

Norman Weiß:

Auswertung der Rechtsprechung des Ausschusses gegen die Folter (CAT)

Berichtszeitraum 17. bis 19. Sitzungsperiode (bis 21. November 1997)¹

- I. Einführung**
- II. 17. Sitzungsperiode**
(11. - 22. November 1996)
- III. 18. Sitzungsperiode**
(28. April bis 9. Mai 1997)
 - 1. *Staatenberichte*
 - 2. *Sonstiges*
- IV. 19. Sitzungsperiode**
(10. - 21. November 1997)
 - 1. *Staatenberichte*
 - 2. *Individualbeschwerden*
 - 3. *Sonstiges*

Kontrollbesuche in den Mitgliedstaaten umfaßt, errichtet.²

Der Ausschuß gegen Folter (CAT) nahm seine Arbeit am 1. Januar 1988 auf. Er besteht aus zehn unabhängigen Experten, die aus dem Kreise der Mitgliedstaaten für die Dauer von vier Jahren gewählt werden.

Die Kontrollmechanismen umfassen ein für alle Mitgliedstaaten obligatorisches Berichtsverfahren (Artikel 19), daneben fakultativ die Individualbeschwerde (Artikel 22) und die Staatenbeschwerde (Artikel 21).³

Darüber hinaus kann der Ausschuß im Falle gut dokumentierter Hinweise auf systematische Folterpraktiken gemäß Artikel 20 ein Untersuchungsverfahren einleiten. Er ist hierzu weder an Anträge gebunden noch auf Zustimmung angewiesen, sondern kann von Amts wegen tätig werden. Allerdings bedarf er für die Einreise in einen zu untersuchenden Staat dessen Erlaubnis. Das Verfahren nach Artikel 20 kann darüber hinaus nach Artikel 28 bei der Ratifikation ausdrücklich ausgeschlossen werden.⁴

I. Einführung

Das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe wurde am 10. Dezember 1984 verabschiedet und trat am 26. Juni 1987 in Kraft. Die Bedeutung des Übereinkommens liegt zum einen darin, daß die Möglichkeiten der Strafverfolgung in den Unterzeichnerstaaten ausgeweitet werden. Zum anderen wurde ein internationaler Überwachungsmechanismus, der Staatenberichtsverfahren, Individualbeschwerdeverfahren und

² Siehe dazu *Weiß*, Einführung in den Individualrechtsschutz nach der Anti-Folterkonvention der Vereinten Nationen, in: MRM, Heft 3/Juni 1997, S. 10 ff.

³ Zum 31. Januar 1998 haben sich 41 Staaten der Staatenbeschwerde und 40 der Individualbeschwerde unterworfen.

⁴ Elf der heute 105 Vertragsstaaten haben von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.

¹ Dieser Bericht knüpft an den ersten Bericht in MRM, Heft 3/Juni 1997, S. 15ff. an.

II. 17. Sitzungsperiode (11. - 22. November 1996)

In dieser Sitzungsperiode befaßte sich der Ausschuß mit Berichten der Russischen Föderation, Südkoreas, Algeriens, Uruguays, Polens und Georgiens. Außerdem gab der Ausschuß eine Stellungnahme zu einer Entscheidung des Israelischen Supreme Court ab, die die Gewaltanwendung bei Verhören für zulässig erklärt hatte.

Die *Russische Föderation* legte ihren zweiten periodischen Bericht vor. Bei dessen Bewertung nahm der Ausschuß positiv zur Kenntnis, daß das neue Strafgesetzbuch verschiedene Tatbestände als Folter einstufte. Außerdem wurde die Errichtung der Präsidentenkommission über Menschenrechte und die Ernennung eines Menschenrechtsbeauftragten positiv beurteilt. Gewürdigt wurde außerdem, daß der Vorbehalt zu Artikel 20 zurückgezogen wurde und Unterwerfungserklärung zu den Beschwerdeverfahren gemäß Artikel 21 und 22 abgegeben wurden.

