

Ekkehard Strauß:

Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 1997 - Teil I

Der Menschenrechtsausschuß der Vereinten Nationen traf sich in diesem Jahr zu seiner 59., 60. und 61. Sitzung¹. Die achtzehn unabhängigen Experten aus den Vertragsstaaten des Paktes über bürgerliche und politische Rechte (CCPR)² nahmen während der Sitzungen ihre Aufgabe wahr, Berichte der Mitgliedstaaten³ zu prüfen⁴ und allgemeine Bemerkungen zu einzelnen Rechten des Vertrages zu verabschieden⁵. Außerdem prüfte der Ausschuß Mitteilungen von Einzelpersonen aus Mitgliedstaaten des Fakultativprotokolls⁶ (I. ZP)⁷ auf behauptete Verletzungen von Paktrechten⁸.

1. Staatenberichte

Die Staatenberichte sind das zentrale Überwachungsinstrument des Ausschusses hinsichtlich der Paktrechte.⁹ Der konstruktive Dialog mit den jeweiligen Staatenvertretern und die Veröffentlichung der Anmerkungen

des Ausschusses bilden eine Informationsquelle für die Situation in den einzelnen Staaten und ihre Vereinbarkeit mit den Paktrechten.¹⁰ 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 1997 wiederzugeben.

a) Allgemeine Anmerkungen

Die Behandlung der Staatenberichte ergab einige Hinweise für verfahrensrechtliche und materielle rechtliche Fragen der Konvention:

aa) Die Fassung der Allgemeinen Bemerkungen von 1997 ist zunächst aus formalen Gesichtspunkten interessant. Überwiegend werden die Bemerkungen als „comments“ bezeichnet, ein Ausdruck der neben „observations“ und dem viel seltener gebrauchten „comments and recommendations“¹¹ bewußt von dem Begriff der „reports“ abweicht, den die Konvention in Art. 40 Abs. 4 CCPR für das Ergebnis des Staatenbeschwerdeverfahrens verwendet. Mit der Bezeichnung als „comments“ soll das zunehmende Element der Kontrolle gegenüber der bloßen Prüfung betont werden.¹² Ob die Effektivität des Verfahrens hinsichtlich seines eigentlichen Zieles, nämlich kooperativ auf die Staaten einzuwirken, durch

In diesem Teil werden die Bemerkungen des Ausschusses zu den Staatenberichten in ihren wesentlichen Aussagen wiedergegeben und analysiert. In Teil II, der im nächsten Heft erscheint, werden die Entscheidungen im Individualbeschwerdeverfahren und sonstige Erörterungen zusammengefaßt.

¹ 59. Sitzung vom 24. März bis 11. April 1997 in New York, 60. Sitzung vom 14. Juli bis 1. August 1997 in Genf, 61. Sitzung vom 20. Oktober bis 7. November 1997 in Genf.

² BGBl. 1973 II S.1553.

³ 138 Ratifikationen, Stand: 1. August 1997.

⁴ Gem. Art. 40 CCPR.

⁵ Gem. Art. 40 Abs. 4 CCPR.

⁶ 92 Ratifikationen, Stand: 1. August 1997.

⁷ BGBl. 1992 II S.1246.

⁸ Art. 1, 5 ZP I.

⁹ Vgl. zum Verfahren i.e.: *Manfred Nowak*, U.N. Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary (1993), Art. 40; *Dominic McGoldrick*, The Human Rights Committee (1994), S. 62ff.

¹⁰ Die Feststellungen zur Situation in den Mitgliedstaaten können insbesondere für das deutsche Asylverfahren im Hinblick auf Art. 16a Abs. 2, 3 GG Bedeutung gewinnen.

¹¹ S. Abschließende Bemerkungen zu Peru, U.N.-Doc. A/51/40, Ziff. 339.

¹² *Manfred Nowak* (Fn. 9), Art. 40, Rnr. 49.

diese neue Akzentuierung verbessert wird, muß bezweifelt werden.¹³

bb) Hinsichtlich der Effektivität des Staatenberichtsverfahrens wiederholt der Ausschuß jeweils in den letzten Ziffern, daß seine Abschließenden Bemerkungen in der breiten Öffentlichkeit verteilt werden sollen. Zudem teilt er das genaue Fälligkeitsdatum des nächsten periodischen Berichtes mit. Wiederholt verweist er für die Abfassung des nächsten Berichtes auf Ziff. 6 lit. a seiner Richtlinien zum Inhalt der Staatenberichte¹⁴ und fordert konkrete Informationen an. Diese Formulierungen sind neu. Bisher beschränkte sich der Ausschuß auf die Aufforderung, die Bevölkerung allgemein über die Konvention zu informieren oder im nächsten Staatenbericht bestimmte Informationen zu unterbreiten. Um seinen Bemerkungen mehr Gewicht zu verleihen und ein Kontinuität der Staatenberichte zu errechnen, rügt der Ausschuß außerdem die mangelnde Umsetzung seiner Bemerkungen zu den vorherigen Berichten¹⁵.

