzpflicht sowohl gegenüber dem Opfer als auch gegenüber seiner Familie; die Ersatzpflicht umfasse auch immateriellen Schaden.
Der Bericht *Ungarns*, der die Umwandlung der Gesellschaft seit den freien Wahlen vom April 1990 im Hinblick auf die Konvention behandelte, fand das Lob der Experten, sowohl hinsichtlich der legislativen Fortschritte als auch bezüglich der tatsächlichen Umsetzung der Konvention. Allerdings wurde das Straßmaß von maximal fünf Jahren Freiheitsstrafe für Folter als zu gering kritisiert. Ihr besonderes Augenmerk richteten die Experten auf die Lage von Minderheiten und Flüchtlingen in Ungarn. Noch über die Verpflichtungen aus der Konvention geht das Entschädigungsgesetz von 1992 hinaus, das politisch Verfolgten und ihren Familien Schadensersatz für unrechtmäßige Tötung, Freiheitsberaubung oder Körperverletzung sowie Enteignung in der Zeit zwischen 1939 und 1989 gewährt.
Die Diskussion über den Bericht *Schwedens* gestaltete sich kurz, da die Experten das Land einhellig als Modell für die anderen Vertragsparteien lobten. Insbesondere die Programme zur Information von Polizeibeamten über internationale Instrumente zum Schutz der Menschenrechte und die Zentren zur Rehabilitation von Folteropfern standen im Mittelpunkt des Interesses. Mit Befriedigung nahm der Ausschuß zur Kenntnis, daß das Europäische Komitee zur Verhinderung der Folter bei seinem Besuch in

Schweden keine Fälle von Folter feststellen konnte.
Der Bericht *Chinas* stellte eingehend die Verfassungsstruktur und das Rechtssystem des Landes dar, enthielt jedoch kaum Angaben über die Umsetzung und Anwendung dieser Gesetze. Auffallend ist, daß China bislang weder multilaterale noch bilaterale Auslieferungsabkommen ratifiziert hat. Besonderes Augenmerk richtete der Ausschuß auf die Lage in Tibet, auf die Anwendung der Todesstrafe und auf die Vorwürfe wegen Folter und Mißhandlung von Gefangenen, wie sie von nichtstaatlichen Organisationen erhoben werden. Die Fragen zu der Praxis von administrativer Haft blieben unbeantwortet. Nach Angaben von Nichtregierungsorganisationen werden in solchen Lagern etwa 1,5 Millionen Personen ohne richterliche Anordnung während des Untersuchungsverfahrens oder nach Verbüßen einer Freiheitsstrafe ohne Kontakt zur Außenwelt festgehalten. Die Staatenvertreter gaben an, daß sich gegenwärtig 160 000 Personen in Umerziehungslagern befänden. Der Ausschuß betonte die Notwendigkeit der Unabhängigkeit der Richter und fordert eine stärkere Trennung von Polizei und Judikative. Darüber hinaus sahen die Experten Anlaß, das Recht auf anwaltlichen Beistand, auf Information des Beschuldigten über die gegen ihn erhobenen Vorwürfe und der Angehörigen auf Mitteilung des Aufenthaltsortes eines Gefangenen in Erinnerung zu rufen.
Bei der Diskussion über den Bericht *Spaniens* standen die Voraussetzungen und Umstände im Vordergrund, unter denen eine Person ohne Verbindung zur Außenwelt (›incommunicado‹) festgehalten werden kann. Dies kann bis zu fünf Tagen andauern; eine Mitteilung an die Angehörigen erfolgt dabei nur mit richterlicher Zustimmung. Der Ausschuß zeigte sich zufrieden über die detaillierten Informationen hinsichtlich einiger Einzelfälle, darunter Vorwürfe von Mißhandlungen von Gefangenen durch die Guardia Civil sowie über die Situation in spanischen Gefängnissen. Einzelne Experten kritisierten dabei, daß die Kompetenzabgrenzung zwischen Polizei, Armee, Regierung und Judikative unklar sei. Unter den Maßnahmen zur Verhinderung von Folter zählt ein Verwertungsverbot für durch Folter erlangte Kenntnisse im Strafverfahren. Die Experten kritisierten hingegen, daß in Einzelfällen Folterer nicht einmal ihrer Stellung im Staatsdienst verlustig gegangen seien.
Darüber hinaus befaßte sich der Ausschuß in vertraulichen Sitzungen mit Sachverhaltsermittlungen in bezug auf vier Individualbeschwerden.