Der Ausschuß nahm zur Kenntnis, daß aus den innerstaatlichen Umstrukturierungsprozessen Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Übereinkommens zu beobachten sind. Er empfahl Verbesserungen in der Ausbildung des Personals in den Bereichen Medizin, Polizei und Justiz. Der Ausschuß erklärte seine Besorgnis über verschiedene Dekrete des Präsidenten, nach denen die Inhaftierung Verdächtiger bis zu einer Dauer von 30 Tagen möglich ist. Neben den Zuständen in den Gefängnissen wurde insbesondere die fehlende Möglichkeit gerügt, Beschwerden von Häftlingen über Mißhandlungen und Haftbedingungen schnell und effektiv zu prüfen. Schließlich forderte der Ausschuß die Errichtung eines unabhängigen Untersuchungsgremiums, das sich mit den Vorwürfen hinsichtlich Folter und son-

stiger unmenschlicher Behandlung durch Militärkräfte und tschetschenische Separatisten befassen sollte.

Südkorea legte seinen Erstbericht vor. Die Regierung sah sich einem starken Aufgebot südkoreanischer Nicht-Regierungsorganisationen gegenüber, die einen gemeinsamen Gegenbericht vorlegten.

Der Ausschuß und die Delegationen diskutierten besonders intensiv über die nationalen Sicherheitsgesetze, die es der Regierung ermöglichen, Studenten und andere Oppositionelle erleichtert in Haft zu nehmen. Die Regierung unterstrich die Notwendigkeit dieser Sicherheitsgesetze und machte deutlich, daß sie trotz internationaler Proteste und der Einwendungen des Ausschusses an diesen Gesetzen festhalten wolle.

Der Ausschuß empfahl Südkorea unter anderem, einen Straftatbestand für Folter in Übereinstimmung mit Artikel 1 des Übereinkommens zu schaffen sowie Polizeikräfte und Angehörige der öffentlichen Strafverfolgung für die Folterproblematik zu sensibilisieren. Der Ausschuß mahnte Reformen im Bereich der Justiz an, etwa die Einrichtung unabhängiger Überwachungs-gremien, zu deren Aufgaben es gehören sollte, Gefängnisse und andere Haftanstalten zu besuchen. Ferner sollte der Rechtsanwalt eines Beschuldigten während sämtlicher Verhöre anwesend sein.

Der Ausschuß begrüßte einige Verbesserungen, wie sie sich in Gesetzesänderungen zeigten. Ebenfalls positiv bewertet wurde die Amnestierung einer großen Zahl zu Unrecht verfolgter Bürger und deren Wiedereinsetzung in ihre vorherigen Rechte.

Im Zusammenhang mit dem zweiten periodischen Bericht *Algeriens* nahm der Ausschuß die sich aus dem Transformationsprozeß ergebenden Schwierigkeiten zur Kenntnis. Er begrüßte, daß Algerien sich trotz der wirtschaftlichen und sozialen Schwierigkeiten bemühe, auf dem Weg zu einem Mehrparteiensystem voranzuschreiten und gleichzeitig die Bedingungen in seinen Haftanstalten zu untersuchen und daraus gegebenenfalls Konsequenzen (Schließung) zu ziehen. Der Wille der algerischen Regierung, Menschenrechte besser zu schützen, komme unter anderem darin zum Ausdruck, daß verschiedene Institutionen ins Leben gerufen worden seien, die auch der einzelne Bürger anrufen könne.

Der Ausschuß äußerte sich betroffen darüber, daß der Polizeigewahrsam nun bis zu 12 Tage dauern könne, eine gerichtliche Kontrolle nicht unbedingt stattfinde, und daß es wieder zu Berichten über Foltervorfälle gekommen sei. Der Ausschuß regte an, den gesamten Text des Übereinkommens in der amtlichen Regierungszeitung zu veröffentlichen und außerdem den Tatbestand der Folter im algerischen Recht an Artikel 1 des Übereinkommens zu orientieren. Es sollten Maßnahmen getroffen werden, um sicherzustellen, daß Entscheidungen über die persönliche Freiheit nur von Gerichten gefällt werden dürfen, und daß außerdem in begründeten Verdachtsfällen Foltervorwürfen in einem objektiven Verfahren nachgegangen werden können sollte.

