

Osnabrücker Jahrbuch Frieden und Wissenschaft V/1998

■ OSNABRÜCKER FRIEDENSGESPRÄCHE 1997

■ MUSICA PRO PACE 1997

■ BEITRÄGE ZUM SCHWERPUNKTTHEMA:

350 JAHRE WESTFÄLISCHER FRIEDEN –

KRIEGS- UND MENSCHENRECHTSKONVENTIONEN AUF DEM
PRÜFSTAND

Herausgegeben vom Oberbürgermeister der
Stadt Osnabrück und dem Präsidenten der
Universität Osnabrück

■ III. BEITRÄGE ZUM THEMENSCHWERPUNKT:
*350 Jahre Westfälischer Frieden –
Kriegs- und Menschenrechtskonventionen
auf dem Prüfstand*



Schutz vor Folter in Kriegs- und Notstandssituationen: Handlungsmöglichkeiten der internationalen menschenrechtlichen Organe

I. *Einleitung* – Kriegs- und Notstandsgebiete sind häufig Schauplatz schwerster Menschenrechtsverletzungen. Mit der Kriegführung gehen fortgesetzte Angriffe auf Menschenleben einher, die als solche bereits als Völker- und Menschenrechtsverletzungen einzustufen sind, zumindest soweit sie über das zur Verteidigung unbedingt notwendige Maß hinausgehen oder sich gegen die Zivilbevölkerung richten.¹ Das allgemeine Klima der Gewalt scheint auch dazu beizutragen, die Hemmschwelle gegenüber der Anwendung von Folter herabzusetzen. In kriegerischen Szenarien sind somit oftmals Folterungen zu beklagen, die teils unsystematisch zur punktuellen Informationserpressung dienen oder auf einer individuellen Gewalteskalation beruhen, teils aber auch systematisch zur Erniedrigung des ›Gegners‹ eingesetzt werden – wie vermutlich die berichteten Vergewaltigungen im Zusammenhang mit den Auseinandersetzungen im ehemaligen Jugoslawien. Auch in Gebieten, in denen ein Staat den »öffentlichen Notstand, der das Leben der Nation bedroht« (so die Formulierung im Internationalen Pakt für bürgerliche und politische Rechte) ausgerufen hat, um die Geltung von bestimmten Rechten außer Kraft zu setzen, werden oftmals Folterungen an mutmaßlichen ›Staatsfeinden‹, meist im Zusammenhang mit separatistischen Bewegungen, gemeldet.²

Derartigen Menschenrechtsverletzungen steht das Folterverbot als völkerrechtliches *ius cogens* (zwingendes Recht) sowie als kodifiziertes Recht in zahlreichen menschenrechtlichen Abkommen gegenüber. Als *ius cogens* ist das Folterverbot nicht vertraglich abdingbar. Konsequenterweise wird in den menschenrechtlichen Verträgen, die ein Folterverbot kodifizieren, eine Derogation von dieser Verpflichtung ausdrücklich auch für Kriegs- und Notstandssituationen ausgeschlossen.³

Die häufige Mißachtung des Folterverbotes wirft die Frage auf, was auf internationaler Ebene zu dessen Durchsetzung unternommen wurde und wird. Zunächst soll daher ein Überblick über die Entwicklung der menschenrechtlichen Mechanismen zur Bekämpfung von Folter seit dem Zweiten Weltkrieg gegeben werden. Im Hinblick auf die hier untersuchte Problemstellung einer gesteigerten Gefahr von Folterungen in Kriegs- und Notstandssituationen soll sodann auf die Handlungsmöglichkeiten eingegangen werden, die den verschiedenen Organen zur Verfügung stehen, um gerade auf derartige Krisensituatio-

nen zu reagieren. Anschließend an die Analyse der Verfahren soll die Frage beantwortet werden, welche Bedeutung den Aktivitäten der untersuchten Organe in einer Krisensituation zukommen mag.

II. Internationale Mechanismen zur Verbesserung des Schutzes gegen Folter. Überblick über die Entwicklungen seit dem Zweiten Weltkrieg – Im Gegensatz zum humanitären Völkerrecht, das mit den Genfer Konventionen von 1949 schon bald nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges für bewaffnete Konflikte ein Folterverbot festschrieb,⁴ verhinderte die Berufung auf das Prinzip der nationalstaatlichen Souveränität auch in bezug auf menschenrechtliche Angelegenheiten eine rasche Einigung auf eine verbindliche menschenrechtliche Konvention auf der Ebene der Vereinten Nationen. Vielmehr beschränkte man sich auf die programmatisch wichtige, aber rechtlich unverbindliche Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (1948). In den fünfziger Jahren verzögerte der Kalte Krieg eine Einigung auf bindende Konventionen mit Durchsetzungsinstrumentarien. Eine Ausnahme bildete Westeuropa, wo bereits 1950 die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) verabschiedet werden konnte, die auch ein Beschwerdeverfahren vorsah, mit dem sich Staaten und Einzelpersonen gegen Verletzungen der Konvention wenden und so gegebenenfalls ein den betreffenden Staat bindendes Urteil erwirken konnten.⁵ Auf der Ebene der Vereinten Nationen dauerte es bis 1966, daß man sich auf die Verabschiedung des Internationalen Paktes für bürgerliche und politische Rechte (IPBPR) einigen konnte, und schließlich bis 1976, daß der Pakt in Kraft trat.⁶ Neben der Kodifizierung zahlreicher weiterer Menschenrechte ist auch ein ausdrückliches Verbot von Folter und unmenschlicher Behandlung im Pakt enthalten (Art. 7). Daneben wurde positiv eine Verpflichtung der Staaten zur menschlichen Behandlung von Inhaftierten kodifiziert (Art. 10). Zur Förderung der Umsetzung des Paktes wurde ein nicht-ständiger Ausschuß (Human Rights Committee, HRC) mit der Prüfung von Staatenberichten sowie fakultativ mit der Behandlung von Staaten- und Individualbeschwerden betraut (letzteres Verfahren ist Gegenstand eines Fakultativprotokolls). Im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens untersucht das HRC die regelmäßig von den Mitgliedstaaten vorgelegten Berichte über die Umsetzung des Paktes, welche mit Vertretern des jeweiligen Staates öffentlich erörtert werden.