cc) Der Ausschuß hat fast durchgehend die bisherige Gliederung seiner Allgemeinen Bemerkungen in vier Abschnitte aufgelöst, und die Gliederungspunkte „Hauptsächliche Gegenstände des Interesses“ und „Anregungen und Empfehlungen“ zusammengezogen.¹⁶ Die Verständlichkeit wird dadurch erhöht. Bei den Empfehlungen wurden deutlich überwiegend Schulungs- und Erziehungsmaßnahmen für Tätergruppen nahegelegt, Aufklärung poten-

tieller Opfer über ihre Rechte und das Ziel der Heranbildung einer Menschenrechtskultur wiederholt benannt. Gemeinsamer Kritikpunkt bei allen Berichten ist die mangelhafte Darstellung der Rechtswirklichkeit in den betreffenden Staaten.¹⁷

dd) Materiellrechtlich war die durchgehende Erörterung von Frauenrechten auffällig. Dies wird mit der Ansprache von Ms. Angela King, Assistant Secretary-General, Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women während der 59. Sitzung in Zusammenhang stehen. Vergleicht man das dem Ausschuß vorliegende NGO-Material mit den erörterten Themenkreisen, wird die Abhängigkeit der Mitglieder von externen Informationen noch deutlicher.¹⁸ Wiederholt erörtert wurde die Todesstrafe. Aus der Beurteilung der mit der Todesstrafe bedrohten Straftatbestände kann sich inzwischen indirekt eine Auslegung des Begriffes „schwerste Verbrechen“ ergeben.¹⁹ Die fast durchgehende Erörterung der Folter in den Staatenberichten ist angesichts der sehr unterschiedlichen Herkunft der Berichte besorgniserregend. In diesem Zusammenhang erörtert der Ausschuß regelmäßig auch den Waffeneinsatz durch Polizei und Sicherheitskräfte.

b) Die Berichte im einzelnen

Während der 59. Sitzung wurden die Berichte Boliviens, Georgiens, Kolumbiens, Portugals für Macau und des Libanon geprüft.

¹³ Vgl. dazu: *Philip Alston*, Establishing Accountability: Some Current Challenges in Relation to Human Rights Monitoring, in: Eugeen Verhellen (ed.), *Monitoring Children's Rights* (1996), S. 21ff.

¹⁴ Für den Inhalt der periodischen Berichte vgl.: "Guidelines regarding the form and contents of reports from States parties under article 40, paragraph 1 (b) of the Covenant", Entscheidung des Ausschusses vom 27. Juli 1981, U.N.-Doc. CCPR/C/20, ergänzt in U.N.-Doc. CCPR/C/SR.1002 und 1089.

¹⁵ Vgl. U.N.-Doc. A/47/40, Ziff. 350ff.

¹⁶ Vgl. für die übliche Gliederung der Bemerkungen: *Manfred Nowak* (Fn. 9), Art. 40, Rnr. 49.

¹⁷ Gemäß Art. 40 Abs. 1 CCPR müssen die Mitgliedstaaten über „[...] die Maßnahmen, die sie zur Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte getroffen haben, und die dabei erzielten Fortschritte [...]“ berichten.

¹⁸ Vgl. zu den Informationsquellen der Ausschußmitglieder: *Manfred Nowak* (Fn. 9), Art. 40, Rnr. 37ff.

¹⁹ Der Pakt erlaubt die Todesstrafe nur für „schwerste Verbrechen“, s. Art. 6 Abs. 2 CCPR.

aa) Bolivien

Bolivien legte seinen zweiten periodischen Bericht vor.²⁰ Die Prüfung verlief ähnlich wie im vergleichbaren Fall Guatemalas.²¹

In der Einführung bedauert der Ausschuß, daß nicht alle Reformgesetze, die im Staatenbericht genannt werden, auch bereits vom Parlament angenommen worden sind.

Der Ausschuß vermerkt positiv den anhaltenden Reformprozeß nach langer Diktatur. Die Reformanstrengungen werden nach Ansicht des Ausschusses durch wirtschaftliche Ungleichheit, einen hohen Grad von Armut und Analphabetismus und mangelnde Entfaltungsmöglichkeiten für Ureinwohner, Frauen und Arme behindert. Der Ausschuß lobt verschiedene Kodifikationsanstrengungen, insbesondere die Verfassung von 1994 mit einem umfassenden Katalog bürgerlicher und politischer Rechte, das Strafgesetzbuch mit der Abschaffung der Todesstrafe und Gesetzesänderungen im Bereich des Wahlrechts, häuslicher Gewalt und der Prozeßgrundrechte. Positiv wird auch die Einrichtung eines Justizministeriums mit einer Menschenrechtsabteilung vermerkt.