Der zweite periodische Bericht *Uruguay*s wurde zum Anlaß genommen, verschiedene positive Entwicklungen in diesem Land zu würdigen: so sei eine Reform des Strafverfahrensrechts in Gang gesetzt worden, und es fänden regelmäßige Besuche von Haftanstalten

durch einen Regierungsausschuß statt, in dem auch ein Indio-Repräsentant vertreten ist. Besonderes gewürdigt wurden die Anstrengungen der Regierung, die Konvention zu veröffentlichen und Staatsbedienstete im Bereich der Vermeidung von Folter zu schulen.

Bemängelt wurde das langsame Tempo der innerstaatlichen Umsetzung des Übereinkommens, die zögerliche Haltung Uruguays bei der Umsetzung der Empfehlungen des Ausschusses und schließlich das Fehlen einer speziellen Definition des Folterbegriffs in nationalen Recht.

Der zweite periodische Bericht *Polens* gab dem Ausschuß Gelegenheit, Reformen im politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen System des Staates zu begrüßen. Außerdem wurde zur Kenntnis genommen, daß die Regierung zwischenzeitlich weitere Menschenrechtsübereinkommen ratifizierte und Militär, Polizei und Gefängnisbeamte inzwischen bei der Anwendung von Strafmaßnahmen strikte Regeln beachten müssen. Gleichzeitig wies der Ausschuß daraufhin, daß wesentliche Reformgesetze noch im Entwurfsstadium verharren. Mit Besorgnis nahm der Ausschuß unter anderem die lange Dauer der Untersuchungshaft, die Zulässigkeit von gewaltsamen Erziehungsmaßnahmen und das Fehlen eines Foltertatbestandes im neuen Strafgesetzbuch zur Kenntnis. Der Ausschuß regte an, daß eine formelle und effektive gerichtliche Kontrolle über die Einhaltung des Übereinkommens möglich werden solle. Der Ausschuß empfahl, die derzeit mögliche Dauer der Untersuchungshaft von bis zu zwei Jahren zu beschränken, und regte außerdem an, den Zugang von Anwälten, Ärzten und Familienmitgliedern auch während der ersten 48 Stunden des

Gewahrsams zu ermöglichen. Ferner sollten Schulungsprogramme für die beteiligten Mitarbeiter von Polizei und Justiz eingerichtet und ein unabhängiges Gremium errichtet werden, das Foltervorwürfen in diesem Bereich nachgehen könne.

Georgien schließlich legte seinen Erstbericht vor. Die Regierungsdelegationen wies auf die Schwierigkeiten des Transformationsprozesses hin und verschwiegen nicht die inneren - ethnischen und politischen - bürgerkriegsähnlichen Konflikte. Gleichwohl setze die Regierung ihr Bemühen fort, eine auf Achtung der Menschenrechte gegründete Demokratie zu errichten. Es sei der Delegation bewußt, daß Folter und Mißhandlungen immer noch vorkämen.

Der Ausschuß begrüßte die Reform des Strafgesetzbuches und des Strafverfahrensrechts ebenso wie die Einrichtung eines Ombudsmannes. Hindernisse auf dem Weg der Umsetzung des Übereinkommens wurden vom Ausschuß in den politischen und wirtschaftlichen Verhältnissen in Georgien ebenso gesehen wie in der mangelnden Bereitschaft der Bürokratie, verfassungsrechtliche und einfachgesetzliche Reformen zu akzeptieren und schließlich im Fehlen einer unabhängigen Justiz. Unter Rückgriff auf NGO-Berichte gab der Ausschuß seinem Bedauern über den Umfang der Foltervorwürfe Ausdruck. Der Ausschuß bedauerte ferner das offensichtliche Fehlen von raschen Untersuchungsmöglichkeiten gegenüber Foltervorwürfen sowie die unzureichenden Haftbedingungen. Der Ausschuß empfahl die sofortige Umsetzung eines Präsidentendekrets, dem zufolge Folter eingestellt werden solle. Außerdem empfahl der Ausschuß die Übernahme eines Foltertatbestandes entsprechend

