

Das Fakultativprotokoll der Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT - OP)

Claudia Mahler

Inhaltsübersicht

- I. Die Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe
- II. Entstehung und Intention des Fakultativprotokolls
- III. Verpflichtungen der Staaten gegenüber den nationalen Besuchskommissionen und dem Unterausschuß
- IV. Fazit

- I. Die Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe

Die Vereinten Nationen riefen im Jahre 1984 die 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)¹ zum Kampf gegen Folter ins Leben.² Die Konvention definiert in Art. 1 den Begriff der Folter.³ Diese eng gefaßte

Definition hat zu vielen Diskussionen geführt.⁴ Die Vertragsstaaten haben die Pflicht, alle Maßnahmen im Rahmen ihrer innerstaatlichen Gesetzgebung zu ergreifen, um Folterungen innerhalb ihres Verantwortungsbereiches abzuschaffen und zu verhindern. Auch zu dieser Konvention wurde ein „Monitoring System“ eingerichtet. Die Vertragsstaaten haben sich verpflichtet, gem. Art. 19 der Antifolterkonvention (CAT) einen wiederkehrenden Staatenbericht bei dem Ausschuß gegen Folter (Committee Against Torture) einzureichen. Ebenso wurde in der Konvention ein Staatenbeschwerdeverfahren (Art. 21 CAT) und ein Individualbeschwerdever-

werden, zum Beispiel um von ihr oder einem Dritten eine Aussage oder ein Geständnis zu erlangen, um sie für eine tatsächliche oder mutmaßliche von ihr oder einem Dritten begangene Tat zu bestrafen oder um sie oder einen Dritten einzuschüchtern oder zu nötigen, oder aus einem anderen, auf irgendeiner Art von Diskriminierung beruhenden Grund, wenn diese Schmerzen oder Leiden von einem Angehörigen des öffentlichen Dienstes oder einer anderen in amtlicher Eigenschaft handelnden Person, auf deren Veranlassung oder mit deren ausdrücklichem oder stillschweigendem Einverständnis verursacht werden. Der Ausdruck umfaßt nicht Schmerzen oder Leiden, die sich lediglich aus gesetzlich zulässigen Sanktionen ergeben, dazu gehören oder damit verbunden sind.

2) Dieser Artikel läßt alle internationalen Übereinkünfte oder innerstaatlichen Rechtsvorschriften unberührt, die weitergehende Bestimmungen enthalten.“

- ⁴ Vergleiche M. Haedrich, Human Rights Convention, CAT- Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment in: Helmut Volger (Hrsg.) A Concise Encyclopedia of the United Nations, 2002, S. 236ff.

¹ Vom 10. Dezember 1984, BGBl. 1990 II S. 246.

² Vgl. das Stichwort zu CAT in diesem Heft S. 202f. Ausführlich: A. Boulesbaa, The U.N. Convention on Torture and the Prospects for Enforcement, 1999; J. H. Burgers / H. Danelius, The United Nations Convention against Torture, A Handbook on the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 1988.

³ „1) Im Sinne dieses Übereinkommens bezeichnet der Ausdruck Folter jede Handlung, durch die einer Person vorsätzlich große körperliche oder seelische Schmerzen oder Leiden zugefügt

fahren (Art. 22 CAT) verankert. Diese Möglichkeit haben nicht alle Vertragsstaaten des CAT angenommen.

II. Entstehung und Intention des Fakultativprotokolls

Die Bemühungen einer Arbeitsgruppe der Menschenrechtskommission, ein Fakultativprotokoll (FP) zu CAT einzurichten, begannen bereits im Jahre 1992.⁵ Als Basis diente der Arbeitsgruppe der von Costa Rica eingebrachte Entwurf⁶ zu einem Fakultativprotokoll zu CAT.

Der Entwurf wurde am 18. Dezember 2002 angenommen und liegt seit dem 4. Februar 2003 zur Unterschrift auf.⁷ Im FP wurde nach dem Vorbild des CPT⁸ ein neuer Überwachungs- bzw. Besuchs- und Präventionsmechanismus ins Leben gerufen.⁹

Nach der zwanzigsten Ratifikation tritt das FP in Kraft. Durch das FP soll sowohl ein internationales als auch ein nationales Überwachungssystem installiert werden. Zu Beginn haben die Staaten noch die Möglichkeit, zwischen dem nationalen und dem internationalen Überprüfungsmechanismen zu wählen. Nach einer Übergangszeit von 3 Jahren müssen in jedem Fall auch nationale Besuchskörper geschaffen worden sein.

Ziele der Besuche durch die Überwachungskörper werden nicht nur Gefängnisse und Polizeistationen sein, sondern auch Zentren für Asylsuchende, Militärcamps,

psychiatrische Spitäler und Transitzonen internationaler Flughäfen.