Unter dem Eindruck der schweren Menschenrechtsverletzungen und der systematischen Folterpraxis nach dem Militärputsch in Chile sowie in anderen lateinamerikanischen Militärdiktaturen setzten Mitte der Siebziger Jahre Aktivitäten ein, die speziell auf eine Verbesserung des Schutzes vor Folter gerichtet waren. Nachdem sich Vorschläge zur Einführung eines auf Inspektionsbesuche gestützten Systems nicht durchsetzen konnten, wurde 1984 die ›Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung‹ verabschiedet (*United Nations Convention Against Torture, UNCAT*). Diese 1987 in Kraft getretene Konvention⁷ enthält – neben einer Definition des

Folterbegriffs – Verpflichtungen der Staaten zur strafrechtlichen Verfolgung von Folter, zu präventiven Maßnahmen sowie zur Einführung von Beschwerde- und Entschädigungsrechten für Folteropfer. Hinsichtlich der Umsetzung der Konvention wurde weitgehend auf das vom IPBPR bekannte Instrumentarium von obligatorischem Staatenberichtsverfahren und fakultativen Staaten- und Individualbeschwerdeverfahren zurückgegriffen. Das mit diesen Verfahren beauftragte Komitee (*Committee Against Torture, CAT*) wurde zudem ermächtigt, bei zuverlässigen Hinweisen auf eine konsistente Folterpraxis in einem bestimmten Mitgliedstaat eine Untersuchung durchzuführen, wenn der betreffende Mitgliedstaat bei Ratifizierung der Konvention nicht gegen dieses Verfahren optiert hat.

Noch bevor die UNCAT in Kraft getreten war, hatte die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen 1985 einen Sonderberichterstatter über die Folter (*Special Rapporteur on Torture*) eingesetzt.⁸ Dies entsprach der seit Anfang der achtziger Jahre in der Arbeit der Menschenrechtskommission zu beobachtenden Tendenz, Menschenrechtsverletzungen nicht nur länderweise, sondern auch bezogen auf bestimmte Phänomene von Verstößen zu untersuchen, wie etwa ›Verschwindenlassen‹, willkürliche Hinrichtungen etc. Das Mandat des Sonderberichterstatters über die Folter war zunächst auf ein Jahr beschränkt, wurde bisher aber immer wieder verlängert. Der Auftrag des Sonderberichterstatters besteht darin, folterrelevante Fragen zu untersuchen und über das Vorkommen und das Ausmaß von Folterpraktiken zu berichten. Hierzu soll er relevante Informationen – seien sie von Regierungen, von Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) oder von Einzelpersonen übermittelt – sammeln und auswerten. Bestimmte Verfahren sind im übrigen nicht vorgesehen. In der Praxis wendet sich der Sonderberichterstatter an Regierungen, um die Untersuchung von Beschwerden über Folterungen oder die Garantie der Integrität durch Folter bedrohter Personen zu erwirken. In jüngerer Zeit hat der Sonderberichterstatter auch aktuelle Entwicklungen in einzelnen Ländern, etwa im Hinblick auf neue Gesetze, zum Anlaß genommen, sich an die betreffende Regierung zu wenden. Zudem führt er auf Einladung von Regierungsseite Besuche durch, um eine Bestandsaufnahme der Situation und der bestehenden Schutzmechanismen vorzunehmen und Empfehlungen zur Verbesserung des Schutzes zu unterbreiten.

Auch auf regionaler Ebene⁹ sind Abkommen in Kraft getreten, die sich speziell gegen Folter wenden. Im Rahmen der Organisation Amerikanischer Staaten trat 1987 die *Inter-American Convention to Prevent and Punish Torture* in Kraft, die ähnliche Verpflichtungen wie die UNCAT enthält. Um die Umsetzung zu fördern, sieht die Konvention lediglich vor, daß die Vertragsstaaten die Inter-Amerikanische Menschenrechtskommission über getroffene Maßnahmen informieren. Dieses Durchsetzungsinstrumentarium bleibt deutlich hinter dem der UNCAT zurück, so daß die Bedeutung der Inter-Amerikanischen Konvention gering ist. Sie soll im folgenden daher nicht weiter erörtert werden.

Dagegen erwies sich der Europarat als das Forum, in dem ein Meilenstein in den Bemühungen um den Schutz der Menschenrechte gesetzt werden konnte. 1987 trat die »Europäische Konvention zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung« (*European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, ECPT*) in Kraft,¹⁰ in der sich die Mitgliedstaaten einem Besuchssystem unterwerfen, das in Anlehnung an die Besuche des Internationalen Komitees des Rotes Kreuzes in internationalen bewaffneten Konflikten entworfen wurde. Die ECPT enthält keine Verpflichtungen der Mitgliedstaaten zu bestimmten materiellen Maßnahmen des Schutzes gegen Folter, sondern beschränkt sich auf die Einsetzung eines Komitees (*CPT*), das prinzipiell jederzeit zur Inspektion jeglicher staatlicher Inhaftierungseinrichtungen berechtigt ist. Auf Grundlage des jeweiligen Besuches fertigt das CPT einen Bericht an, in dem es die Beobachtungen detailliert darlegt und Empfehlungen und Kommentare zur Verbesserung der Situation abgibt sowie durch gezielte Nachfragen eine weitere Aufklärung bestimmter Probleme zu erreichen sucht. Die Mitgliedstaaten sind zur Kooperation mit dem CPT vor, während und nach einem Besuch verpflichtet und übermitteln dem Ausschuss schriftliche Stellungnahmen auf die in den Besuchsberichten abgegebenen Empfehlungen, Kommentare und Fragen.

