Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 1997 - Teil II[1]

Ulrike Eppe

I. Überblick

Neben dem Staatenberichtsverfahren ist die Prüfung von Individualbeschwerden die zweite wichtige Säule, um die Einhaltung der Verpflichtungen aus dem Pakt durch die Vertragsstaaten zu überwachen. Zwar sind die Entscheidungen des Menschenrechtsausschusses über Individualbeschwerden (Views) rechtlich nicht bindend; dennoch sind sie nicht wirkungslos. Die Autorität des Ausschusses und die Sorge um das Ansehen in der Staatengemeinschaft veranlaßt die beklagten Staaten in immerhin 30-40 % der Fälle, die Entscheidung zu respektieren.[2] In zwei Fällen führte dies sogar dazu, daß Staaten es vorzogen, sich dem vom Ausschuß ausgehenden politischen Druck zu entziehen: Sowohl Jamaika als auch Trinidad und Tobago kündigten das die Kompetenz des Ausschusses zur Prüfung von Individualbeschwerden begründende Fakultativprotokoll.[3]

1 Teil I (Staatenberichtsverfahren) siehe MRM 1999, S. 5-12.

2 Zum Follow-up-Verfahren siehe die Aufstellung von allgemeinen Richtlinien zur Nachprüfung in UN Doc. A/45/40, Vol. II, Annex XI (1990), sowie Rule of Procedure 95, vgl. CCPR/C/3/Rev.5 (1996). Sierra Leone hingegen hat die Autorität des Ausschusses hingegen ignoriert, und dies mit den schlimmsten Folgen für die Beschwerdeführer: Entgegegen einer einstweiligen Anordnung des Ausschusses, den Vollzug der Todesstrafe auszusetzen, hat Sierra Leone zwölf Beschwerdeführer exekutiert.

3 Mit Wirkung ab 23. Januar 1998 (Jamaika) bzw. ab 26. August 1998 (Trinidad und Tobago). Zwar hat Trinidad und Tobago am Tag der Kündigung den Wiederbeitritt erklärt, dabei

Im Jahre 1998 prüfte der Menschenrechtsausschuß 39 Individualbeschwerden, allein in der letzten von drei Sessionen befaßte er sich mit 19 Beschwerden. In 31 Fällen hat der Ausschuß eine Verletzung von Paktrechten festgestellt (Views, Art. 3 ZP I). Vier Beschwerden waren jeweils unbegründet. Ebensoviele waren unzulässig (Decisions, Art. 5 Abs. 4 ZP I). Eine traurige Spitzenstellung nimmt Jamaika ein, gegen dessen Regierung sich wieder einmal die meisten (erfolgreichen) Beschwerden richteten.[4]

Die Entscheidungen des Ausschusses werden in voller Länge und unter Angabe des Vertragsstaates sowie der Identität des Beschwerdeführers im Jahresbericht veröffentlicht. Neuerdings werden auch die bei der Entscheidung über Individualbeschwerden mitwirkenden Ausschußmitglieder namentlich genannt.

II. Prüfung von Individualbeschwerden im Jahre 1998

Im folgenden wird die Rechtsprechung des Ausschusses auszugsweise dargestellt. Die Auswahl erfolgte dabei mit Blick auf die Bedeutung für die Auslegung und Anwendung einzelner Paktrechte.

1. *Anwendbarkeit des Paktes*

In zwei ähnlich gelagerten Fällen gegen Korea hatte der Ausschuß Gelegenheit, zur Anwendbarkeit des Paktes in zeitlicher Hinsicht Stellung zu nehmen.[5] Er stellte klar, daß eine Beschwerde nicht allein deshalb *ratione temporis* unzulässig sei, weil die der Beschwerde zugrundeliegenden Tatsachen sich vor dem Beitritt des beklagten Vertragsstaates zum Pakt und zum Fakultativprotokoll ereignet hätten. Für die Anwendbarkeit *ratione temporis* ist es ausreichend, daß *nach dem Beitritt* eine Verurteilung oder eine abschließende Rechtsmittelentscheidung ergeht.[6]