Der Ausschuß kritisiert aber auch verschiedene neue Gesetze, die dem Pakt widersprechen. Hinsichtlich der Gesetzgebung zum inneren Notstand hält er zum einen die Definition des Notstandes für unvereinbar mit dem Pakt, zum anderen könnten Gesetze über das im Pakt erlaubte Maß hinaus beschränkt werden.²² Die hohe Sterblichkeit von Müttern infolge illegaler Abtreibungen und die explosionsartige Zunahme von

Straßenkindern und Kinderarbeit wird ebenfalls negativ vermerkt. Deutliche Defizite bestehen nach Meinung des Ausschusses im gesamten Tätigkeitsbereich von Justiz und Sicherheitskräften, und zwar sowohl hinsichtlich der Verfolgung und Bestrafung von Menschenrechtsverletzungen aus den Zeiten der Diktatur, als auch hinsichtlich des heutigen Verhaltens gegenüber Versammlungen und Gewerkschaftsaktivitäten.

bb) Georgien

Georgien legte seinen Erstbericht vor.²³ Die Prüfung verlief ähnlich wie bei den anderen Staaten des ehemaligen Ostblocks.²⁴ Neben den üblichen Schwierigkeiten der Transformation leidet Georgien nach Ansicht des Ausschusses zusätzlich unter den Folgen der Auseinandersetzungen um Süd-Ossetien und Abchasien.

Der Ausschuß begrüßt den Erlaß der neuen Verfassung von 1995 und die Einrichtung eines Verfassungsgerichtshofs. Die Reformen im Bereich des Strafrechts, des Strafprozeßrechts und des Propiska-Systems werden gelobt.

Wie auch in anderen Transformationsstaaten kritisiert der Ausschuß die Zustände in den Gefängnissen. Das Moratorium für die Vollstreckung der Todesstrafe hält der Ausschuß für nicht ausreichend. In diesem Zusammenhang zeigt sich der Ausschuß besorgt über die Tatsache, daß viele Geständnisse, auch in Fällen von Kapitalverbrechen, mit Hilfe der Folter gewonnen werden. Viele Straftatbestände seien hinsichtlich ihrer Tatbestandsmerkmale zu unbestimmt, und würden daher als Auffangtatbestand für politische Kritiker genutzt.²⁵ Besonders besorgniserregend ist für den

²⁰ U.N.-Doc. CCPR/C/63/Add.4.

²¹ Vgl. dazu: *Ekkehard Strauß*, Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 1996, MRM Heft 2, Februar 1997, S. 5ff. (6).

²² Vgl. zur Notstandsregelung Art. 4 CCPR; ausführliche Darstellungen bei *Joan Fitzpatrick*, Human Rights in Crisis, The International System for Protecting Rights During States of Emergency, 1994, S. 83ff. und *Jaime Oraá*, Human Rights in States of Emergency in International Law, 1992, S. 48ff und passim.

²³ U.N.-Doc. CCPR/C/100/Add.1

²⁴ Vgl. zur Prüfung der Berichte Rußlands und der Ukraine: *Ekkehard Strauß*, Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 1995, MRM Heft 1, Oktober 1996, S. 20ff. (21).

²⁵ Der Ausschuß nennt ausdrücklich die Tatbestände „Insubordination“ und „Sabotage“.

Ausschuß die Situation der Kinder, die zunehmend von Armut und ihren Folgen betroffen seien.

cc) *Kolumbien*

Kolumbien legte seinen vierten periodischen Bericht vor.²⁶ Im Unterschied zu Guatemala und Bolivien gibt es wieder bewaffnete Auseinandersetzungen, und neue Friedensbemühungen werden unternommen.

Der Ausschuß vermerkt positiv die Gründung eines Büros des Menschenrechtshochkommissars der Vereinten Nationen in Kolumbien. Auch nationale Einrichtungen zum Schutz der Menschenrechte sind geschaffen worden, einschließlich einer Untersuchungskommission zum Verschwindenlassen. Der Ausschuß begrüßt die Verfassungsänderung, die internationalen Menschenrechten Verfassungsrang einräumt und eine Überprüfung ihrer Einhaltung durch den Verfassungsgerichtshof ermöglicht.

Der Ausschuß kritisiert allgemein die schweren Menschenrechtsverletzungen großen Ausmaßes durch Polizei, Armee, Paramilitärs und Guerilla. Zwischen Rechtslage und Rechtswirklichkeit bestehe ein großer Unterschied, insbesondere hinsichtlich der Situation von Frauen, Kindern, Strafgefangenen, Ureinwohnern und der schwarzen Minderheit. Strafflosigkeit sei weit verbreitet, und die Unabhängigkeit der Justiz sowie ein faires Verfahren durch Druck auf die entscheidenden Richter, sog. „gesichtslose“ Richter und anonyme Zeugen gefährdet. Die „sozialen Säuberungen“ gegen Straßenkinder und Prostituierte müßten unterbunden werden. Wie in Bolivien ist die Notstandsgesetzgebung nicht konventionskonform.