III. Handlungsmöglichkeiten in Kriegs- und Notstandssituationen im Rahmen der verschiedenen Verfahren – Den zuvor im Überblick beschriebenen internationalen menschenrechtlichen Institutionen stehen verschiedenartige Verfahren zur Verfügung, die sich grundsätzlich nach ihrem eher einzelfallbezogenen oder eher länderbezogenen Charakter unterteilen lassen. Diese Gruppen von Verfahren repräsentieren jeweils einen bestimmten Ansatz, der die Wirkungsmöglichkeiten maßgeblich bestimmt. Verfahren mit einzelfallbezogenem Charakter zielen vor allem darauf ab, einer Einzelperson zur Hilfe zu kommen, nach eventuellen Verletzungen des jeweiligen Abkommens ein Verfahren zur Feststellung solcher Verletzungen zur Verfügung zu stellen oder Einzelaspekte in der behördlichen Praxis oder Gesetzgebung zu überprüfen. Unter diese Kategorie fallen die Individual- und Staatenbeschwerdeverfahren, wie sie im IPBPR, in der UNCAT sowie in der EMRK vorgesehen sind, sowie Interventionen des Sonderberichterstatters zugunsten einzelner Personen. Im Rahmen der Verfahren mit einem länderbezogenen Charakter werden dagegen eine Vielzahl von Faktoren untersucht, die für die Gesamtsituation eines Landes im Hinblick auf das Vorkommen von Folter und unmenschlicher Behandlung sowie für dessen Verhütung relevant sind. Hierzu zählen die Staatenberichtsverfahren zur Umsetzung des IPBPR und der UNCAT, das Untersuchungsverfahren der UNCAT sowie die Inspektionsbesuche, wie sie in der ECPT vorgesehen sind oder vom Sonderberichterstatter aufgrund von *ad hoc*-Vereinbarungen durchgeführt werden. Die Bedeutung der verschiedenen Verfahren und die Reaktionsmöglichkei-

ten seitens der Organe in Kriegs- und Notstandssituationen sollen im folgenden dargelegt werden.

a) *Verfahren mit einzelfallbezogenem Charakter* – »Individualbeschwerdeverfahren« zur Untersuchung von behaupteten Verletzungen des IPBPR, der UNCAT oder der EMRK vermögen aufgrund ihres Charakters als *ex post*-Kontrolle nur geringe Wirkung in einer akuten Krisensituation zu entfalten. Zudem erlauben sie den Organen nicht, aus eigener Initiative tätig zu werden, da jegliche Untersuchung seitens der Organe von einer ordnungsgemäß eingereichten Beschwerde abhängt. Auch unterliegen sie Verfahrensvorschriften wie etwa dem Gebot der vorausgegangenen Erschöpfung innerstaatlicher Rechtsmittel, die ein Verfahren langwierig machen und insofern kaum geeignet erscheinen, speziell in einer akuten Krisensituation den Schutz von Einzelpersonen zu gewährleisten. Immerhin ist es möglich, von dem Erfordernis der Rechtswegerschöpfung abzusehen, wenn innerstaatliche Rechtsbehelfe keine Abhilfe erwarten lassen oder unangemessen lange dauern.¹¹ Ein Aspekt, der in akuten Krisensituationen für anhängige Individualbeschwerdeverfahren von Bedeutung sein könnte, ist die Möglichkeit, die betreffende Regierung um vorläufige Maßnahmen zu bitten, die bis zum Abschluß des Verfahrens einen irreparablen Schaden an geschützten Rechtsgütern verhindern sollen. Die Möglichkeit einer Aufforderung zu vorläufigen Maßnahmen besteht im Rahmen aller dieser Abkommen, allerdings ohne Bindungswirkung für den betroffenen Mitgliedstaat. Selbst im Rahmen der EMRK ist ein Gesuch um vorläufige Maßnahmen lediglich in der Geschäftsordnung der Kommission vorgesehen und entfaltet daher laut Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte keine Bindungswirkung.¹² Während die Aufforderung zu vorläufigen Maßnahmen im praktischen Sinne kaum geeignet erscheint, eine im verletzenden Staat befindliche Person vor Folter zu schützen, mag ein solches Vorgehen zum Beispiel hilfreich sein, um die Abschiebung eines Beschwerdeführers in eine Krisenregion auszusetzen, wenn ihm dort Folter droht. Ein Abschiebungsschutz bei einer solchen Gefahr ist sowohl in der Rechtsprechung zur EMRK und in der Praxis zum IPBPR anerkannt als auch im Konventionstext der UNCAT (Art. 3) fixiert.¹³

»Staatenbeschwerdeverfahren« eröffnen zwar die Möglichkeit, daß ein Mitgliedstaat einen anderen wegen Verletzungen der betreffenden Konvention »verklagt«, was eine kraftvolle Reaktion auf Menschenrechtsverletzungen in Krisensituationen darstellen könnte. Einem solchen Vorgehen stehen jedoch allzu oft diplomatische Erwägungen entgegen, so daß weder im Rahmen des IPBPR noch im Rahmen der UNCAT je ein Staatenbeschwerdeverfahren eingeleitet wurde. Zudem sind die Verfahren äußerst kompliziert und lediglich als Schlichtungsverfahren ohne justitielle Elemente ausgestaltet. Auf europäischer Ebene dagegen haben Mitgliedstaaten der EMRK mitunter von der Möglichkeit einer Staatenbeschwerde Gebrauch gemacht und sich somit im Interesse eigener nationa-

ler Minderheiten in Nachbarstaaten oder politischer Zielsetzungen über die diplomatischen Erwägungen hinweggesetzt. Dieses Verfahren erlaubt es den Mitgliedstaaten, sowohl *in concreto* einzelne Fälle von Konventionsverletzungen gegenüber Individuen sowie die Auslegung und Anwendung von nationalen Gesetzen, als auch *in abstracto* legislative Maßnahmen anzugreifen. Dabei wurden mitunter auch Mißhandlungspraktiken¹⁴ und ähnliches staatliches Fehlverhalten nach Ausrufung des öffentlichen Notstands¹⁵ zum Gegenstand der Verfahren gemacht. Insgesamt war die Anzahl von Staatenbeschwerden jedoch sehr gering, da ein solches Vorgehen als »unfreundlicher Akt« angesehen wird.¹⁶ Die Staaten ziehen ihre auf Europaratsebene engen diplomatischen Beziehungen und die damit verbundenen Verhandlungsmöglichkeiten offenbar zumeist einem komplizierten und langwierigen¹⁷ juristischen Beschwerdeverfahren vor.