In zwei Fällen, in denen deutsche Staatsangehörige Beschwerden gegen die Tschechische Republik wegen Vertreibung und Eigentumskonfiskation auf Grund der Benesch-Dekrete aus dem Jahre 1945 richteten, war es der beklagten Regierung verwehrt, sich auf eine Unzulässigkeit *ratione temporis* zu berufen. Denn der Tschechische Verfassungsgerichtshof hatte kurz zuvor zugestanden, daß alle Benesch-Dekrete an der *gegenwärtigen* Verfassung überprüft werden können.[7] Die Beschwerdeführer wurden demzufolge zunächst auf den innerstaatlichen Rechtsweg verwiesen.

2. *Recht auf Leben, Folter*

Der Ausschuß bestätigt seine bisherige Rechtsprechung zur Todesstrafe. Verhängung und Vollzug der Todesstrafe stellen grundsätzlich keine Verletzung des Paktes dar.[8] Wohl aber hat der Ausschuß bekräftigt, daß die Verletzung von im Pakt verankerten Verfahrensrechten bei der Verhängung der Todesstrafe als Verstoß gegen das Recht auf Leben (Art. 6 [9]) qualifiziert werden kann.[10] Paktwidrig ist auch die Verhängung der Todesstrafe gegen Personen unter 18 Jahren (Art. 6 Abs. 5).[11] Wenn,

---

aber den Vorbehalt angebracht, daß die Zuständigkeit des Ausschusses sich nicht auf die Prüfung von Beschwerden von Todeszellenhäftlingen erstrecke.

4 23 der insgesamt 40 behandelten Beschwerden richteten sich gegen Jamaika. In 22 der 23 Fälle wurde eine Verletzung von Paktbestimmungen festgestellt.

5 Kim vs. Korea, No. 574/1994; Park vs. Korea, No. 628/1995.

6 Zur bisherigen Rechtsprechung siehe *Manfred Nowak*, CCPR Commentary, 1993, Art. 3 First OP Rn. 19. Der Ausschuß folgt hier allgemeinen völkerrechtlichen Grundsätzen, vgl. *A. Verdross/B.Simma*, Universelles Völkerrecht, 3. Aufl. 1984, § 717.

7 Malik vs. Tschechische Republik, No. 669/1995; Schlosser vs. Tschechische Republik, No. 670/1995.

8 U.a. Phillip vs. Trinidad und Tobago, No. 594/1992.

9 Artikel ohne nähere Angabe sind solche des Internationalen Paktes für bürgerliche und politische Rechte.

10 Domukovsky et al. vs. Georgien, No. 623-624-626-627/1995; Phillip vs. Trinidad and Tobago, No. 594/1992.

11 Johnson vs. Jamaika, No. 592/1994; Leslie vs. Jamaika, No. 564/1993.

wie in diesem Fall, bereits die Verhängung der Todesstrafe paktwidrig ist, stellt auch das Verbleiben in der „Death row" (Warten auf den Vollzug der Todesstrafe) einen Verstoß gegen Art. 7 (Folter, unmenschliche Behandlung) dar.[12]

Schlechte Haftbedingungen, die regelmässig eine menschenunwürdige Behandlung im Sinne des Art. 10 Abs. 1 bedeuten, können im Einzelfall die Schwelle von Art. 7 erreichen.[13]

3. *Verfahrensrechte*

Vielfach rügten Beschwerden, die gegen Jamaika gerichtet waren, Verletzungen von Verfahrensrechten. Der Ausschuß lehnte eine Verantwortlichkeit des Vertragsstaates ab, wenn ein Verteidiger aus nachvollziehbaren Gründen auf ein mögliches Rechtsmittel verzichtet.[14] Erst wenn für das Gericht erkennbar ist, daß das Vorgehen des Verteidigers mit den Interessen der Rechtspflege unvereinbar ist, muß es tätig werden. In den Verfahren, in denen die Verhängung der Todesstrafe droht, ist das Gericht verpflichtet sicherzustellen, daß der Angeklagte informiert und beraten wird.[15] In diesen Fällen gilt das Recht auf Verteidigung in jeder Verfahrensphase absolut und ohne Einschränkung.[16]

