

## **Ekkehard Strauß: Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 1995**

Der Menschenrechtsausschuß der Vereinten Nationen traf sich im vergangenen Jahr zu seiner 53. bis 55. Sitzung.<sup>1</sup> Die achtzehn unabhängigen Experten aus den Vertragsstaaten des Paktes über bürgerliche und politische Rechte (CCPR)<sup>2</sup> nahmen während der Sitzungen ihre Aufgabe wahr, Berichte der Mitgliedsstaaten<sup>3</sup> zu prüfen<sup>4</sup> und allgemeine Bemerkungen zu einzelnen Rechten des Vertrages zu verabschieden.<sup>5</sup> Außerdem prüfte der Ausschuß Mitteilungen von Einzelpersonen aus Mitgliedsstaaten des Fakultativprotokolls<sup>6</sup> (I. ZP)<sup>7</sup> auf behauptete Verletzungen von Paktrechten.<sup>8</sup>

### 1. Staatenberichte

Die Staatenberichte sind das zentrale Überwachungsinstrument des Ausschusses hinsichtlich der Paktrechte. Der konstruktive Dialog mit den jeweiligen Staatenvertretern und die Veröffentlichung der Anmerkungen des Ausschusses („concluding observations“) bilden eine wichtige Informationsquelle für die Situation in den einzelnen Staaten und ihre Vereinbarkeit mit den Paktrechten.<sup>9</sup> Zudem lassen sich die Ergebnisse auf die Beurteilung vergleichbarer Situationen in anderen Staaten übertragen. Aufgrund dieser allgemeinen Aussagekraft

sind einige Bemerkungen des Ausschusses zu einzelnen der insgesamt 14 Staatenberichte des Jahres 1995 wiederzugeben.

Während der 53. Sitzung wurden die Berichte Argentiniens, Neuseelands, Paraguays, Jemens und der Vereinigten Staaten geprüft.<sup>10</sup> Außerdem lag ein Sonderbericht Haitis vor.<sup>11</sup>

#### a) Argentinien, Paraguay, Haiti, Jemen

Diesen Staaten ist gemeinsam, daß sie sich in einer Umbruchsituation befinden, in der sie nach Phasen einer Diktatur versuchen, demokratische Strukturen aufzubauen. Hinsichtlich der Aufarbeitung dieser Vergangenheit betonte der Ausschuß seine grundsätzlich ablehnende Haltung zu generellen Amnestieregelungen für Menschenrechtsverletzungen. Diese Regelungen verstoßen nach Auffassung des Ausschusses gegen die Verpflichtung der Mitgliedsstaaten, die Paktrechte innerstaatlich durchzusetzen und Verstöße zu ahnden.<sup>12</sup> Die Staaten wurden aufgefordert, Menschenrechtsverletzungen in der Vergangenheit zu untersuchen, die Täter individuell zur Verantwortung zu ziehen und aus hoheitlichen Positionen zu entfernen.

#### b) Vereinigte Staaten von Amerika

Der Ausschuß drückte sein Bedauern aus über die große Anzahl von Vorbehalten, die die USA mit ihrer Ratifikation verbunden hatten. Die Vereinigten Staaten teilten ihre

<sup>1</sup> 53. Sitzung vom 20.03. bis 07.04.1995 in New York, 54. Sitzung vom 03. bis 28.07.1995 in Genf, 55. Sitzung vom 16.10. bis 03.11.1995 in Genf.

<sup>2</sup> BGBl. 1973 II S. 1553.

<sup>3</sup> 134 Ratifikationen, Stand: 1. Juli 1996.

<sup>4</sup> Gem. Art. 40 CCPR.

<sup>5</sup> Gem. Art. 40 Abs. 4 CCPR.

<sup>6</sup> 89 Ratifikationen, Stand: 1. Juli 1996.

<sup>7</sup> BGBl. 1992 II S. 1246.

<sup>8</sup> Art. 1, 5 ZP I.