Die »Aktivitäten des Sonderberichterstatters zum Schutz einzelner Personen« sind teilweise – ähnlich den Beschwerdeverfahren – auf eine nachträgliche Untersuchung von Verletzungen gerichtet und insofern wenig hilfreich in akuten Krisensituationen. Daneben hat der Sonderberichterstatter jedoch ein Verfahren etabliert, was unter anderem auf derartige Situationen zugeschnitten scheint. Im Rahmen von sogenannten *urgent actions* oder *urgent appeals* wendet sich der Sonderberichterstatter an die Regierungen, um die Integrität einzelner Personen sicherzustellen, wenn ihm glaubwürdige Informationen vorliegen, daß diese Personen in Gefahr sind, gefoltert zu werden. Freilich erscheint der potentielle Einfluß dieser Vorgehensweise insofern begrenzt, als das Instrument der *urgent action* bei massenhaftem Einsatz an Schärfe und damit an potentielltem Einfluß auf die betreffende Regierung einzubüßen drohte. Daher ist eine Intervention in den hier fraglichen Krisenfällen eher im Hinblick auf einzelne, exponierte Personen denkbar, nicht aber zugunsten einer großen Anzahl von Personen, die oft in derartigen Situationen bedroht sein mögen.

b) Verfahren mit länderbezogenem Charakter – Die »Staatenberichtsverfahren« vor dem HRC und dem CAT, das Untersuchungsverfahren des CAT sowie die Besuchsverfahren des Sonderberichterstatters und des CPT stellen als länderbezogene Verfahren auf die Analyse der gesamten Situation eines Landes oder zumindest eines bestimmten Problembereichs ab und erlauben somit eine Erforschung der Hintergründe und Ursachen. Der Sonderberichterstatter wendet sich zudem auch in Form von *urgent actions*, in denen er eine bestimmte Problemlage unabhängig von Einzelfällen aufgreift, an Regierungen. Ohne daß bestimmte Vorkehrungen für Krisensituationen vorgesehen wären, haben die verschiedenen Organe im Rahmen dieser üblichen Verfahren die Möglichkeit, zügig auf außerordentliche Situationen zu reagieren.

Im Rahmen der »Staatenberichtsverfahren« des IPBPR und der UNCAT sind die Mitgliedsstaaten verpflichtet, dem betreffenden Komitee einen Bericht über die Situation der in der fraglichen Konvention festgelegten Rechte und über die

Umsetzung der Verpflichtungen vorzulegen und dem jeweiligen Komitee eine öffentliche Erörterung des Berichtes mit Repräsentanten des betreffenden Staates zu ermöglichen. Im Hinblick auf Krisensituationen, die eine schnelle Reaktion der Komitees verlangen, bringen die Staatenberichtsverfahren im Prinzip das Problem der Periodizität der Berichtspflicht mit sich. Zwar sind sowohl im IPBPR als auch in der UNCAT Berichte »auf Anforderung« des jeweiligen Komitees vorgesehen,¹⁸ doch hatte das HRC sich über Jahre hinweg in der Praxis gewissermaßen auf ein periodisches »Anfordern« der Berichte festgelegt. Dieser Grundsatz ist insofern hilfreich, als er den Mitgliedstaaten ermöglicht, ohne Anlaß einer Verletzung des Paktes vor dem HRC zu erscheinen. Die damit verbundene Abwesenheit jeglichen anklagenden Charakters des Verfahrens hat den Vorteil, daß sich mitunter Staaten einer Diskussion ihrer Menschenrechtssituation stellen, die eine solche gegenüber anderen Organen verweigern.¹⁹ Letztlich setzte sich aber die Ansicht durch, daß ein solches Vorgehen bei aktuellen schweren Menschenrechtsverletzungen allzu passiv sei. Zunächst beschränkte das HRC sich gegenüber dem Irak (April 1991) und der Bundesrepublik Jugoslawien (November 1991) noch darauf, die Fälligkeit periodischer Berichte zum Anlaß zu nehmen, um deren zügige Übermittlung unter Beantwortung bestimmter Fragen mit Nachdruck zu verlangen. Im Oktober 1992 forderte das HRC dann angesichts der massiven Menschenrechtsverletzungen im ehemaligen Jugoslawien von den Regierungen Bosnien-Herzegowinas, Kroatiens und Rest-Jugoslawiens kurze Berichte zu konkreten Fragen mit einer Frist von weniger als einem Monat an, ohne daß ein periodischer Bericht bereits fällig gewesen wäre. Die betreffenden Staaten kamen dieser Aufforderung nach, so daß die jeweiligen Berichte bereits Anfang November 1992 mit Vertretern der Staaten erörtert werden konnten.²⁰ Weitere Berichte dieser Art wurden inzwischen zum Beispiel von Angola, Burundi, Haiti und Ruanda angefordert. Schließlich wurde in der Geschäftsordnung der Vorsitzende des Komitees ermächtigt, auch außerhalb der Sitzungen des HRC derartige außerordentliche Anforderungen von Berichten nach Rücksprache mit den übrigen Komiteemitgliedern zu veranlassen.

In der UNCAT werden die periodisch fälligen Berichte und die Berichte »auf Anforderung« schon im Konventionstext unterschieden. Obwohl die Geschäftsordnung des CAT nicht ausdrücklich diese Möglichkeit anspricht, ist aufgrund der uneingeschränkten Formulierung in der Konvention davon auszugehen, daß das CAT auch dann einen speziellen Bericht außerhalb der periodischen Fälligkeit anfordern kann, wenn es die akute menschenrechtliche Situation erfordert.