Entsprechend seiner Entscheidung von März 1994, der Umsetzung von Entscheidungen im Individualbeschwerdeverfahren jede mögliche Form von Öffentlichkeit zu geben²⁷, kritisiert er Kolumbien, das immer

wieder Entscheidungen des Ausschusses in Frage stellt.

dd) *Portugal (Macau)*

Portugal legte seinen dritten Bericht zur Situation in Macau vor.²⁸

Im Unterschied zur sonstigen Gliederung seiner Allgemeinen Bemerkungen nahm der Ausschuß zunächst in einem besonderen Abschnitt zur zukünftigen Berichtspflicht für Macau nach der Rückgabe des Gebietes an die Volksrepublik China am 19. Dezember 1999 Stellung. Darin wiederholt der Ausschuß seine bereits im vergleichbaren Fall Hongkongs vertretene Ansicht, daß die Verpflichtungen aus der Konvention durch Staatennachfolge in das Gebiet übergehen, weil Menschenrechtsabkommen an das Gebiet gebunden seien. Die Berichtspflicht müsse daher von China erfüllt werden.²⁹

Der Ausschuß lobt die besonderen Anstrengungen zum Schutz der Menschenrechte, die zur Abschaffung der Todesstrafe, Verbreitung von Informationen zum Menschenrechtsschutz bei Richtern, Verwaltungsbeamten und Lehrern und zur Einrichtung besonderer Institutionen des Menschenrechtsschutzes geführt haben.

Der Ausschuß kritisiert, daß trotz der chinesischen Bevölkerungsmehrheit viele offizielle Dokumente nicht in chinesischer Sprache verfügbar seien, und nur eine geringe Anzahl von Chinesen hohe Verwaltungspositionen bekleide. Ausdrücklich besorgt zeigt sich der Ausschuß über das Ausmaß des Frauenhandels und der Prostitution.

ee) *Libanon*

Der Libanon legte mit mehr als zehnjähriger Verspätung seinen zweiten periodischen Bericht vor.³⁰ Der Ausschuß nahm vorab zu

²⁶ U.N.-Doc. CCPR/C/103/Add.3.

²⁷ Vgl. U.N.-Doc. A/51/40, Ziff. 437.

²⁸ U.N.-Doc. CCPR/C/70/Add.9.

²⁹ Vgl. die gesonderte Erklärung des Vorsitzenden in U.N.-Doc. A/51/40, Ziff. 72.

³⁰ U.N.-Doc. CCPR/C/42/Add.14. Der Bericht war am 21. März 1986 fällig, und wurde am 6. Juni

einer politischen Frage aus seiner Sicht Stellung, indem er die Kontrolle weiter Teile des Libanon durch nicht-libanesische Truppen als tatsächliche Hinderung des nationalen Wiederaufbaus bezeichnet.

Positiv beurteilt der Ausschuß die Gesetzesänderungen in den Bereichen der Gleichberechtigung, die Einführung eines Verfassungsgerichts und die Gründung einer Kommission zur Überprüfung von Gesetzesvorhaben auf ihre Menschenrechtskonformität.

Gleichzeitig mahnt der Ausschuß eine Überprüfung des gesamten Staatssystems einschließlich der Gesetzgebung an, ausdrücklich hinsichtlich des Notstandsrechts, der Amnestieregelungen, der weiten Kompetenz der Militärgerichte, der Unabhängigkeit der Richter, der Todesstrafe und der Mediengesetze. Obwohl die Delegation die Fälle bestreitet, mahnt der Ausschuß eine Untersuchung der ihm von NGOs glaubhaft mitgeteilten Folterfälle an.

Während der 60. Sitzung beschäftigte sich der Ausschuß mit den Staatenberichten der Slowakei, Frankreichs und Indiens.

aa) Slowakei

Die Slowakei legte ihren Erstbericht vor.³¹ Die Situation der Slowakei ist nach Ansicht des Ausschusses neben dem Transformationsprozeß von der Trennung von Tschechien geprägt. Weiterhin existierten soziale und politische Verhaltensweisen, die einer Verwirklichung der Konvention im Wege stehen. Insgesamt sei eine mangelhafte Kompetenzabgrenzung zwischen den drei Staatsgewalten festzustellen.

Der Ausschuß vermerkt positiv den Grundrechtskatalog in der Verfassung und den Anwendungsvorrang des internationalen Rechts, einschließlich des Paktes, gegen-

über dem nationalen Recht. Letzteres schlägt sich bereits in der Anwendung der Paktrechte und der General Comments durch den Verfassungsgerichtshof nieder. Der Ausschuß begrüßt die Einrichtung von Institutionen des Menschenrechtsschutzes in Form verschiedener Verwaltungskommissionen, insbesondere das geplante Amt eines Ombudsmannes.

Der Ausschuß kritisiert allgemein die mangelhafte Umsetzung der Verfassung, die sich indirekt auch negativ auf die Paktrechte auswirke. Im einzelnen rügt der Ausschuß die Diskriminierung von Frauen und Roma und Übergriffe der Polizei. Trotz entsprechender gesetzlicher Bestimmungen werde Verhafteten der Zugang zu einem Rechtsbeistand verweigert. Aufgrund der derzeitigen Regelung der Richterernennung befürchtet der Ausschuß einen starken politischen Einfluß in der Justiz. Der Ausschuß kritisiert zum Großteil Detailfragen der gesetzlichen Regelungen, etwa im Bereich der Meinungsfreiheit. Dies kann als Indiz für einen hohen Grad von Konventionskonformität gewertet werden.

