

Neue Entwicklungen - Fakultativprotokoll der Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (FP-CAT)

Claudia Mahler

Bereits im Jahr 1992 richtete die Menschenrechtskommission¹ eine Arbeitsgruppe ein, die die Bemühungen zur Gestaltung und Einrichtung eines Fakultativprotokolls der Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment – CAT) vorantreiben sollte.² Die Grundlage für das Protokoll bildete ein Entwurf von Costa Rica, der im Jahr 1991 eingebracht wurde.³ Mit diesem Fakultativprotokoll zu CAT soll ein zusätzlicher Besuchs- und Überwachungsmechanismus mit präventiver Wirkung ins Leben gerufen werden. Dieser präventive Ansatz soll den Schutz vor Folter weltweit verbessern. Bei der Gestaltung des Entwurfes hat man sich am bereits bestehenden präventiven Besuchssystem des Europarates im Rahmen der Europäischen Konvention zur Verhütung von Folter (CPT)⁴ orientiert. Der neue Gedanke des Fakultativprotokolls besteht in einem sowohl internationalen als auch nationalen Besuchssystem, damit eine flächendeckende Prävention in den Staaten erfolgen kann. Der Entwurf des Fakultativprotokolls zu CAT wurde am 18. Dezember 2002 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommen. Seit dem 1. Januar 2003 liegt das Dokument zur Unterzeichnung auf.⁵ Das Fakultativprotokoll zur Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (FP-CAT) ist am 22. Juni 2006 nach der zwanzigsten Ratifikation in Kraft getreten.⁶

Das Fakultativprotokoll soll den Schutz vor Folter durch CAT, welches die Generalversammlung der Vereinten Nationen im Jahre 1984 verabschiedete, verbessern.⁷ Denn mit dem Beitritt zur Konvention gehen die Vertragsstaaten bisher nur die Verpflichtung ein, Maßnahmen zu ergreifen, um Folter und unmenschliche und erniedrigende Behandlung in ihrem Hoheitsgebiet zu verhindern und zu bekämpfen. Dieser Schutz setzt erst nach einer Folterhandlung ein, daher wäre der vom FP-CAT verfolgte, präventive Ansatz eine erfolgverspre-

¹ Die Menschenrechtskommission wurde aufgelöst, ihre Aufgaben übernimmt nun der Menschenrechtsrat, siehe dazu *N. Weiß*, Der neugeschaffene Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen in: MRM 2006, S. 80-86.

² Einführung einer Arbeitsgruppe durch die Resolution 1992/43 vom 3. März 1992.

³ UN-Dok. E/CN.4/1991/66 vom 22. Januar 1991.

⁴ Für weiterführende Information beispielsweise *R. Alleweldt*, Präventiver Menschenrechtsschutz, Ein Blick auf die Tätigkeit des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT), in: *EuGRZ* 1998, S. 245-271. Siehe auch *C. Mahler*, Stichwort: Europäische Konvention zur Verhütung von Folter, Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter (CPT) in: MRM 2004, S. 201-203.

⁵ Resolution der Generalversammlung UN Dok. A/Res/57/199 vom 18. Dezember 2002.

⁶ Bolivien und Honduras traten am 23. Mai 2006 dem FP CAT bei. Albanien, Argentinien, Costa Rica, Dänemark, Georgien, Kroatien, Liberia, Malediven, Mali, Malta, Mauritius, Mexiko, Paraguay, Polen, Spanien, Schweden, Uruguay und das Vereinigte Königreich sind die 18 anderen Staaten, die das FP ratifiziert haben oder beigetreten sind.

⁷ Vom 10. Dezember 1984, BGBl. 1990 II S. 246, UN-Dok. A/RES/39/46. hierzu auch *C. Mahler*, Stichwort: Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT), in: MRM 2003, S. 202-203.

chende Ergänzung. Den Staaten obliegt bisher eine wiederkehrende Berichtspflicht (gem. Art. 19 CAT). In den Staatenberichten werden Fortschritte und Umsetzungen von den Staaten dargelegt. Diese Darstellungen werden vom Ausschuß gegen Folter, einem Expertengremium, geprüft und abschließend mit „Concluding Observations“ kommentiert und bewertet. Die Konvention enthält neben dem erwähnten Staatenberichtsverfahren ein Staatenbeschwerdeverfahren (Art. 21 CAT) und ein Individualbeschwerdeverfahren (Art. 22 CAT). Beiden Beschwerdeverfahren müssen sich die Staaten gesondert unterwerfen, was zu einer geringeren Anzahl überprüfbarer Staaten führt.⁸ Durch die genannten Beschwerde- und Überwachungsmechanismen setzt aber eine erst nachträgliche Überprüfung von Foltervorwürfen ein.