Die Staatenberichtsverfahren bieten somit die Möglichkeit, gerade Situationen in Kriegs- und Notstandsgebieten zum Thema eines *ad hoc* anzufordernden Staatenberichts und einer anschließenden öffentlichen Diskussion zu machen. Da die Komitees die Situation eines Staates, der seiner Berichtspflicht nicht nachkommt, nicht ohne das Vorliegen eines Berichtes diskutieren werden,

hängt die Möglichkeit, durch eine solche Diskussion die internationale Aufmerksamkeit für die Situation zu demonstrieren und somit eventuell auf Verbesserungen hinwirken zu können, freilich vollkommen von der Kooperationsbereitschaft des betreffenden Staates ab. Angesichts der allgemein schlechten Berichtsmoral – Berichte sind oft jahrelang überfällig – erscheint dies als schwerwiegende Begrenzung der Einflußmöglichkeiten.

Dem CAT wurde mit dem »Untersuchungsverfahren« ein Instrument an die Hand gegeben, das speziell darauf ausgerichtet ist, auf mutmaßliche Folterungen zu reagieren. Ein solches Verfahren wird eingeleitet, wenn das Komitee »zuverlässige Informationen [erhält], daß im Hoheitsgebiet eines Vertragsstaates systematische Folterungen stattfinden« (Art. 20 Abs. 1 UNCAT). Damit könnte diesem Verfahren prinzipiell in Kriegs- und Notstandssituationen große Bedeutung zukommen. Allerdings wurde das Verfahren in einer Art und Weise komponiert, die es den Vertragsparteien lange Jahre ermöglicht hat, durch obstruktives Verhalten die Durchführung von Untersuchungen zu verhindern.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß neuen Mitgliedern der Konvention erlaubt wird, gegen eine Unterwerfung unter dieses Verfahren zu optieren. Dieses *opt-out* begrenzt den Kreis der Länder, die Gegenstand eines CAT-Untersuchungsverfahrens werden können – derzeit sind elf Mitgliedsstaaten der Konvention nicht Art. 20 unterworfen.²¹ An die Eröffnung eines Untersuchungsverfahrens werden hohe Anforderungen gestellt, da dem CAT *zuverlässige* Informationen über *systematische Folterungen* (im Gegensatz zu schwächeren Formen von Mißhandlungen) vorliegen müssen. Insbesondere der systematische Charakter der Menschenrechtsverletzungen erscheint schwer verifizierbar. Nachdem das CAT sich auf Grundlage entsprechender Informationen für die Durchführung eines Untersuchungsverfahrens entschieden hat, ist es bis zum Abschluß des Verfahrens zur Kooperation mit dem betreffenden Mitgliedstaat sowie zu umfassender Vertraulichkeit verpflichtet. Dagegen sind die Mitgliedstaaten lediglich zur Kooperation aufgefordert und können durch die Verweigerung ihrer Zustimmung die Durchführung eines Inspektionsbesuches verhindern. Nach Ende des Verfahrens kann das CAT allerdings beschließen, auch gegen den Willen des Mitgliedstaates die Ergebnisse der Untersuchung im Jahresbericht zu veröffentlichen. Diese Konstellation – Möglichkeit der mitgliedstaatlichen Einflußnahme auf die Durchführung von Inspektionen, nicht aber auf die Veröffentlichung, falls ein Verfahren zu Ende geführt wird – hat dazu geführt, daß die Mitgliedsstaaten durch obstruktives Verhalten den Abschluß von Untersuchungen weitgehend verhindert haben. Auch die Tatsache, daß die Verfahrensvoraussetzungen beinahe einer Vorverurteilung gleichkommen, dürfte die Mitgliedstaaten von der Kooperation mit dem CAT abgeschreckt haben. So konnte das CAT nur einmal in 10 Jahren seiner Tätigkeit einen Besuch (in die Türkei) durchführen.²² Zudem wurde 1996 ein Untersuchungsverfahren über die Folterpraxis in Ägypten ohne die Durchführung eines Besuches abgeschlossen.²³ In beiden Fällen waren Notstandssituationen Hinter-

grund des Untersuchungsverfahrens: in der Türkei ist seit Jahren über die kurdischen Regionen der Notstand verhängt, und in Ägypten wurden Notstandsgesetze anlässlich der Terroranschläge von islamischen Fundamentalisten erlassen. Dies verdeutlicht die potentielle Bedeutung des Untersuchungsverfahrens für derartige Konstellationen, während die insgesamt niedrige Anzahl der durchgeführten Verfahren die marginale tatsächliche Bedeutung aufzeigt. Immerhin läßt das im Hinblick auf Ägypten durchgeführte Verfahren erkennen, daß ein Untersuchungsverfahren auch unabhängig von der Kooperation der betreffenden Regierung, also ohne allzu lange auf die Erlaubnis zu einem Besuch zu warten, abgeschlossen werden kann.²⁴