4. *Meinungsäußerungsfreiheit*

In zwei Beschwerden gegen Südkorea bekräftigte der Ausschuß seine Rechtsprechung zur Meinungsäußerungsfreiheit (Art. 19 Abs. 2).[17] Die Meinungsäußerungsfreiheit ist ein Recht von hervorragender Bedeutung in einer demokratischen Gesellschaft; die von Art. 19 Abs. 3 erlaubten Beschränkungen sind eng auszulegen.[18] Eingriffe müssen gesetzlich vorgesehen sein, und ihre Durchführung muß - gemessen an dem Zweck (hier: der nationalen Sicherheit) - notwendig sein. In beiden Fällen hatten die Beschwerdeführer die Politik der südkoreanischen Regierung kritisiert und sich für die Wiedervereinigung mit Nordkorea eingesetzt. Auf der Grundlage des südkoreanischen „Nationalen Sicherheitsgesetzes" wurden sie deswegen zu mehrjährigen Haftstrafen verurteilt. Die Behauptung Koreas, die fraglichen Äußerungen unterstützten die Politik Nordkoreas und müßten daher zum Schutze der eigenen nationalen Sicherheit sanktioniert werden, wies der Ausschuß als unsubstantiiert zurück. Die strengen Anforderungen an die Einschränkung der Meinungsäußerungsfreiheit seien damit nicht erfüllt.

5. *Diskriminierungsverbot*

In den beiden gegen die tschechische Regierung gerichteten Beschwerden[19] wurde unter anderem eine Verletzung von Art. 26 gerügt. Für Enteignungen seit der kommunistischen Machtübernahme 1948 werde Entschädigung gewährt, nicht hingegen für Enteignungen, die zwischen 1945 und 1948 erfolgt sind. Die Darlegung der Beschwerdeführer, Opfer der Enteignungen vor 1948 seien die deutschen Staatsangehörigen gewesen, wies der Ausschuß in seiner Mehrheit als nicht ausreichend substantiiert und somit die Beschwerde auch in diesem Punkt als unzulässig zurück. Die Ausschußmitglieder *Klein* und *Quiroga* hingegen halten, da es sich bei den Betroffenen um eine ethnische Gruppe handeln könne, einen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot für möglich und die Beschwerde jedenfalls insoweit nicht für unzulässig.

Auch die Beschwerden, die sich gegen die Niederlande richteten, beanstandeten eine Verletzung des Diskriminierungsverbo-

---

12 Siehe Anm. 11.

13 Deidrick vs. Jamaika, No. 619/1995 (Inhaftierung in künstlich beleuchteter Zelle ohne Kontakt zu Mithäftlingen bei fehlender medizinischer Versorgung).

14 Jones vs. Jamaika, No. 585/1994.

15 Siehe Anm. 14.

16 Siehe Anm. 10.

17 Siehe Anm. 5.

18 Vgl. auch General Comment 10/19, UN Doc. CCPR/C/21/Add. 2 (1983), Ziff. 4.

19 Siehe Anm. 7.

tes.[20] Der Beschwerdeführer im Fall Hoofdman, der mit seiner Partnerin zwar ohne Trauschein, aber faktisch wie in einer Ehe zusammenlebte, erhielt nach ihrem Tod keine Leistungen nach dem „Allgemeinen Witwen- und Waisengesetz". Er macht geltend, daß er, wäre er mit seiner Partnerin verheiratet gewesen, einen Rentenanspruch gehabt hätte. Darin liege eine nicht gerechtfertigte Benachteiligung unverheirateter gegenüber verheirateten Paaren.