Die internationale Kommission wird Unterausschuß genannt und für diesen wird in Art. 13¹⁰ von „regular visits“ gesprochen. Daraus ergibt sich, daß der Unterausschuß einen Besuchsplan erstellen soll, der dem Vertragsstaat mitgeteilt wird. Aus diesem Grund kann man jetzt schon erkennen, daß es dem Unterausschuß nicht möglich sein wird, sogenannte Ad-hoc-Besuche vorzunehmen.

Da für die nationalen Besuchskommissionen keine konkreten Regelungen vorgesehen sind, wie sich ihre Besuche gestalten werden, kann man davon ausgehen, daß sie ihre Besuche als Ad-hoc-Besuche, wann und wo auch immer sie wollen, durchführen können.

Das Mandat der internationalen und nationalen Besuchskörper ist fast identisch und in den Art. 14 und 20 detailliert geregelt.

Den Kommissionen sind alle Informationen, die benötigt werden, vom Vertragsstaat zugänglich zu machen. Darunter fällt die Bekanntmachung, wie viele Personen sich im Freiheitsentzug befinden (Art. 14 Abs. 1 lit. a, Art. 20 lit. a), sowie die zugrundeliegenden Verfahren und die Art der Strafen (Art. 14 Abs. 1 lit. b und Art. 20 lit. b). Es muß den Kommissionen Zugang zu allen Orten des Strafvollzugs und allen anderen möglichen Orten, die zu einer unfreiwilligen Anhaltung geeignet sind, gewährt werden (Art. 14 Abs. 1 lit. c und Art. 20 lit. c).

In diesem Punkt wurde die Kompetenz des Unterausschusses eingeschränkt, da der Staat den Zugang zu einzelnen Orten für die internationale Kommission vorübergehend verweigern kann, wenn es sich um eine dringliche Angelegenheit, wie z.B. eine Maßnahme der nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung, usw. handelt (Art. 14 Abs. 2).

⁵ Einführung einer Arbeitsgruppe durch die Resolution 1992/43 vom 3. März 1992.

⁶ E/CN.4/1991/66.

⁷ UN-Dok. A/RES/57/199, zu finden unter: www.unhchr.ch/html/menu2/6/cat/treaties/opcat.htm (besucht am 17. November 2003).

⁸ CPT = European Committee Against Torture.

⁹ 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.

¹⁰ Artikel ohne weitere Angaben sind solche des Fakultativprotokolls zu CAT.

Um eine unabhängige Untersuchung der Kommissionen zu gewährleisten, besteht die Möglichkeit zu persönlichen unbeobachteten Gesprächen mit Betroffenen (Art. 14 Abs. 1 und Art. 20 lit. d).

Die Kommissionen können die Orte, die sie besuchen wollen, und ihre Gesprächspartner frei wählen (Art. 14 Abs. 1 lit. e und Art. 20 lit. e). Zusätzlich wurde die Möglichkeit geschaffen, Personen, die mit den Kommissionen in Kontakt waren, vor Sanktionen zu schützen (Art. 15 und Art. 21).

Besonders zielführend, um die erworbenen Erkenntnisse und die daraus zu ziehenden Rückschlüsse dem Vertragsstaat mitzuteilen, erscheinen die Nachberichte der Kommissionen. Dies wird wohl der praxisrelevanteste Punkt neben der präventiven Wirkung der Besuche werden.

Die Berichte des Unterausschusses werden sowohl an die Vertragspartei als auch an die nationalen Besuchskommissionen weitergeleitet (Art. 16 Abs. 1). Die Berichte werden von Seiten der Kommissionen vertraulich behandelt, es besteht aber sehr wohl die Möglichkeit, daß sie durch eine Vertragspartei veröffentlicht werden. Empfehlungen des Unterausschusses sind nicht bindend wie Urteile.¹¹ Falls sie aber von einem Vertragsstaat vollständig ignoriert werden und dieser sich nicht in einen Dialog darüber einläßt, kann der Unterausschuß einen Bericht an CAT verfassen, der wiederum zu einem öffentlichen Statement oder zur Veröffentlichung des Berichts führen kann (Art. 16 Abs. 4). Der Unterausschuß wird einen jährlichen Bericht über seine Arbeit an den Ausschuß gegen Folter übermitteln (Art. 16 Abs. 3).

Auch die nationalen Besuchskommissionen schreiben Berichte und leiten ihre Empfehlungen an die zuständigen Behörden weiter. Die Vertragsstaaten sollen sich mit den Empfehlungen in einem Dialog mit den Besuchskörpern auseinandersetzen (Art.

¹¹ Mit diesem Manko sind auch die Entscheidungen des Menschenrechtsausschusses behaftet, dennoch werden sie von den meisten Vertragsstaaten umgesetzt.

22). Ebenso besteht auch die Pflicht, die jährlichen Berichte der nationalen Besuchskommissionen zu veröffentlichen (Art. 23). Es ist aber aus der Formulierung nicht klar erkennbar, ob die Jahresberichte nur einen reinen Tätigkeitsbericht darstellen sollen oder ob darin auch ein Teil mit Empfehlungen enthalten sein soll.