Im Gegensatz zu diesem Untersuchungsverfahren, das auf die formale Feststellung einer schweren Folterpraxis ausgerichtet ist, sind die »Besuchsverfahren« des Sonderberichterstatters und des CPT eher auf eine kooperative Verbesserung der Situation als auf die anklagende Feststellung von Mißständen ausgelegt. Der Sonderberichterstatter führt in einem vollständig öffentlichen Verfahren Besuche aufgrund von *ad hoc*-Vereinbarungen mit einzelnen Staaten durch. Die Besuche dienen der Bestandsaufnahme der Situation in einem Land und schließlich der Abgabe von Empfehlungen zur Verbesserung des Schutzes vor Folter, wobei es im Gegensatz zum Art. 20-Verfahren der UNCAT nicht darum geht, das tatsächliche Vorkommen von Folter nachzuweisen. In den ersten elf Jahren seines Mandats hat der Sonderberichterstatter achtzehn Besuche durchgeführt, in denen unter anderem die Situation in zahlreichen Krisenregionen wie Kolumbien (1988 und 1994), der Türkei (1988), dem früheren Jugoslawien (1992) und Ruanda (1994) untersucht wurde. Unter Betonung der beratenden Funktion seiner Besuche ist es dem Sonderberichterstatter damit in beachtlichem Ausmaß gelungen, die Befürchtungen der Staaten, eine Einladung zu einem Besuch komme einer Selbstverurteilung gleich, zu beschwichtigen. Freilich sind die Möglichkeiten gerade im Hinblick auf Krisensituationen insofern begrenzt, als bis zur tatsächlichen Durchführung eines Besuches einige Zeit vergehen mag, da zunächst die betreffende Regierung zu einer Einladung bewegt werden muß und dann ein Termin für den Besuch gefunden werden muß, was mitunter zu Verzögerungen führt. Auch ist das jährliche Budget des Sonderberichterstatters auf zwei Besuchsmissionen von ein- bis zweiwöchiger Dauer begrenzt, was letztlich auch die Möglichkeit von Folgebesuchen zur Überprüfung von Verbesserungsmaßnahmen limitiert. Immerhin mag das Ersuchen um einen Besuch und die öffentliche Bekanntgabe dieses Ersuchens der betreffenden Regierung die Aufmerksamkeit der internationalen Staatengemeinschaft für die Menschenrechtssituation und insbesondere für eventuelle Folterungen in einem Krisenland verdeutlichen.

Über ein weitreichendes Potential, um auf Krisensituationen in Mitgliedstaaten zu reagieren, verfügt das CPT mit seinem System von Inspektionsbesuchen. Neben »regelmäßigen Besuchen« besteht die Möglichkeit zur Durchführung von »allen weiteren Besuchen, die dem Komitee nach den Umständen erforder-

lich erscheinen« (Art. 7 Abs. 1 ECPT). Im Gegensatz zu den regelmäßigen Besuchen, die auf Grundlage des für die Konvention fundamentalen Kooperationsgrundsatzes in einem gestuften Verfahren²⁵ der betreffenden Regierung bereits einige Zeit vor der Durchführung bekanntgegeben werden, kann ein solcher *ad hoc*-Besuch auch auf Basis einer lediglich wenige Stunden vor dem Besuch vorgenommenen Notifizierung erfolgen, wenn die Dringlichkeit der Situation dies erfordert. In der Praxis hat das CPT beispielsweise eine Delegation zu einem *ad hoc*-Besuch entsandt, der erst 24 Stunden vor seinem Beginn der Regierung mitgeteilt wurde.²⁶ Der Ausschuß hat bereits in zahlreichen Fällen Mitgliedstaaten auf *ad hoc*-Basis besucht.

Von besonderem Interesse für die Fragestellung nach Aktivitäten in Krisensituationen sind dabei die Besuche in die Türkei, deren kurdische Gebiete seit Jahren Schauplatz bewaffneter Auseinandersetzungen zwischen Separatisten und staatlichen Streitkräften sind und wo sich eine Notstandsgesetzgebung zur Bekämpfung der Separatisten in Kraft befindet. Allein fünf *ad hoc*-Besuche hat das CPT der Türkei gewidmet (1990, 1991, 1994 sowie zwei Besuche 1996, außerdem wurden zwei reguläre Besuche 1992 und 1997 durchgeführt), in deren Verlauf teilweise auch die Situation von Gefangenen in den kurdischen Gebieten, insbesondere in den Anti-Terror-Abteilungen etwa in Diyarbakır, untersucht wurde. Schon allein die Frequenz der CPT-Besuche demonstriert das besondere Potential des CPT im Vergleich zu den übrigen Organen, insbesondere zu den Besuchsbemühungen des Sonderberichterstatters und des CAT, die die Türkei jeweils ein Mal besuchen konnten. Auch die Besetzung der Besuchsdelegationen des CPT mit zumeist vier bis fünf Komiteemitgliedern, zwei externen Experten und zwei Sekretariatsmitgliedern erlaubte profundere Recherchen, als sie dem Sonderberichterstatter (begleitet lediglich von einer Mitarbeiterin) und dem CAT (zwei Komiteemitglieder, ein medizinischer Experte) möglich waren.²⁷ Das Vorgehen des CPT im Fall der Türkei zeigt auch, wie der Ausschuß den Balanceakt zwischen Wahrung des Vertraulichkeitsgrundsatzes im Interesse einer fruchtbaren Kooperation mit der Regierung und der Wahrung der öffentlichen Glaubwürdigkeit gemeistert hat. Während die Berichte des CPT mangels Zustimmung der türkischen Regierung unveröffentlicht geblieben sind, hat das Komitee in zwei Fällen eine sogenannte ›öffentliche Erklärung‹ über die Ergebnisse der Türkeibesuche abgegeben (1992 und 1996), die den Charakter und das Ausmaß der Folterproblematik sowie die Lücken in den Schutzmechanismen in der Türkei deutlich aufzeigen. Die Abgabe einer solchen ›öffentlichen Erklärung‹ stellt für das CPT die *ultima ratio* dar, d.h. eine Erklärung wird nur abgegeben, wenn die Umsetzung der vom Ausschuß übermittelten Empfehlungen trotz des hohen Schweregrades der vorgefundenen Probleme nicht in Angriff genommen wird.²⁸ Der sparsame Umgang des CPT mit diesem Instrument verleiht den zwei tatsächlich abgegebenen ›öffentlichen Erklärungen‹ besonderen Nachdruck und garantiert eine größtmögliche Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit.