Der Ausschuß legte dar, daß der Beschwerdeführer und seine Partnerin, indem sie es vorzogen, keine Ehe einzugehen, nicht den vollen Umfang der rechtlichen Pflichten auf sich genommen haben, die verheirateten Paaren obliegen. Daß der Beschwerdeführer umgekehrt auch keinen Anspruch auf alle Vorteile hat, die das niederländische Recht für verheiratete Paare vorsieht, bewertete der Ausschuß als eine im Rahmen des gesetzgeberischen Einschätzungs- und Regelungsspielraums liegende Ungleichbehandlung, die objektiven und vernünftigen Kriterien folge.[21] Eine Verletzung von Art. 26 wurde damit verneint.[22]

Auch bei der Entscheidung über die zweite gegen die Niederlande gerichtete Beschwerde[23] war Gegenstand der Prüfung ein Fall gesetzlicher Ungleichbehandlung. Anders als im Fall Hoofdman ging es im Fall Snijders nicht um eine Differenzierung zwischen Verheirateten und nichtehelichen Lebensgemeinschaften, sondern um die unterschiedliche Behandlung von Alleinstehenden einerseits und andererseits Personen, die (unabhängig vom Familienstand) in einer Partnerschaft leben. Die Beschwerdeführer machten u.a. geltend, daß die staatliche Pflichtversicherung, die der Kostendeckung für besonders teure oder langandauernde Klinikaufenthalte dient und zu der jedermann Beiträge zu leisten verpflichtet ist, Alleinstehende insoweit gegenüber Paaren benachteilige, als diese nur einen (niedrigeren) einkommensunabhängigen Beitrag zu leisten haben. Bei Alleinstehenden bemißt sich der Beitrag hingegen nach dem Einkommen und liegt in der Regel höher.

Die niederländischen Regierung brachte dagegen vor, ein Alleinstehender habe während eines Klinikaufenthaltes keine eigenen Haushaltsführungskosten, wohingegen es sich bei einer gemeinsamen Haushaltsführung kaum auswirke, wenn einer der beiden Partner abwesend sei; der Haushalt müsse in jedem Fall weitergeführt werde. Die dadurch entstehenden Kosten seien zu berücksichtigen. Der Alleinstehende hingegen spare während eines Klinikaufenthalts diese Kosten, weshalb der höhere Versicherungsbeitrag gerechtfertigt sei. Der Ausschuß schloß sich dieser Argumentation an und verneinte auch in diesem Fall eine Verletzung von Art. 26.

III. Allgemeine Bemerkungen

Der Ausschuß arbeitete weiter an Allgemeinen Bemerkungen (General Comments) zu einzelnen Bestimmungen des Paktes. Die Allgemeinen Bemerkungen sind generell-abstrakte Kommentierungen zu einzelnen Gewährleistungen und wenden sich an die Mitgliedstaaten in ihrer Gesamtheit (vgl. Art. 40 Abs. 4).[24] Eine Allgemeine Bemerkung zu Art. 4 (Notstand) ist ebenso wie eine Revision der Allgemeinen Bemerkung zu Art. 3 (Gleichberechtigung von Mann und Frau) in Vorbereitung. Zum Recht auf Freizügigkeit (Art. 12) wird ein vom Ausschußmitglied *Klein* vorgelegter Entwurf beraten und voraussichtlich in der 66. Sitzung im Juli diesen Jahres verabschiedet und veröffentlicht.

---

20 Hoofdman vs. Niederlande, No. 602/1994; Snijders et al. vs. Niederlande, No. 651/1996.

21 Vgl. General Comment 18/37, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.1 (1989), Ziff. 13.

22 Siehe auch Danning vs. Niederlande, No. 180/1984; ähnlich Fall Sprenger vs. Niederlande, No. 415/1990.

23 Snijders et al. vs. Niederlande, s. Anm. 20.

24 Im einzelnen abgedruckt in: *W. Kälin/G. Malinverni/M. Nowak*, Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte, 2. Aufl., 1997.