Um den Schutz der Antifolterkonvention nun auch präventiv voran zu treiben, wurde wie schon eingangs erwähnt ein neues Fakultativprotokoll geschaffen. Aber auch dieser Gedanke ist nicht neu, er konnte sich aber bisher nur auf Ebene des Europarates in Form des CPT durchsetzen, da auf Ebene der Vereinten Nationen für vergangene Vorstöße keine Mehrheit gefunden wurde.⁹ Der Ausschuß des CPT überprüft durch Besuche die Situation von Personen, denen die Freiheit entzogen worden ist. Da der Ausschuß des CPT keine nationalen Besuchskörper zur Unterstützung hat, kann er die Staaten des Europarates nur in größeren Abständen schwerpunktmäßig besuchen. Dennoch haben diese Besuche schon bedeutend dazu beigetragen, die Ausgestaltung der Einrichtungen zur Anhaltung und des dazu berufenen Personals zu verbessern.

Aufgrund dieser europäischen Erkenntnisse wurde im Fakultativprotokoll zu CAT in seinem präventiven Besuchssystem die Verankerung eines sowohl internationalen als auch eines nationalen Systems vorgesehen. Die Staaten müssen nach Beitritt zum FP spätestens nach drei Jahren ein nationales Überwachungssystem installiert haben, und damit eine flächendeckende Prävention gewährleisten. Das internationale Überwachungsgremium (Unterausschuß) und die nationalen Besuchskörper haben ein ähnliches Mandat (Art. 14 und 20 FP-CAT). Ziele der Besuche durch die Überwachungskörper werden nicht nur Gefängnisse und Polizeistationen sein, sondern auch Zentren für Asylsuchende, Militärcamps, psychiatrische Spitäler sowie auch Transitzone internationaler Flughäfen. Aufgrund der Vielzahl und der Verschiedenheit der Gewahrsamseinrichtungen können hier auch Probleme im Bereich der Zuständigkeit von föderal strukturierten Staaten auftreten.¹⁰

Im FP ist die Forderung nach einer unabhängigen Kontrolle aller Einrichtungen, in denen Menschen die Freiheit aufgrund behördlicher oder gerichtlicher Entscheidung entzogen worden ist, enthalten. Den nationalen Überwachungsgremien muß von den Vertragsstaaten Unabhängigkeit (Art. 18 FP-CAT) zugestanden werden. Diese Unabhängigkeit besteht in weisungsungebundenen Mitgliedern und einer finanziellen Eigenständigkeit. Aus der finanziellen Unabhängigkeit ergibt sich für den Vertragsstaat die Verpflichtung, für ein ausreichendes Budget zu sorgen (Art. 18 Abs. 3 FP-CAT), was wohl auch zu Schwierigkeiten bei der Umsetzung in vielen Staaten führen wird.

Um die Verpflichtungen aus dem FP-CAT zu erfüllen, muß der Mitgliedstaat einen oder mehrere nationale Überwachungskörper ernennen. Die genaue Zusammensetzung der nationalen Gremien und deren Anzahl werden nicht vorgeschrieben. Bei der Zusammenset-

⁸ Deutschland hat sich diesen Mechanismen mit Erklärung vom 19. Oktober 2001 unterworfen; derzeit haben 56 Staaten die Kompetenz des Komitees nach Art. 21 und 57 Staaten nach Art. 22 anerkannt.

⁹ Der Schweizer *Jean Jacques Gauthier* machte 1976 einen Vorschlag zur Einführung eines präventiven Besuchsystems für Haftanstalten innerhalb der UN-Konvention gegen die Folter (CAT). Dieser Vorschlag stieß auf breite Unterstützung und wurde bei der Menschenrechtskommission durch Costa Rica im Jahre 1980 formell eingebracht, dennoch wurde er nicht behandelt.

¹⁰ *P. Follmar-Otto/H. Cremer*, Das neue Zusatzprotokoll zur UN-Anti-Folter-Konvention, Berlin 2004, S. 7f.

zung eines nationalen Überwachungskörpers soll dennoch darauf Bedacht genommen werden, daß eine ausgewogene Anzahl beider Geschlechter vertreten ist sowie auch Angehörige von Minderheitengruppen repräsentiert sind. Die Experten der Überwachungskörper sollen Vertreter unterschiedlicher Berufsgruppe sein (Art. 18 Abs. 2 FP-CAT). Diese flexiblen Anforderungen entsprechen den unterschiedlichen Staatsstrukturen und sollen die Einführung der Systeme erleichtern.