11. Tagung

Wiederkehrendes Thema während der 11. Tagung (8.-19.11.1993 in Genf) war die Besorgnis angesichts der in vielen Staaten bestehenden Möglichkeit langer Haft ohne Verbindung zur Außenwelt. Erneut betonte der CAT die Notwendigkeit einer innerstaatlich anwendbaren Definition von Folter; die bloße Ausdehnung von existierenden Straftatbeständen auf Fälle von Folter sehen die Experten als nicht ausreichend an.
Erfolgreich war eine Individualbeschwerde gegen Österreich; der Ausschuß stellte in seiner ersten Entscheidung über eine derartige Mitteilung fest, daß Artikel 12 der Konvention (Notwendigkeit einer unverzüglichen und unparteiischen Untersuchung von Foltervorwürfen) dadurch verletzt wurde, daß ein Strafverfahren erst 15 Monate nach der behaupteten Tat und über ein Jahr nach der Vernehmung der Beschuldigten eingeleitet wurde. Ein Verstoß gegen Art. 15 (Verwertungsverbot für Aussagen, die nachweislich unter Folter zustandegekommen sind) lag dagegen in diesem Fall nicht vor. Über sechs weitere Beschwerden hat der Ausschuß im Verlauf der Tagung noch nicht entscheiden können.
Ebenfalls zum ersten Mal hat der Ausschuß eine Untersuchung gemäß Art. 20 abgeschlossen; in seinem Jahresbericht an die 49. Generalversammlung wird er auf Grund der Anzahl und Schwere der ihm zur Kenntnis gelangten Vorwürfe feststellen, daß in der Türkei systematisch Folter angewendet wird. Die türkische Regierung hat sich gegen diesen schweren Vorwurf mit der Behauptung verteidigt, im Kampf gegen grausamen Terrorismus sei Folter nicht vollständig zu vermeiden. Darüber hinaus wirft sie dem Ausschuß vor, die Berichterstatter seien auf Grund ihrer Sympathien für die Arbeiterpartei Kurdistans (PKK) voreingenommen gewesen; auch hätten sie sich weitgehend auf einseitiges Material, insbesondere von Amnesty International, gestützt.
Der Entwurf eines Zusatzprotokolls zur Anti-Folter-Konvention schritt weiter voran; die dafür eingesetzte Arbeitsgruppe diskutierte über die Modalitäten für Besuche von Haftanstalten und die Zusammensetzung der Untersuchungskommission.