<sup>9</sup> Die Feststellungen zur Situation in den Mitgliedsstaaten können insbesondere für das deutsche Asylverfahren in Hinblick auf Art. 16a Abs. 2, 3 GG Bedeutung gewinnen.

<sup>10</sup> Sog. periodische Staatenberichte gem. Art. 40 Abs. 1 CCPR, die seit 1981 im Abstand von 5 Jahren vorgelegt werden müssen.

<sup>11</sup> Sog. zusätzlicher Bericht, den der Ausschuß u.a. anfordern kann, wenn - wie in Haiti - die Situation in einem Mitgliedsstaat dies erforderlich erscheinen läßt.

<sup>12</sup> Art. 2 Abs. 2, 3; Art. 9 Abs. 5 CCPR.

restriktive Haltung in dieser Frage zu Beginn der Erörterung in Form einer Erklärung zu dem betreffenden General Comment<sup>13</sup> des Ausschusses mit. Hinsichtlich einzelner Paktrechte wurde besonders die Verhängung und Vollstreckung der Todesstrafe an Jugendlichen unter achtzehn Jahren<sup>14</sup>, das Rassenproblem im Alltag<sup>15</sup>, auch hinsichtlich der Ureinwohner, und die minderen Verfahrensrechte sog. „excludable aliens“, d.h. Ausländern, die kein Aufenthaltsrecht in den USA besitzen, erörtert.

Während der 54. Sitzung prüfte der Ausschuß die Berichte aus der Ukraine, Lettland, Rußland, Großbritannien und Sri Lanka.

#### a) Ukraine, Lettland, Rußland

Die Situation in den drei ehemaligen Sowjetrepubliken stellt sich für den Ausschuß ähnlich dar. Der Umbruch zu Marktwirtschaft und Demokratie ist auf einem guten Wege, jedoch bleibt insbesondere die Rechtswirklichkeit in vielen Bereichen hinter den Anforderungen der Konvention zurück. In allen drei Staaten vermißt der Ausschuß wesentliche Elemente einer unabhängigen, legitimierten Judikative. Bedauert werden im Bereich der Rechtspflege auch die menschenunwürdigen Zustände in den Haftanstalten und die weitreichende Verhängung der Todesstrafe. Die Schulung der Sicherheitskräfte in der Beachtung menschenrechtlicher Garantien wird dringend empfohlen.

Gegenüber Rußland wird die Behandlung der Soldaten durch ihre militärischen Vorgesetzten und das gewaltsame Vorgehen in Tschetschenien bedauert. Rußland wird zu diesbezüglichen Untersuchungen aufgefordert.

<sup>13</sup> General Comment No. 24/52, vergl. U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.6.

<sup>14</sup> Vgl. Art. 6 CCPR und ZP II., das die Vereinigten Staaten nicht ratifiziert haben.

<sup>15</sup> Vgl. Art. 26 CCPR.

#### b) Großbritannien

Der Ausschuß sieht das Haupthindernis für die Verwirklichung der Paktrechte in der ungelösten Nordirlandfrage. Nach Auffassung der Experten ist eine dauerhafte politische Lösung und die Aufhebung der Notstandsgesetzgebung unabdingbare Voraussetzung, um die Paktrechte zu garantieren. In diesem Zusammenhang wurden auch die Verhältnisse in den Haftanstalten, insbesondere in Castlereagh/ Nordirland, und die Bestimmungen des Criminal Justice and Public Order Act von 1994 erörtert, nach dem aus dem Schweigen eines Angeklagten bestimmte Beweisschlüsse gezogen werden können.

Interessant ist die Ansicht des Ausschusses, nach der die mangelhafte Umsetzung der Konvention auch darauf zurückzuführen sei, daß ein Verfassungsgesetz fehle. Damit wird auf einen grundsätzlichen Mangel des case-law Systems verwiesen, der bisher in dieser Deutlichkeit nicht geäußert wurde.<sup>16</sup> Die Verpflichtung zur Umsetzung des Paktes<sup>17</sup> wird bisher allgemein als ergebnisorientiert aufgefaßt. Die Mittel der Verwirklichung werden, wie bei völkerrechtlichen Verträgen allgemein, den Mitgliedsstaaten überlassen.