Es besteht auch die Möglichkeit, vorhandene Strukturen wie beispielsweise Ombudsleute mit den Besuchen zu beauftragen oder gänzlich neue Strukturen zu schaffen. Bei vielen thematisch von einander abgegrenzten Besuchskörpern könnte es Probleme bei der Koordination oder bei Überschneidungen geben. Bei der Neugestaltung oder bereits bestehenden Überwachungsstrukturen im Staat soll eine Kooperation zwischen Staat und Unterausschuß die Einführung oder die Umgestaltung im Sinne des FP vereinfachen und vorantreiben. Für die nationalen Besuchskommissionen sind keine konkreten Regelungen vorgesehen, wie sie ihre Besuche gestalten sollen. Es ist davon aus zu gehen, daß sie ihre Besuche als Ad-hoc-Besuche, wann und wo auch immer sie wollen, oder angemeldete Besuche durchführen können.

Den nationalen Gremien sind alle Informationen, die benötigt werden, vom Vertragsstaat zugänglich zu machen. Darunter fällt die Bekanntmachung, wie vielen Personen die Freiheit entzogen wurde (Art. 20 lit. a FP-CAT) und worauf dieser Freiheitsentzug zurückzuführen ist (Art. 20 lit. b FP-CAT). Um eine unabhängige Untersuchung der Überwachungskörper zu gewährleisten, besteht die Möglichkeit zu persönlichen unbeobachteten Gesprächen mit Betroffenen (Art. 20 lit. d FP-CAT). Orte und Gesprächspartner, die besucht werden, sind frei wählbar (Art. 20 lit. e FP). Personen, die mit den Mitgliedern der Gremien in Kontakt waren, werden vor Sanktionen geschützt (Art. 21 FP-CAT).

Die nationalen Besuchsgremien berichten über ihre Tätigkeiten und geben ihre Empfehlungen an die zuständigen Behörden weiter. Daraus soll sich ein konstruktiver Dialog zwischen dem Vertragsstaat und den Besuchsgremien entwickeln (Art. 22 FP-CAT). Dieser direkte Austausch wird als einer der wichtigsten Punkte neben der präventiven Wirkung der Besuche gesehen. Die jährlichen Berichte der nationalen Besuchsgremien sind vom Vertragsstaat zu veröffentlichen (Art. 23 FP). Es ist aber aus der Formulierung nicht klar erkennbar, ob die Jahresberichte nur einen reinen Tätigkeitsbericht darstellen sollen oder ob darin auch ein Teil an Empfehlungen enthalten sein soll. Eine weitere Besonderheit des FP-CAT ist die direkte Zusammenarbeit des internationalen Unterausschusses mit den nationalen Überwachungskörpern. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet diese Zusammenarbeit zu fördern.

Obwohl Deutschland bereits zu Beginn der Verhandlungen über das FP-CAT sich für diese Ziele einsetzte und auch Befürworter innerhalb der EU war, haben sich aufgrund der Zuständigkeiten zunächst Widerstände in den Ländern entwickelt. Diese wurden im Frühjahr 2006 überwunden, so daß das Bundeskabinett mittlerweile der Zeichnung des FP-CAT zugestimmt hat.¹¹

Wie bereits angedeutet, ergeben sich in Deutschland Schwierigkeiten aufgrund der Aufteilung der Zuständigkeiten der zu kontrollierenden Bereiche zwischen Bund und Ländern. Eine gemeinsame Einrichtung eines Kontrollorgans für Bund und Länder ist aufgrund des verfassungsrechtlichen Verbots der Mischverwaltung nicht möglich. Aus diesem Grunde enthält der Vorschlag Deutschlands ein duales System. Es wird vorgeschlagen, einen Bundesbeauftragten und eine Länderkommission einzurichten.

¹¹ Bundesministerium der Justiz, Mitteilung für die Presse: Bundesregierung ebnet Antifolterübereinkommen der Vereinten Nationen den Weg, Berlin 25. April 2006, www.bmj.bund.de/enid/0,0/Presse/Pressemitteilungen_58.html?druck=1&presseartikel_id=2430 (besucht am 21. August 2006).