Paraguay hat seit dem Ende der Diktatur Alfredo Stroessners im Jahre 1989 bemerkenswerte Fortschritte hinsichtlich des Menschenrechtsschutzes und des Folterverbotes gemacht. Trotz dieses ermutigenden Befundes brachte der Ausschuß seine Bedenken angesichts fortbestehender Foltervorwürfe von Nichtregierungsorganisationen zum Ausdruck. Die Bedenken betrafen insbesondere die Situation in Haftanstalten und die lange Dauer von präventiver oder geheimer Haft. Kritik richtete sich auch gegen die langsame Verfolgung von Menschenrechtsverletzungen aus der Zeit der Diktatur und das unzureichende System der Entschädigung und Wiedereingliederung von Folteropfern.
Als ermutigend bewertete der Ausschuß die Entwicklung in *Polen*, dessen Erstbericht zur Prüfung vorlag. Das Lob der Experten fanden insbesondere die Schaffung des Amtes eines Ombudsman und einer parlamentatischen Untersuchungskommission für Menschenrechtsverletzungen unter dem kommunistischen Regime, durch die in einer Vielzahl von Fällen Strafverfahren in Gang gesetzt wurden. Die Reform des Straf- und Strafvollzugsrechts verzögert sich dagegen; der Ausschuß empfahl insoweit insbesondere, einen ausdrücklichen Straftatbestand der Folter zu schaffen und Untersuchungshaft zeitlich zu begrenzen.
Die Auswirkungen des Ausnahmezustandes und der terroristischen Bedrohung des Landes standen im Mittelpunkt der Diskussion des Zweitberichts, den *Ägypten* vorlegte. Die tatsächliche Beachtung der Konvention hält mit ihrer zufriedenstellenden rechtlichen Umsetzung nicht Schritt: Aus Informationen von Nichtregierungsorganisationen und des UN-Sonderberichterstatters über Folter ergab sich, daß Folter noch verbreitet praktiziert wird, wenn auch die Regierungsdelegation dies heftig bestritt. Der CAT begrüßte in diesem Zusammenhang, daß die ägyptische Regierung nichtstaatlichen Menschenrechtsorganisationen Zugang zu Haftanstalten gestattete. Weiterhin empfahl er, interne Mechanismen zur präventiven Kontrolle zu schaffen und Foltervorwürfen energisch nachzugehen, da Folter unter keinen Umständen gerechtfertigt ist. Kritisiert wurde außerdem die Möglichkeit der Exekutive, über Militärgerichte in die Rechtsprechung einzugreifen.
Ein ähnliches Auseinanderfallen von Verankerung der Konvention im Rechtssystem und ihrer Beachtung in der Praxis stellte der Ausschuß bei der Prüfung des Zweitberichts *Ecuadors* fest. Trotz des lobenswerten politischen Willens der Regierung kommt die Reform des Straf- und Strafprozeßrechts nur langsam voran; Widerstand wird vor allem aus den Reihen derjenigen geleistet, die durch die Errichtung unabhängiger Ermittlungsbehörden Machtverlust befürchten. Unzufrieden war der Ausschuß, daß seine Empfehlungen anläßlich der Berichtsprüfung im Jahre 1991 teilweise noch nicht umgesetzt worden sind. Dies gilt insbesondere für die Stärkung der Unabhängigkeit der Justiz und die Notwendigkeit, die Haftanordnung und -prüfung ausschließlich in Richterhand zu legen.
Weitgehend zufrieden zeigten sich die Experten mit der Situation in *Portugal*, das mit einer gerügten Verspätung von drei Jahren erstmals einen Bericht vorlegte. Besorgnis erregten jedoch Berichte über einzelne Fälle der Mißhandlung von Personen in Polizeigewahrsam. Die Experten hoben hervor, daß die verzögerte Einleitung von Ermittlungsverfahren in diesen Fällen, die leichte Bestrafung der Täter und ihre spätere Begnadigung schon aus Gründen der Generalprävention nicht mit der Konvention vereinbar sind. Auf eine positive Resonanz stießen die unmittelbare innerstaatliche Anwendbarkeit der Konvention und die zahlreichen Ausbildungs- und Informationsprogramme für Polizeibeamte.
Zentraler Punkt der Prüfung des Erstberichts von *Zypern* waren Mechanismen zur Untersuchung von Mißhandlungsvorwürfen. Der CAT lobte die Umsetzung der Konvention in das innerstaatliche Recht, insbesondere den weiten Anwendungsbereich des Folterverbots, und die Untersuchungs- und Berichtsbefugnis des Ombudsman. Hinsichtlich der Errichtung einer Untersuchungskommission im Anschluß an die Feststellungen im Bericht des Europäischen Komitees zur Verhinderung der Folter hoben die Experten hervor, daß solche Beschwerdeausschüsse die Gewähr für Unvoreingenommenheit und Unabhängigkeit bieten müssen. Besonders in »kleinen, homogenen Staaten« können nach Ansicht des Ausschusses internationale Institutionen eine Katalysatorfunktion hin zum Wandel von Praktiken und Verhaltensweisen ausfüllen.

Beate Rudolf ❑