#### c) Sri Lanka

Der Ausschuß wies während der Erörterung auf den mangelhaften Schutz von Kindern hin. Die Festlegung des Heiratsalters der Mädchen auf zwölf Jahre sei mit der Konvention unvereinbar. Der Ausschuß kritisierte auch die Regelung der möglichen strafrechtlichen Verantwortlichkeit von Kindern zwischen dem achten und zwölften Lebensjahr. Bedenklich sei das Ausmaß der Kinderarbeit, Kinderprostitution und sexueller Ausbeutung.

In Hinblick auf den Konflikt zwischen Tamilen und Singhalesen verurteilten die

<sup>16</sup> Vgl. die Behandlung verfassungsrechtlicher Fragen anläßlich des letzten Staatenberichts 1991 in U.N. Doc. A/46/40, Ziff. 355.

<sup>17</sup> Vgl. Art. 2 Abs. 1, 2 CCPR.

Experten die Menschenrechtsverletzungen durch beide Konfliktparteien. Durch die mangelnde Verfolgung der Verantwortlichen sei ein gefährliches Klima der Straflosigkeit geschaffen worden. Nach Auffassung des Ausschusses schränkt die umfangreiche Notstandsgesetzgebung die Paktrechte unzulässig stark ein.

Während der 55. Sitzung beschäftigte sich der Ausschuß mit den Staatenberichten Honkongs, Estlands und Schwedens. Die Prüfung des Berichtes aus Afghanistan wurde auf die 57. Sitzung im Juli 1996 verschoben, da die Regierungsdelegation nicht zur Erörterung anreiste.

#### a) Hongkong

Der Ausschuß erörterte hauptsächlich die Fragen, ob der Menschenrechtspakt auch über den 1. Juli 1997 hinaus im dann chinesischen Hongkong anwendbar sei, und ob China als Nicht-Vertragsstaat die Berichtspflicht für Hongkong zu erfüllen habe. Beide Fragen wurden in einer gesonderten Erklärung des Vorsitzenden bejaht. Einerseits bestimme die britisch-chinesische Gemeinsame Erklärung von 1984, daß das in Hongkong geltende Recht „im wesentlichen“ auch nach der Übergabe für 50 Jahre in Kraft bleiben soll. Andererseits folge der Ausschuß der Auffassung, nach der Menschenrechtsverträge an das Territorium gebunden sind und mit diesem auf den Rechtsnachfolger übergehen. Für die 58. Sitzung wurde ein Zusatzbericht über die aktuellen Entwicklungen angefordert.

#### b) Estland

Die Erörterungen folgten inhaltlich den Anmerkungen zu den Berichten Lettlands, der Ukraine und Rußlands. Auch hier wies der Ausschuß auf die Schwierigkeiten hin, die durch die Entstehung von Minderheiten infolge der Unabhängigkeit verursacht werden.

## 2. Individualbeschwerden

Der Ausschuß verfaßt seine Entscheidungen in ähnlicher Form wie ein Gerichtsurteil. Die Entscheidungen werden in voller Länge und mit der Angabe der Identität von Einzelperson und Vertragsstaat in seinem Jahresbericht veröffentlicht. Zwar sind die Entscheidungen des Ausschusses rechtlich nicht bindend, die Autorität des Ausschusses garantierte jedoch bisher meist eine Unterwerfung des Staates unter die Entscheidung. Die Entscheidungen sind damit wichtige Quellen für die Auslegung und Anwendung des Paktes. Den Entscheidungen können allgemeine Hinweise für die Erfolgsaussichten möglicher Beschwerden entnommen werden. Einzelne Entscheidungen sollen daher in Auszügen wiedergegeben werden.