Der Bundesbeauftragte wäre für die Kontrolle im Bereich des Bundes, Gewahrsamseinrichtungen der Bundespolizei und Einrichtungen zum Freiheitsentzug von Soldaten durch Behörden der Bundeswehr umfaßt, zuständig. Es würde sich hierbei um einen ehrenamtlich bestellten Sachverständigen handeln. Wie eine Person gleichzeitig die Anforderungen mehrere Geschlechter, Berufsgruppen und Angehöriger von Minderheitengruppen erfüllen soll, ist noch nicht geklärt.

Die Länderkommission soll laut Vorschlag aus einem hauptamtlichen Sekretariat mit vier wissenschaftlichen Mitarbeitern und einer Sachverständigenkommission von vier Mitarbeitern bestehen.¹² In den Zuständigkeitsbereich der Länderkommission fallen der Strafvollzug, Jugendstrafvollzug und Jugendarrest, Untersuchungshaftanstalten, psychiatrische Einrichtungen, Einrichtungen der Abschiebehaft, Gewahrsamseinrichtungen der Polizei, Pflege- und Altenheime sowie Einrichtungen zur geschlossenen Unterbringung von Kindern und Jugendlichen aller 16 Länder. Zusätzlich existieren auch viele rechtsstaatliche Einrichtungen, die bereits Kontrollfunktionen innehaben, aber ob sie geeignet sind und den Anforderungen des FP-CAT entsprechen, ist noch nicht geklärt. Auf jeden Fall entsteht auch hier ein Koordinationsaufwand. Ob die geforderte Dichte der Kontrollen, mit vier Personen zu gewährleisten ist, erscheint eher zweifelhaft.

Der größte Widerstand der Länder gegen das Kommissionsmodell liegt einerseits im Bereich der Kosten und andererseits steht der Gründung eines neuen Kontrollgremiums der zur Zeit betriebene Bürokratieabbau entgegen. Ob der derzeit diskutierte deutsche Vorschlag wirklich den Anforderungen des FP-CAT entspricht kann auch noch im Dialog mit dem Unterausschuß geklärt werden. Denn sollte dieser der Meinung sein, die nationalen Überwachungskörper seien nicht unabhängig oder ihre Arbeit wäre in keiner Weise von Erfolg gekrönt, können die Empfehlungen gegenüber dem Vertragsstaat darauf abzielen die Kompetenz der nationalen Überwachung zu stärken und das Mandat mit dem FP-CAT in Einklang zu bringen. Sollten die Empfehlungen des Unterausschusses keinen Anklang beim Vertragsstaat finden oder gänzlich ignoriert werden, wäre dies eine Mißachtung der Kooperationsverpflichtung zwischen dem Vertragsstaat und dem Unterausschuß. Dies könnte dann zu einer öffentlichen Stellungnahme des Unterausschusses führen, die sich speziell mit der Funktionsweise eines nationalen Überwachungskörpers auseinandersetzen würde (Art. 16 Abs. 4 FP-CAT).

Großbritannien beispielsweise versucht, seine Verpflichtungen mit bereits bestehenden Strukturen zu erfüllen. Die erfolgreiche Koordination aller involvierten Gremien wird wohl der Schlüssel zu einer Erfüllung der Vorgaben aus dem FP-CAT sein.¹³

In Staaten wie der Schweiz werden weit aufwendigere neu zu schaffende Modelle diskutiert. Das Schweizer Modell gibt einen Kompromiß einer Arbeitsgruppe aus Vertretern des Bundes und der Kantone wieder. Der multidisziplinäre Ausschuß auf Bundesebene würde aus 12 ehrenamtlichen Mitgliedern zusammengesetzt sein, aber bisher beinhaltet der Vorschlag noch kein hauptamtliches Sekretariat, was als strukturelle Schwäche gesehen wird.¹⁴

Allein aus diesen Beispielen kann man ersehen, wie unterschiedlich die Ansätze in den Staaten sind. Welche Modell letztlich umgesetzt und vor den Anforderungen des FP-CAT bestehen kann, wird man erst in den nächsten Jahren sehen können.

¹² Ein früherer Vorschlag ging noch von 16 ehrenamtlichen Sachverständigen und einem hauptamtlichen Sekretariat aus.

¹³ Vortrag von *John Kissane*, Department of Constitutional Affairs, Optional Protocol to the United Nations Convention Against Torture, Latvia 27-28 Mai 2005; siehe www.humarights.org.lv/upload-file/OPCAT/John%KissaneENG.doc (besucht am 21. August 2006).

¹⁴ Vortrag des Sektionschefs für Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht im Eidgenössischen Departement des Äußeren, *Daniel Klingele*, vom 14. Dezember 2005 im Rahmen einer Fachtagung in Berlin.