den Vorgaben des Übereinkommens in das nationale Strafgesetzbuch sowie eine zeitliche Begrenzung des Polizeigewahrsams. Darüber hinaus sollten unabhängige Untersuchungsverfahren eingerichtet werden, mit denen den Vorwürfen von Folter und Mißhandlungen nachgegangen sowie eine Kontrolle des Personals ermöglicht werden solle. Dazu sei es notwendig, die Zuständigkeiten vom Innenministerium auf das Justizministerium oder gar auf ein unabhängiges Überprüfungsministerium zu übertragen.

III. 18. Sitzungsperiode (28. April bis 9. Mai 1997)

In dieser Sitzung befaßte sich der CAT mit Berichten aus folgenden Staaten: Ukraine, Mexiko, Dänemark, Paraguay, Schweden, Namibia.

Außerdem präsentierte *Israel* einen Sonderbericht, in dem die Befragungstechniken verteidigt wurden. Der Ausschuß kam jedoch zu dem Ergebnis, daß die Verhörpraktiken insgesamt als Folter zu bewerten seien.

1. Staatenberichte

Die hier vorliegenden sechs Berichte spiegelten verschiedene Stadien des Kampfes gegen Folter in den unterschiedlichen Staaten wieder. Auf den einen Seite fanden sich *Dänemark* und *Schweden*, die auf einen im wesentlichen erfolgreichen Kampf gegen die Folter zurückblicken können. Bezüglich Dänemarks wurde das Behandlungs- und Rehabilitationszentrum für Folteropfer ebenso gewürdigt wie zusätzliche Reformvorhaben in den Bereichen Polizei-, Justiz- und Strafverfahren. Mit Blick auf Schweden konnte der Ausschuß nur feststellen, daß es keinerlei Anzeichen für Fälle von Folter gegeben habe.

Die einzigen Kritikpunkte gegenüber Dänemark waren, daß das Übereinkommen noch nicht Teil des innerstaatlichen Rechts sei, sowie die Befürchtung, daß Flüchtlingen bei ihrer Ausweisung in ihren Herkunftstaaten Folter drohen könne.

Besonderes Interesse galt der Situation in Staaten wie *Paraguay* - nach dem Ende der Militärherrschaft - oder der *Ukraine* und *Namibia* - die sich sämtlich in einem Transformationsprozeß befinden. Mit Blick auf Paraguay nahm der Ausschuß die Fortschritte zu Kenntnis, gab jedoch seiner Betroffenheit Ausdruck, daß Folter und Mißhandlungen weiterhin vorkämen und daß erzwungene Geständnisse weiterhin vor Gericht als Beweismittel verwendet würden. Auch die Ukraine hat substantielle Fortschritte zu verzeichnen (so wurde die Todesstrafe abgeschafft und der Staat trat 1995 dem Europarat bei) doch lenkte der Ausschuß den Blick auf Schwierigkeiten in System der Strafjustiz, insbesondere illegale Verhaftungen, illegal herbeigeführte Geständnisse sowie Mißhandlungen während Verhören und überfüllte Gefängnisse.

Die Regierung Namibias gab zu, daß Folter weiter vorkommt, obwohl die neue Verfassung sie verbiete. Allerdings wurde mit Stolz darauf hingewiesen, daß systematische Folterungen der Vergangenheit angehörten. Der Ausschuß wies auf der Basis von NGO-Informationen auf verschiedene Einzelfälle hin, in denen die Behörden Foltervorwürfen nicht nachgegangen seien.