Der Ausschuß bedauert, im Rahmen des Dialogs auf bestimmte Fragen keine Antwort erhalten zu haben.

bb) Frankreich

Frankreich legte seinen dritten periodischen Bericht vor.³² Der Ausschuß rügt die mehr als vierjährige Verspätung.³³ Insgesamt sei die Situation der Paktrechte in Frankreich wegen der umfangreichen Vorbehalte schwer zu beurteilen.³⁴

Der Ausschuß begrüßt die Einrichtung einer Beratenden Kommission für Menschenrechte, der auch NGOs angehören, und die Be-

1996 vorgelegt, vgl. U.N.-Doc. A/51/40, Appendix IV.

³¹ U.N.-Doc. CCPR/C/81/Add.9.

³² U.N.-Doc. CCPR/C/76/Add.7.

³³ Der Bericht war am 3. Februar 1992 fällig und wurde am 15. März 1996 vorgelegt, vgl. U.N.-Doc. A/51/40, Annex IV.

³⁴ Vgl. zu den Vorbehalten Frankreichs: *United Nations (eds.), Status of International Instruments (1987)*, S. 34f.

endigung der massenhaften Abschiebung illegaler Flüchtlinge über französische Flughäfen. Außerdem wurde die Anwendung des Selbstbestimmungsrechts³⁵ durch das geplante Referendum in Neukaledonien gelobt.

Der Ausschuß kritisiert hinsichtlich der überseeischen Gebiete den Rückgriff auf Religion und Gewohnheitsrecht im Personenstandsrecht, der zu Diskriminierungen führe, und das Amnestiegesetz für Neukaledonien. Sehr umfangreich und kritisch nahm der Ausschuß zu den seiner Ansicht nach besorgniserregenden Mißhandlungen von Strafgefangenen und der Behandlung von Asylbewerbern und Flüchtlingen Stellung. Die Prüfungsverfahren für Menschenrechtsverletzungen durch die Polizei seien in Hinblick auf Dauer und Intensität der Ermittlungen völlig unzureichend. Im Zivilrecht kritisierte der Ausschuß Detailregelungen der Ehemündigkeit und der Anerkennung als Kind.

Der Ausschuß forderte Frankreich auf, in seinem nächsten Bericht Informationen vorzulegen, die auch die Rechte betreffen, zu denen ein Vorbehalt erklärt wurde.

Vergleicht man diese Abschließenden Bemerkungen mit den milden und knappen Formulierungen der Bemerkungen zu Deutschland³⁶, scheint der Ausschuß die Situation in Frankreich sehr viel ernster und schwerwiegender zu beurteilen.

cc) Indien

Indien legte seinen dritten periodischen Bericht vor.³⁷ Der Ausschuß äußert zunächst grundsätzlich Verständnis für die Maßnahmen der Regierung zum Schutz der Bevölkerung gegen terroristische Aktivitäten in

den Grenzgebieten. Diese Maßnahmen müßten jedoch konventionskonform sein. Die Umsetzung der Konvention wird nach Ansicht des Ausschusses allgemein durch die Größe der Bevölkerung und die ungleiche Verteilung zwischen Reich und Arm behindert. Das Fortbestehen traditioneller Praktiken und Bräuche führe zur Diskriminierung und Benachteiligung der niedrigeren Kasten.

Der Ausschuß begrüßt die Einrichtung demokratischer Institutionen und die Gesetzgebung zu Menschenrechten, die Hinweise auf Menschenrechte in den Urteilen des Supreme Court und die Existenz der Nationalen Menschenrechtskommission sowie ähnlicher Kommissionen und Menschenrechtsgerichtshöfe in verschiedenen Bundesstaaten. Außerdem vermerkt er die Wiedereinrichtung einer gewählten Legislative und die Abhaltung von Parlamentswahlen im April 1998 positiv.

Trotz gesetzlicher Maßnahmen registriert der Ausschuß weiterhin vorkommende Menschenrechtsverletzungen höherer Kasten gegenüber niedrigeren, sowie Kinderheirat und Witwenverbrennung negativ. In Zusammenhang mit den Anti-Terrormaßnahmen sorgt sich der Ausschuß wegen des langen Fortbestehens eines öffentlichen Notstandes in vielen Gebieten. Die Anwendung der Gesetze sei teilweise unvereinbar mit dem Pakt.³⁸ Kritisiert wurde auch die weite Verbreitung der Folter, die Art ihrer Untersuchung durch staatliche Stellen und die mangelhafte Zusammenarbeit mit dem Sonderberichterstatter der UN-Menschenrechtskommission. Trotz gesetzlicher Gegenmaßnahmen bereitet die nach wie vor weite Verbreitung von Zwangs- und Kinderarbeit weiterhin Grund zur Sorge.

Während der 61. Sitzung prüfte der Ausschuß die Berichte aus Irak, Weißrußland, Sudan, Jamaika, Litauen und Senegal.