III. Verpflichtungen der Staaten gegenüber den nationalen Besuchskommissionen und dem Unterausschuß

Der Vertragsstaat muß einen oder mehrere nationale Überwachungskörper schaffen oder bereits bestehende dem FP zuordnen. Es ergeben sich aus dem FP keine klaren Verpflichtungen, wie die Kommissionen zusammengesetzt sein oder wieviele Kommissionen zur Überwachung in einem Vertragsstaat eingerichtet werden sollen. Daraus kann sich jede mögliche Struktur der Überwachungssysteme entwickeln.

Dies kommt den unterschiedlichen Staatsstrukturen entgegen. Wenn in einem Vertragsstaat noch kein nationaler Überwachungskörper besteht, der mit diesen Aufgaben betraut werden könnte, kann der Unterausschuß bei der Einrichtung eines solchen Gremiums behilflich sein (Art. 11 lit. b (i)). Würde bereits ein solcher Überwachungsmechanismus bestehen, kann die Kooperation zwischen Staat und Unterausschuß aus Beratung und anleitender Hilfestellung bestehen.

Daher folgen hier die ersten Überlegungen, inwieweit man bestehende Strukturen einbeziehen kann. Ein Beispiel wären die Kommissionen des österreichischen Menschenrechtsbeirates, die sich mit Anhaltungen durch Sicherheitsbehörden befassen, sie könnten nach der Erhöhung ihrer Unabhängigkeit als nationale Kommissionen in Betracht kommen.¹² Es wäre auch mög-

¹² Ausführliche Abhandlungen bei C. Mahler, Der österreichische Menschenrechtsbeirat in: MenschenRechtsMagazin 2002, S. 28-33; dies., Die Kommissionen des Menschenrechtsbeirates in: MenschenRechtsMagazin 2002, S. 132-135.

lich, bereits vorhandene Ombudsleute mit den Besuchen zu beauftragen oder gänzlich neue Strukturen zu schaffen. Bei vielen thematisch voneinander abgegrenzten Besuchskörpern könnte es Probleme bei der Koordination oder bei Überschneidungen geben.

Eine der wichtigsten Garantien, die ein Staat den Überwachungskörpern zugestehen muß, ist die Garantie der Unabhängigkeit, wie sie in Art. 18 gefordert ist. Diese Unabhängigkeit wird durch nicht weisungsgebundene Mitglieder garantiert. Dieses System hat sich schon bei vielen Ausschüssen und Komitees bewährt.

Die gesamte Struktur der Überwachungskörper muß finanziell unabhängig sein, daher besteht für den Vertragsstaat die Verpflichtung, für ein ausreichendes Budget zu sorgen (Art. 18 Abs. 3). Wenn der Unterausschuß der Meinung wäre, 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 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 könnte (Art. 16 Abs. 4). Eine Besonderheit des neuen FP ist die direkte Zusammenarbeit des Unterausschusses mit den nationalen Überwachungskörpern; die Vertragsstaaten haben die Verpflichtung, diese Verbindung zu unterstützen. Zwischen den beiden Überwachungskörpern auf nationaler und UN-Ebene kann ein Austausch der Berichte erfolgen. Der Unterausschuß kann dem nationalen Überwachungskörper mit Rat zur Seite stehen oder diesen auch im Be-

reich der Ausbildung seiner Mitglieder unterstützen (Art. 11 lit. b (ii)).

Bei der Zusammensetzung eines nationalen Überwachungskörpers soll darauf Bedacht genommen werden, daß eine ausgewogene Anzahl beider Geschlechter vertreten ist sowie auch Angehörige von Minderheiten-Gruppen repräsentiert werden. Die Mitglieder der Überwachungskörper sollen Experten von unterschiedlichen Berufsgruppen sein (Art. 18 Abs. 2).

Die größte Verpflichtung der Vertragsstaaten besteht in der Öffnung aller Anhalteräumlichkeiten und darin, den weiteren Zugang zu Informationen für die Überwachungskörper sicherzustellen (Art. 20).

Die Staaten haben auch die Verpflichtung, sich mit den Berichten der nationalen Überwachungskörper zu befassen und in einen Dialog einzutreten (Art. 22). Auch müssen die Jahresberichte publiziert und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden (Art. 23).

IV. Fazit

Durch die Schaffung des FP zu CAT wird eine weitere Lücke im Überwachungssystem geschlossen. Es bleibt zu hoffen, daß die nationalen Besuchskörper ihrem flächendeckenden Auftrag gerecht werden können und nicht nur als Feigenblatt eingerichtet werden. Dies wäre ein wichtiger Beitrag zur effektiven Umsetzung der Antifolter Konvention der Vereinten Nationen.