Gegenüber der mexikanischen Regierung wies der Ausschuß daraufhin, daß kontinuierlichen und verlässlichen Berichten zufolge in *Mexiko* systematisch gefoltert werde, obwohl die Regierung verschiedene Initiativen zur Bekämpfung der Folter ergriffen habe, deren

Ineffektivität die Folterer aber weiterhin straflos ausgehen lasse.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß ein Hauptaugenmerk des Ausschusses auch in dieser Sitzungsperiode wieder darauf lag, daß innerstaatliche Straftatbestände geschaffen werden, die mit Artikel 1 des Übereinkommens übereinstimmen. Zweitens wurde das Bedürfnis nach unabhängigen Überwachungs- und Untersuchungsgremien wiederholt. Dies gestaltet sich bei vielen Fällen gerade in Vorwürfen gegenüber Justizbeamten schwierig. Darüber hinaus wurde eine Verbesserung der Haftbedingungen ebenso angeregt wie verstärkte Erziehungs- und Aufklärungsmaßnahmen über den Inhalt der Konvention. Schließlich wies der Ausschuß immer wieder darauf hin, daß es notwendig sei, das Übereinkommen innerstaatlich unmittelbar anwendbar werden zu lassen, so daß sich der einzelne vor nationalen Gerichten auf das Übereinkommen berufen kann. Der Ausschuß forderte die Staaten darüber hinaus auf, ihre eventuell bestehenden Vorbehalte gegenüber der Konvention zurückzunehmen.

In der achtzehnten Sitzungsperiode lag dem Ausschuß auch der Sonderbericht *Israels* zur Beratung vor, der durch die Entscheidung des Israelischen Supreme Court vom November 1996 notwendig geworden war. Damals hatte der Supreme Court mäßige körperliche Gewalt während eines Verhöres für zulässig erklärt. Der Ausschuß kam auf der Grundlage von Berichten verschiedener NGOs, die von der israelischen Regierung weder bestätigt noch bestritten worden waren, zu dem Ergebnis, daß die nachfolgend beschriebenen Verhörmethoden systematisch angewendet werden. Nach Auffassung des Ausschusses stellen sie Verletzungen

von Artikel 16 dar und sind gleichzeitig als Folter im Sinne von Artikel 1 des Übereinkommens zu bewerten. Diese Schlußfolgerung sei vor allem dann naheliegend, wenn die nachstehenden Befragungsmethoden kombiniert angewendet würden, was nach Ansicht des Ausschusses grundsätzlich der Fall sei.

Die Methoden werden wie folgt charakterisiert:

1. Einsperren unter sehr schmerzhaften Bedingungen,
2. den Gefangenen werden unter bestimmten Bedingungen Kapuzen übergezogen bzw. die Augen verbunden,
3. Beschallung mit lauter Musik für lange Zeiträume,
4. die Gefangenen werden für lange Zeiträume wachgehalten,
5. Drohung, inklusive Todesdrohung,
6. gewaltsames und kräftiges Schütteln,
7. die Gefangenen werden mit sehr kalter Luft abgeschreckt.

2. Sonstiges

Der Ausschuß wies auf die hohe Zahl verspäteter oder überfälliger Berichte hin. Manche Vertragsstaaten hätten bis zu vierzehn Mahnschreiben erhalten. Der Ausschuß konnte sich jedoch nicht dazu entschließen, die Situation in den Staaten auch ohne deren Bericht auf der Grundlage der ihm vorliegenden sonstigen Informationen (hauptsächlich von Nicht-Regierungsorganisationen und anderen Ausschüssen oder sonstigen UN-Gremien) zu erörtern.

Der Ausschuß will vielmehr an seiner bisherigen Praxis festhalten und diejenigen Staaten, die ihrer Berichtspflicht nicht nachkommen, auf seiner Ab-

schlußpressekonferenz öffentlich benennen.

Außerdem nahm der Ausschuß den Bericht des Sonderberichterstatters über Folter zu Kenntnis und unterrichtete sich über Stellungnahmen und Resolutionen der Menschenrechtskommission zu körperlichen Strafen und der Todesstrafe.

IV. 19 Sitzungsperiode (10. -21. November 1997)

1. Staatenberichte

Dem Ausschuß lagen in der neunzehnten Sitzungsperiode sechs Staatenberichte aus Spanien, Portugal, Kuba, Argentinien, Zypern und der Schweiz vor.