³⁵ S. Art. 1 CCPR.

³⁶ S. zu den abschließenden Bemerkungen zu Deutschland: *Ekkehard Strauß*, Abschließende Bemerkungen des Menschenrechtsausschusses zum Bericht Deutschlands gemäß Art. 40 CCPR (Übersetzung), MRM Heft 3, Juni 1997, S. 23ff.

³⁷ U.N.-Doc. CCPR/C/76/Add.6

³⁸ S. Art. 4 Abs. 3 CCPR.

aa) Irak

Die Abschließenden Bemerkungen zum vierten periodischen Bericht des Irak³⁹ lassen erkennen, wie weit die Menschenrechtssituation dort von einem mittel- oder auch osteuropäischen Standard entfernt ist. Der Ausschuß nahm zunächst ausdrücklich die schwierige wirtschaftliche und soziale Situation des Landes aufgrund des Krieges mit Iran und der Folgen der Invasion Kuwaits, insbesondere die Folgen der Sanktionen für Kinder, zur Kenntnis.

Der Ausschuß begrüßt die Aufhebung eines Gesetzes, daß die Amputation der Hand in qualifizierten Diebstahlsfällen anordnete. Auch die Straflosigkeit bestimmter sog. Ehrendelikte, wie die Tötung weiblicher Verwandter, sei abgeschafft worden.

Der Ausschuß kritisierte zunächst grundsätzlich die mangelhaften Antworten der Delegation auf teilweise konkrete und individualisierte Fälle von Verschwindenlassen oder Folter, die es offenließen, ob die Delegation gegenüber diesen Fällen indifferent sei. Die Anwendung des irakischen Familien- und Erbrechts sei mit dem Prinzip der Gleichheit nicht vereinbar. Ausdrücklich verurteilt wurde eine gesetzliche Regelung, nach der alle Personen, denen wegen Diebstahls eine Hand amputiert wurde, zwischen den Augen mit einem X zu brandmarken sind, um die Straftäter von den Kriegsversehrten unterscheiden zu können. Im Zusammenhang mit der Meinungsfreiheit, insbesondere hinsichtlich politischer Äußerungen über den Präsidenten und Rundfunkberichterstattung, seien die gesetzlichen Tatbestände für Regelungen und Strafen zu unbestimmt. Die Situation ethnischer und religiöser Minderheiten wird kritisiert, einerseits wegen der Behandlung von Schiiten und Kurden, andererseits wegen der fehlenden Informationen über die Situation von Turkmenen, Assyrern und Christen.

³⁹ U.N.-Doc. CCPR/C/103/Add.2.

bb) Weißrußland

Weißrußland legte seinen vierten periodischen Staatenbericht vor.⁴⁰ Der Ausschuß stellt zunächst allgemein fest, daß die Überwindung des totalitären Staatssystems noch nicht gelungen sei, und sich die Menschenrechtssituation gegenüber dem dritten Bericht von 1992 verschlechtert habe.

Der Ausschuß verweist auf die positive Tatsache, daß rund 20% des jährlichen Haushalts für die Überwindung der Tschernobyl-Folgen aufgewendet werden. Außerdem hat der Verfassungsgerichtshof der Konvention Vorrang vor dem nationalen Recht eingeräumt und eine Anwendung der *lex-posterior* Regel abgelehnt.

Der Ausschuß kritisiert die Länge der Untersuchungshaft und die Zustände in den Gefängnissen, die geprägt seien von Überfüllung. Die Unabhängigkeit der Justiz sieht der Ausschuß durch die teilweise mögliche Entlassung von Richtern durch die Exekutive gefährdet. Ausdrücklich kritisiert der Ausschuß die Mißachtung der Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs durch den Präsidenten der Republik. Die gesetzlichen und tatsächlichen Regelungen der Meinungs- und der Versammlungsfreiheit sind mit den Einschränkungsmöglichkeiten dieser Rechte nach dem Pakt⁴¹ nicht vereinbar. Insbesondere soll die Arbeit der NGOs ermöglicht werden.

⁴⁰ U.N. doc. CCPR/C/84/Add.4.

⁴¹ Die Einschränkungsmöglichkeiten beider Rechte sind unterschiedlich geregelt. Die Meinungsäußerungsfreiheit kann nach Art. 19 Abs. 3 „[...] bestimmten gesetzlichen Einschränkungen unterworfen werden, die erforderlich sind a) für die Achtung der Rechte oder des Rufs anderer; b) für den Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (*ordre public*), der Volksgesundheit oder der öffentlichen Sicherheit.“ Die Versammlungsfreiheit kann nach Art. 21 CCPR „[...] den gesetzlich vorgesehenen Einschränkungen unterworfen werden, die in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen oder der öffentlichen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (*ordre public*), zum Schutz der Volksgesundheit, der öffentlichen Sittlichkeit oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer notwendig sind.“

cc) *Sudan*

Der zweite Bericht Sudans wurde rechtzeitig vorgelegt.⁴² Der Ausschuß bemerkt allgemein, daß Notstandsgesetzgebung und Flüchtlingsbewegungen wegen des anhaltenden bewaffneten Konflikts zwangsläufig Menschenrechtsverletzungen zur Folge habe. Außerdem behindere die unterschiedliche rassische, religiöse, kulturelle und rechtliche Tradition im Norden und Süden des Landes die Umsetzung der Konvention.