Allerdings eröffnet die ECPT in Art. 9 den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, »unter außergewöhnlichen Umständen« Einwände gegen den vorgeschlagenen Zeitpunkt oder Ort eines Besuches geltend zu machen. Als Situationen, die in diesem Sinne berücksichtigt werden können, nennt die Konvention insbesondere auch Gründe der nationalen Verteidigung und die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit (einschließlich der Verhütung schwerer Verbrechen).²⁹ Diese Begriffe sind sehr weit interpretierbar und auch in dem »Erläuternden Bericht« zur Konvention wenig konkretisiert. So ist zu befürchten, daß sich Mitgliedstaaten in einer Krisensituation auf diesen Artikel berufen würden, wenngleich es in der Praxis bisher keine Schwierigkeiten mit diesem Artikel gegeben hat. Insbesondere hat auch die türkische Regierung dem CPT nicht diesen Artikel entgegengehalten, als der Ausschuß Inspektionen in den türkischen Kurdengebieten durchgeführt hat.

Im übrigen führte selbst die Berufung auf diesen Artikel nicht dazu, daß ein Besuch gänzlich abgesetzt würde. Zunächst müßten die betreffende Vertragspartei und das CPT einander konsultieren, um die vorgebrachten Umstände und deren Erheblichkeit zu klären.³⁰ Auch wenn die vorgebrachten Umstände als erheblich einzustufen sind, bleibt der Vertragsstaat verpflichtet, dem CPT so schnell wie möglich die Erfüllung seiner Aufgaben zu ermöglichen.

Eine weitere Einschränkung des Besuchsrechts des CPT ergibt sich aus dem Verhältnis zu den Genfer Abkommen von 1949 und den Zusatzprotokollen von 1977, demzufolge keine Orte vom CPT besucht werden dürfen, die bereits »tatsächlich und regelmäßig« von Vertretern oder Delegierten von Schutzmächten oder des Internationalen Komitees des Roten Kreuzes besucht werden. Im Fall eines bewaffneten Konfliktes – sei er internationaler oder interner Art – kann das CPT daher nur diejenigen Einrichtungen besuchen, die nicht schon Gegenstand von Inspektionen in Anwendung der Genfer Abkommen und der Zusatzprotokolle sind. Diese Vorschrift soll Überschneidungen in den Kompetenzen verschiedener internationaler Organe vermeiden.

IV. Fazit und Bewertung – Während den einzelfallbezogenen Mechanismen vor allem Bedeutung im Hinblick auf den Schutz vor Abschiebung in Notstands- und Kriegsgebiete durch vorläufige Maßnahmen im Rahmen der Individualbeschwerdeverfahren sowie die präventive Intervention des Sonderberichterstatters zugunsten einzelner Personen vor (weiteren) Folterungen zukommt, verfolgen die länderbezogenen Mechanismen einen breiteren Ansatz, der es erlaubt, auf die Komplexität einer Krisensituation zu reagieren.

Die hier untersuchten Organe, die sich auf den Ebenen der Vereinten Nationen und des Europarates um den Schutz vor Folter und anderer unmenschlicher Behandlung bemühen, können die ihnen zur Verfügung stehenden länderbezogenen Mechanismen in einer Flexibilität handhaben, die es ermöglicht, schnell auf die erhöhte Gefahr einer solchen Behandlung in einer Krisensituation zu reagieren.

So können Staatenberichtsverfahren auch außerhalb der bis vor kurzem streng eingehaltenen Periodizität durchgeführt werden, was den betreffenden Organen im Gegensatz zu der vorherigen Praxis eine aktive Rolle zugesteht. Freilich setzt dieses Verfahren die Kooperation der betreffenden Vertragspartei in Form der Übermittlung von außerordentlichen Berichten und der Entsendung von Vertretern zu der Diskussion eines solchen Berichtes mit dem jeweiligen Komitee voraus. Das in der UNCAT vorgesehene Untersuchungsverfahren könnte mit der Veröffentlichung von Untersuchungsberichten ohne vorherige Durchführung eines Besuches Praktikabilität auch für Notstands- und ähnliche Krisensituationen gewinnen, wenngleich die umfangreichen Kooperationsverpflichtungen des CAT in diesem Verfahren der schnellen Veröffentlichung eines Berichts entgegenstehen. Die Besuchsverfahren des Sonderberichterstatters und des CPT sind unter anderem auf Besuche in besonders problematischen Situationen zugeschnitten. Während die Möglichkeiten, sich einer Untersuchung der Situation zu widersetzen, im Fall des Sonderberichterstatters groß sind und die zügige Anberaumung eines Besuchs außerordentlich schwierig erscheint, stehen dem CPT weitgehende Rechte zur Seite. Allerdings ist nicht zu verkennen, daß ein Mitgliedstaat unter Berufung auf die nationale Sicherheit einen Besuch des CPT zumindest erheblich verzögern könnte.

Welche Rolle mögen die oben skizzierten Handlungsalternativen nun im Rahmen der Bemühungen der internationalen (oder regionalen) Staatengemeinschaft um den Schutz vor Folter und unmenschlicher Behandlung in Krisensituationen einnehmen? Den Staatenberichtsverfahren kommt vor allem die Bedeutung zu, der betreffenden Regierung die Aufmerksamkeit der internationalen Staatengemeinschaft für die menschenrechtliche Situation in ihrem Land zu demonstrieren, sie zu einem öffentlichen Dialog zu ermutigen und diejenigen Kräfte innerhalb eines solchen Staates zu stärken, die für ein Einhalten der völkerrechtlichen Verpflichtungen eintreten. Konkrete Maßnahmen sind dagegen von der Diskussion von Staatenberichten kaum zu erwarten, zumindest wenn man die bisherigen Erfahrungen mit Regierungsreaktionen in Friedenszeiten zugrunde legt.³¹ Die Untersuchungsverfahren des CAT können dazu beitragen, im Fall der Feststellung einer systematischen Folterpraxis den internationalen Druck zur Umsetzung von Verbesserungsmaßnahmen zu erhöhen. Die Besuchsverfahren des Sonderberichterstatters und des CPT bieten sicherlich die größten Einflußmöglichkeiten, da die Recherchen vor Ort bessere Kontakte zu den Verantwortlichen und konkretere Empfehlungen zu Schutzmaßnahmen erlauben und zudem den Äußerungen der Organe mehr Autorität verleihen mögen.