Der Ausschuß stellte fest, daß die behandelten Fälle von Folter und Mißhandlung in *Spanien* sehr eng mit rassistischen Einstellungen verbunden sind. Auch gegenüber *Portugal* kritisierte der Ausschuß, daß das Land - trotz mehrerer bemerkenswerter Gesetzesänderungen - jüngsten Fällen von Mißhandlungen, Folter und verdächtigen Todesfällen während der Haft nicht entgegengetreten sei.

Im Blickpunkt der Kritik stand jedoch die *Schweiz*. Hier fielen dem Ausschuß insbesondere die Haftbedingungen von Ausländern oder schweizerischen Staatsbürgern mit dunkler Hautfarbe negativ auf.

Gegenüber der Mehrzahl der sechs untersuchten Staaten mußte der Ausschuß feststellen, daß die Aktivitäten zur Eindämmung entsprechender Vorkommnisse nicht ausreiche. Insbesondere der Schweiz wurde dringend anempfohlen, Häftlingen das Recht einzuräumen, Kontakt zu einem Anwalt aufzunehmen, von einem unabhängigen Arzt untersucht zu werden und sich mit Familienmitgliedern in Verbindung zu

setzen. Vergleichbare Mißstände bemängelte der Ausschuß gegenüber *Kuba*, wo insbesondere die Situation von sogenannten Dissidenten Anlaß zur Sorge gab. Der Ausschuß empfahl sowohl der Schweiz als auch Kuba, einen speziellen Straftatbestand für Folter zu schaffen.

Aber auch in den Fällen, in denen Staaten angemessene Schritte unternommen hatten, um Folter zu einer Straftat zu machen, fehlte es häufig an der Durchsetzung. So stellte der Ausschuß fest, daß *Argentinien* die vorhandenen Schutzgarantien - gerade im Bereich der Untersuchungshaft - nicht hinreichend nutze. Der Ausschuß erwähnte in diesem Zusammenhang lobend *Zypern*, das nach Ansicht des Ausschusses keine Probleme mit Folter habe; die Situation wurde insgesamt als exzellent beurteilt.

Kritik am Umgang mit Vorwürfen gegenüber der Polizei wurde sowohl mit Blick auf Argentinien als auch auf die Schweiz geäußert. Selbst wenn es zu Strafverfolgungsmaßnahmen gegenüber Beamten komme, so würden in Argentinien selten wirksame Strafen verhängt. Diese Kritik übte der Ausschuß auch gegenüber der Schweiz, traf hier jedoch auf großes Unverständnis der Regierungsdelegation. So wies der Chef der Genfer Polizei stolz darauf hin, daß ein Polizeibeamter für eine falsche Anschuldigung mit einer Woche

unbezahlten Urlaubs bestraft worden sei, was eine schwere Sanktion darstelle.

Generell forderte der Ausschuß die beteiligten Staaten dazu auf, ihre Schutzmaßnahmen der beteiligten Personengruppen, insbesondere mit Blick auf die im Übereinkommen garantierten Rechte, zu verstärken.

2. *Individualbeschwerden*

Der Ausschuß beriet über neun Beschwerden, von denen vier für unzulässig und drei für zulässig erkannt wurden. In zwei Fällen, in denen es um das Verbot des Non-refoulements gemäß Art. 3 ging, entschied der Ausschuß in der Sache und verneinte eine Konventionsverletzung.

3. *Sonstiges*

Nachdem er bereits in der achtzehnten Sitzung zu dem Sonderbericht *Israels* Stellung genommen hatte, erklärte der Ausschuß nunmehr, daß ihm glaubhafte Informationen über Fälle von Folter in Israel vorlägen. Er erklärte seine Sorge über die sich verschlechternde Lage dort. Der Ausschuß richtete einen Brief an die israelische Regierung und forderte sie dazu auf, ihren verspäteten Bericht rechtzeitig zur nächsten Sitzungsperiode vorzulegen.