Der Menschenrechtsausschuß prüfte im Jahre 1995 insgesamt 31 Individualbeschwerden. 15 Beschwerden wurden als unzulässig abgewiesen und damit die Prüfung einer Verletzung von Paktrechten endgültig unmöglich.<sup>18</sup> In 16 Beschwerdefällen teilte der Ausschuß seine Auffassung über eine Verletzung der Paktrechte dem betroffenen Vertragsstaat und der Einzelperson mit.<sup>19</sup>

a) Fünf der Beschwerden richteten sich gegen Jamaika. Sie wurden jeweils von Beschwerdeführern erhoben, die wegen Tötungsdelikten zum Tode verurteilt worden waren.<sup>20</sup> Die Beschwerdeführer rügten jeweils eine unfaire Prozeßführung durch den vorsitzenden Richter, eine mangelhafte Verteidigung und die psychischen Auswirkungen ihres langen Aufenthalts in der Todeszelle („death row phenomenon“). Teilweise wurden auch Foltervorwürfe gegen

<sup>18</sup> Sog. decisions, Art. 3 ZP I.

<sup>19</sup> Sog. views, Art. 5 Abs. 4 ZP I.

<sup>20</sup> G. Peart vs. Jamaica, No. 464/1991 u. 482/1991; Clement Francis vs. Jamaica, No. 606/1994; Lennon Stephens vs. Jamaica, No. 373/1989; Osbourne Weight and Eric Harvey vs. Jamaica, No. 459/1991; Dennie Chaplin vs. Jamaica, No. 596/1994.

die Vernehmungsmethoden der Sicherheitsbehörden erhoben und die Haftbedingungen in den Todestrakten gerügt.

Der Ausschuß betonte in seinen Entscheidungen, daß die Würdigung der Tatsachen und Beweise grundsätzlich Aufgabe des Gerichts des Mitgliedsstaates sei. Nur bei deutlichen Hinweisen auf Widersprüchlichkeiten und Fehlverhalten könne der Ausschuß Tatsachen und Beweise erneut würdigen.

Im Zusammenhang mit der Todesstrafe wies der Ausschuß auf seine Auffassung hin, daß die Verhängung der Todesstrafe dann das Recht auf Leben<sup>21</sup> verletzt, wenn die Entscheidung unter Verletzung von Paktrechten ergangen und nicht mehr rechtsmittelfähig ist.<sup>22</sup> Die Vollstreckung der Todesstrafe über eine längere Zeit hinweg aufzuschieben, bedeute allein keine grausame, unmenschliche und erniedrigende Behandlung. Zu prüfen sind nach Auffassung des Ausschusses immer die Umstände des Einzelfalles, insbesondere die Haftbedingungen. Für die Prüfung der psychischen Verfassung des Verurteilten bediente sich der Ausschuß dabei auch der schriftlichen Korrespondenz mit dem Beschwerdeführer als Beweismittel.<sup>23</sup>

In Fällen von Mißhandlungen wird die Glaubwürdigkeit des Beschwerdeführers vom Ausschuß anhand der Konkretheit und Detailgenauigkeit seiner Schilderungen beurteilt. Dabei werden auch Äußerungen gegenüber nationalen Stellen, z.B. Menschenrechtsbeauftragten, verwertet. Der Staat ist zur Untersuchung solcher Vorwürfe verpflichtet. Zur Entkräftung forderte der Ausschuß insbesondere medizinische Gutachten. In diesem Vorgehen kommt der unterschiedliche Schutzbereich des Folterverbots<sup>24</sup> und des Rechts auf menschenwürdige

Behandlung<sup>25</sup> zum Ausdruck. Während das Folterverbot als bloßes Abwehrrecht formuliert ist, ist der Mitgliedsstaat aus Art. 10 Abs. 1 verpflichtet, positive Maßnahmen zu ergreifen, um eine menschenwürdige Behandlung der Gefangenen zu garantieren.