Der Ausschuß begrüßt die schrittweise Rücknahme der Notstandsgesetzgebung und die Arbeit verschiedener Kommissionen, die die neue Verfassung erarbeiten. Die Maßnahmen zur Bestrafung von Polizisten wegen Machtmißbrauchs und Folter seien bemerkenswert, könnten mangels statistischer Angaben aber vom Ausschuß in ihrer Wirkung nicht eingeschätzt werden. Der Ausschuß lobt die Einladung eines Ausschußmitgliedes zur Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen.

Die Kritik des Ausschusses bezieht sich sachlich auf annähernd jedes Recht der Konvention. Von allgemeiner Bedeutung dürfte die Aussage sein, daß verschiedene Arten von Strafen, die von der Sharia vorgesehen sind, etwa die Prügelstrafe, Steinigung und Amputation mit der Konvention unvereinbar seien. Der Ausschuß drückt außerdem seine Irritation über den Widerspruch aus, der zwischen den Angaben der NGOs zu Fällen von Exekution, Folter und Entführung einerseits, und der Aussage der Delegation, diese Fälle seien nur unregelmäßig, besteht. Die Anwendung des unbestimmten Begriffes der nationalen Sicherheit als Grundlage einer Inhaftierung verbreitet nach Ansicht der Experten ein allgemeines Gefühl von Unsicherheit und Angst.

⁴² U.N. -Doc. CCPR/C/75/Add.2.

dd) *Jamaika*

Mit einer Verspätung von über zehn Jahren⁴³ legt Jamaika seinen zweiten periodischen Bericht⁴⁴ vor. Der Ausschuß nimmt die schwierige wirtschaftliche Situation und die hohe Zahl von Gewaltverbrechen zur Kenntnis.

Der Ausschuß begrüßt die Ergänzung der Verfassung und verleiht seiner Hoffnung Ausdruck, durch den geänderten Menschenrechtskatalog werde ein stärkerer Diskriminierungsschutz erreicht. Positiv werten die Experten auch die Einrichtung einer Beschwerdestelle für Opfer von Polizeigewalt und der öffentlichen Kommission zur Untersuchung der Gefängnisaufläufe im August 1997. Der Ausschuß lobt das Modernisierungsprogramm für Gefängnisse und die umfassend eingeführte Rechtshilfe. Außerdem seien infolge von Individualentscheidungen des Ausschusses und der Reform des Strafverfahrens für Kapitalverbrechen viele Todesurteile in lebenslange Haft umgewandelt worden.

Der Ausschuß bedauert die Kündigung des Zusatzprotokolls durch Jamaika, die am 23. Januar 1998 wirksam wurde.⁴⁵ In Hinblick auf Art. 12 Abs. 2 ZP führt der Ausschuß aus:

- „a) Jamaika wird weiterhin an die Bestimmungen der Konvention gebunden sein, und anderen Überwachungsmechanismen des Ausschusses unterliegen;
- b) Entscheidungen, die der Ausschuß in Individualbeschwerdefällen unter dem Zusatzprotokoll bereits angenommen hat, behalten ihre Gültigkeit und erfordern eine Umsetzung;
- c) Vor dem 23. Januar 1998 bereits anhängige oder eingereichte Beschwerden werden von der Kündigung nicht berührt und werden vom Ausschuß im normalen Verfahrensablauf beschieden.“⁴⁶

⁴³ Der zweite periodische Bericht Jamaikas war am 1. August 1986 fällig und wurde am 6. Januar 1997 vorgelegt, vgl. U.N. doc. A/51/40, Annex III.

⁴⁴ U.N.-Doc. CCPR/C/42/Add.15.

⁴⁵ Art. 12 Abs. 1 ZP I.

⁴⁶ S. Ziff. 12 der Allgemeinen Bemerkungen, bisher nicht in einem offiziellen U.N.-Doc. veröffentlicht; Übersetzung durch den Verfasser.

Die Auseinandersetzung um die Beurteilung der death-row Fälle geht auch bei der Prüfung des Staatenberichtes weiter. Der Ausschuß weist den Zeitplan des Generalgouverneurs für die Prüfung der Individualbeschwerden durch den Ausschuß zurück, mit dem versucht wurde, eine Vereinbarkeit zwischen der Ansicht des Ausschusses und des Privy-Council herbeizuführen.⁴⁷ Außerdem kritisierte der Ausschuß die Gefängnisverwaltung, sowohl wegen des schlechten Zustandes vieler Gefängnisse, als auch wegen der Behandlung von Gefangenen. Die mangelhafte rechtliche Beratung in Fällen von Kapitalverbrechen, die mit der Todesstrafe bedroht sind, bedeutet nach Ansicht des Ausschusses eine Verletzung von Art. 6 i.V.m. Art. 14 CCPR. Der Ausschuß kritisiert Körperstrafen und rät im Zusammenhang mit Fällen von Polizeigewalt in Untersuchungshaft zu Verfahren in angemessener Frist.⁴⁸

ee) Litauen

Den Erstbericht Litauens⁴⁹ nimmt der Ausschuß im Vergleich mit den Berichten der anderen Transformationsstaaten sehr positiv auf. Der Ausschuß rügt die sehr späte Vorlage des Berichtes⁵⁰, lobt jedoch die konstruktive Haltung der Delegation während des Dialogs mit den Ausschußmitgliedern.