b) In zwei Beschwerden gegen Trinidad und Tobago wurde die überlange Verfahrensdauer gerügt.<sup>26</sup> Der Ausschuß hielt diese Beschwerden für begründet, ohne Entscheidungskriterien mitzuteilen, wann ein Verfahren i.S. des Paktes zu lange dauert.<sup>27</sup> Entscheidend war in diesen Fällen, daß der Mitgliedsstaat seine Pflicht zur Zusammenarbeit<sup>28</sup> verletzt hatte, indem er offenbar verfügbare Informationen zurückhielt. Dies verlieh nach Ansicht des Ausschusses den Vorwürfen besonderes Gewicht, bis hin zur Begründetheit.

c) Eine Beschwerde gegen die Tschechische Republik betraf die Rückgabe oder Entschädigung enteigneten Vermögens.<sup>29</sup> Die Beschwerdeführer waren aus politischen Gründen aus der kommunistischen Tschechoslowakei emigriert. Ihr Vermögen war vom Staat auf der Grundlage der damals geltenden Gesetze wegen der politischen Betätigung oder der Emigration der Beschwerdeführer konfisziert worden. Nach dem demokratischen Wandel beschloß die tschechische Regierung die Rückgabe oder Entschädigung konfiszierten Vermögens nur an diejenigen Staatsangehörigen, die ihren ständigen Aufenthalt in der tschechischen

<sup>21</sup> Art. 6 Abs. 1 CCPR.

<sup>22</sup> Vgl. Wortlaut des General Comment 6/16 vom 27.7.1982.

<sup>23</sup> *Clement Francis vs. Jamaica*, o. FN. 19, Ziff. 9.2.

<sup>24</sup> Art. 7 CCPR.

<sup>25</sup> Art. 10 Abs. 1 CCPR.

<sup>26</sup> *Leroy Shalto vs. Trinidad and Tobago*, No.447/1991; *Lal Seetattan vs. Trinidad and Tobago*, No. 434/1990.

<sup>27</sup> S. Art. 9 Abs. 3, Art. 14 Abs. 3 lit. c CCPR.

<sup>28</sup> Diese Pflicht wird in Art. 4 Abs. 2 ZP I hineingelesen.

<sup>29</sup> *Alina Simunek et al. vs. Czech Republic*, No. 516/1992.

Republik haben.<sup>30</sup> Der Ausschuß bejahte eine Verletzung des Gleichheitsgebotes.<sup>31</sup>

Der Ausschuß untersuchte nicht die Rechtmäßigkeit der Enteignung, da die Konvention nicht das Eigentum als solches schütze. Zu untersuchen blieb damit allein die Frage, ob die unterschiedliche Behandlung der Auslandsstchechen gerechtfertigt ist. Gründe für die Differenzierung konnte der Ausschuß nicht erkennen, da nach seiner Ansicht der Mitgliedsstaat selbst für die Emigration der Beschwerdeführer verantwortlich zu machen sei. Auch wenn der Wille des Gesetzgebers nicht auf Diskriminierung gerichtet gewesen sei, begründeten die tatsächlichen Wirkungen eine Verletzung des Gleichheitssatzes aus Art. 26, 3 CCPR.

### 3. Allgemeine Bemerkungen

Der Ausschuß arbeitete weiter an seinen allgemeinen Bemerkungen („General Comment“) zu den politischen Rechten (Bürgerrechte) der Konvention.<sup>32</sup> Die allgemeinen Bemerkungen enthalten Kommentierungen zu den einzelnen Paktrechten und wenden sich an die Mitgliedsstaaten in ihrer Gesamtheit.<sup>33</sup> Bisher wurden allgemeine Bemerkungen zu verschiedenen Paktrechten und zu den Anforderungen an die Berichtspflicht verabschiedet.<sup>34</sup> Eine Überarbeitung ist in den kommenden Jahren zu erwarten, da viele Bemerkungen inhaltlich von den Systemgegensätzen des Kalten Krieges beeinflusst wurden.

---

<sup>30</sup> Gesetz 87/1991 vom 2. Februar 1991.

<sup>31</sup> Art. 26 CCPR.

<sup>32</sup> S. Art. 25 CCPR.

<sup>33</sup> S. Art. 40 Abs. 4 CCPR.

<sup>34</sup> Vergl. die Auflistung in U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1, S. 2 ff.