Der Ausschuß begrüßt die Erarbeitung eines neuen Strafgesetzbuches, das keine Todesstrafe mehr vorsieht. Weitere gesetzliche Maßnahmen mit positiven Wirkungen für die Menschenrechtssituation sind etwa im Bereich der Pressefreiheit und des Polizeigewahrsams ergriffen worden. Positiv ist zudem die Einrichtung von Institutionen zugunsten des Menschenrechtsschutzes, wie der Ombudsmann und die Kommission für

Menschenrechte und Angelegenheiten des Minderheitenschutzes. Weitere gesetzliche Maßnahmen sind geplant.

Der Ausschuß kritisiert die unklare Stellung der Konvention im nationalen Recht. Die Experten sind besorgt über Gewaltexzesse in Militär und Polizei. In diesem Zusammenhang wird die Möglichkeit des Verwaltungsgewahrsams kritisiert. Von der Einwanderungsbehörde werden im Grenzgebiet sehr weitgehende Untersuchungskompetenzen wahrgenommen, um illegale Einwanderung zu verhindern. Der Ausschuß kritisiert auch die Beschränkungen der Gründung und Tätigkeit von religiösen und anderen Vereinigungen.

ff) Senegal

Senegal legte seinen vierten periodischen Bericht vor.⁵¹ Der Ausschuß stellt zunächst allgemein fest, daß die anhaltende Gewalt und Instabilität in Casanance zu fortgesetzten Verletzungen von Konventionsrechten führt. Außerdem existierten weiterhin Rechte und Bräuche, die besonders die Gleichheit zwischen Mann und Frau beeinflussen.

Der Ausschuß begrüßt die verschiedenen institutionellen Maßnahmen zum Schutz der Menschenrechte, insbesondere die Stärkung der Nationalen Menschenrechtskommission und des Ombudsmannes, und die Einrichtung einer interministeriellen Menschenrechtskommission, nationaler Wahlbeobachtung sowie die Einrichtung eines Ministeriums für Analphabetismus und eines Ministeriums für Frauen, Kinder und Familie. Ausdrücklich lobt der Ausschuß die Umsetzung seiner Entscheidung in einer Individualbeschwerde.⁵² Der Ausschuß begrüßt den Vorrang, den internationale Menschenrechtsabkommen gegenüber nationalen Regelungen genießen.

⁴⁷ Vgl. dazu ausführlich: *Ekkehard Strauß* (Fn. 21), S. 11.

⁴⁸ Art. 9 Abs. 3 CCPR.

⁴⁹ U.N.-Doc. CCPR/C/81/Add. 10.

⁵⁰ Der Erstbericht Litauens war am 19. Februar 1993 fällig und wurde am 16. April 1996 vorgelegt, vgl. U.N.-Doc. A/51/40, Annex IV.

⁵¹ U.N.-Doc. CCPR/C/103/Add.1.

⁵² *Koné vs. Senegal*, No. 386/1989.

In Hinblick auf die Rechte der Frau kritisiert der Ausschuß ausdrücklich Beschneidung und Polygamie. Die hohe Müttersterblichkeit führt der Ausschuß auf Beschneidungen, Frühgeburten und illegale Abtreibungen zurück. Die Experten fordern Maßnahmen gegen die Mißhandlung von Frauen im häuslichen Bereich. Im Bereich des Strafverfahrensrechts kritisiert der Ausschuß die Länge der Untersuchungshaft und die unbestimmte Fassung der Haftgründe. Außerdem würden die Rechte des Beschuldigten, etwa das Recht auf Beiziehung eines Rechtsbeistandes, nicht gewahrt.⁵³ Im Bereich des Strafvollzuges bemängelt der Ausschuß überfüllte Gefängnisse und schlechte Haftbedingungen. Die Behauptung Senegals, es existierten keine Minderheiten im Land, wird zurückgewiesen und entsprechende Informationen im nächsten Staatenbericht gefordert.⁵⁴

⁵³ Vgl. Art. 14 Abs. 3 CCPR.

⁵⁴ Der Ausschuß verweist auf seinen GC No. 23 (50), U.N.-Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.3. Dort bezeichnet der Ausschuß Art. 27 CCPR als zusätzliches und besonderes Recht, das von den übrigen Rechten der Konvention zu unterscheiden ist. Eine Minderheitendefinition gibt der Ausschuß nicht.