Freilich ist nicht zu verkennen, daß das Einflußpotential der hier untersuchten Organe desto begrenzter ist, je weiter sich die Situation in dem betreffenden Staat von der Rechtsstaatlichkeit entfernt hat. Wo eine Regierung systematisch nationales und internationales Recht mißachtet, erscheint die Hoffnung gering, daß sie den Mahnungen und Empfehlungen von menschenrechtlichen

Organen Beachtung in Form von konkreten Maßnahmen schenkt. Die Erfahrung zeigt zudem, daß Regierungen und Behörden in Kriegs- und Bürgerkriegssituationen mitunter die Kooperation mit den internationalen Organen verweigern, etwa indem Kontrollorganen der Zugang zu Inhaftierungszentren verweigert wird, wie es in Bosnien von allen Kriegsparteien gegenüber dem Internationalen Komitee des Roten Kreuzes praktiziert wurde.³² Am Beispiel Bosnien zeigt sich auch, wie schwierig die Überwachung der Situation und die Verifizierung von Menschenrechtsverletzungen in einer solchen Konstellation ist, nicht zuletzt, da Zeugen oft aus Angst vor Repressalien lieber schweigen.³³

Schließlich begrenzt ein weiterer Punkt das Potential der Organe: Sämtliche Systeme zielen auf die internationale Untersuchung der staatlichen Machtausübung ab und suchen die betreffende Regierung zu beeinflussen. Mit den hier thematisierten Krisensituationen mag jedoch oftmals ein Verlust an staatlicher Macht einhergehen. Das heißt insbesondere, daß der Staat die Handlungen seiner Beamten weniger kontrollieren kann oder auch die Kontrolle über gewisse Gebiete verlieren kann. Ist dies der Fall, wird selbst eine äußerst kooperationswillige Regierung Schwierigkeiten haben, effektive Verbesserungen der Situation durchzusetzen. Auch wenn bestimmte Territorien eines Staates von Rebellen kontrolliert werden, erscheint die Einflußnahme über internationale Verträge schwierig.

Diese begrenzenden Momente machen deutlich, daß die Bemühungen der genannten Organe nur ein Faktor unter vielen anderen sein können, mit denen die internationale Staatengemeinschaft die Achtung der Menschenrechte und insbesondere des Verbots von Folter und unmenschlicher Behandlung in Kriegs- und Notstandssituationen durchzusetzen sucht. Insbesondere erscheint diplomatischer und wirtschaftlicher Druck sowie zu gegebener Zeit friedensschaffende oder friedenserhaltende Einsätze seitens der internationalen Staatengemeinschaft erforderlich, um diejenigen, die die Kontrolle über ein Krisengebiet ausüben, im Sinne einer Verbesserung der Menschenrechtssituation zu beeinflussen. Angesichts der im Vergleich zu Friedenssituationen sinkenden Einflußmöglichkeiten auf durch internationale Verträge gebundene Regierungen mag der wichtigste Impuls von Aktivitäten der hier untersuchten menschenrechtlichen Institutionen in Kriegs- und Notstandssituationen darin liegen, die Aufmerksamkeit der politischen Institutionen der internationalen Staatengemeinschaft für eine Krisensituation zu fördern und somit indirekt zu Druckmaßnahmen anzuregen. Gewissermaßen ergibt sich insofern in einer Krisensituation eine Erweiterung des Adressatenkreises: Während in Friedenssituationen die betreffende Regierung der alleinige Adressat von Kritik und Verbesserungsvorschlägen der internationalen menschenrechtlichen Institutionen sein wird, richten sich die Berichte und Stellungnahmen in Krisenzeiten in verstärktem Maße indirekt auch an die politischen Einrichtungen der internationalen oder regionalen Staatengemeinschaft. Gleichzeitig können die Berichte und Analysen der

menschenrechtlichen Organe aufgrund des in sie einfließenden Expertenwissens als wichtige Informationsgrundlage für Entscheidungen der politischen Institutionen dienen.

- 1 So gestattet Art. 15 Abs. 2 Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) als Einschränkung des Rechts auf Leben die Tötung im Rahmen von rechtmäßigen Kriegshandlungen. Das Verbot des Angriffskrieges ergibt sich aus der UN-Charta (Art. 2 Nr. 4 und systematische Auslegung der Charta), das Verbot der Waffenanwendung gegen die Zivilbevölkerung ist ein gewohnheitsrechtlicher Grundsatz des Völkerrechts; vgl. Knut Ipsen: Völkerrecht (3. Aufl.), München 1990, S. 1034.
- 2 Vgl. z.B. amnesty international: Report 1997. London 1997, S. 314, über die Notstandsgesetze und Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit der Kurdistankrise.
- 3 Vgl. Art. 4 Abs. 2 Internationaler Pakt für bürgerliche und politische Rechte (IPBPR); Art. 15 Abs. 2 EMRK.
- 4 Abgedruckt in deutscher Übersetzung in: Bundesgesetzblatt (BGBl.) 1954 II 783, 813, 838 und 917. Durch die Zusatzprotokolle von 1977 wurde die Geltung der Genfer Abkommen auf Befreiungs- und Bürgerkriege ausgedehnt (Protokoll I abgedruckt in deutscher Übersetzung in BGBl. 1990 II 1551, Protokoll II in BGBl 1991 II 1637).
- 5 Einzelpersonen wurde erst mit dem Neunten Protokoll (1990) die Möglichkeit eingeräumt, einen Fall nach der Untersuchung durch die Kommission vor den Gerichtshof zu bringen. Das 1994 in Kraft getretene Protokoll ist fakultativ, und nicht alle Mitgliedsstaaten haben sich dieser Modifizierung unterworfen (Anfang 1998 war das Protokoll in 23 von 39 Mitgliedsstaaten in Kraft; nicht ratifiziert wurde das Protokoll etwa von Frankreich, Spanien, der Türkei und dem Vereinigten Königreich).
- 6 Abgedruckt in deutscher Übersetzung in BGBl. 1973 II 1533.
- 7 Abgedruckt in deutscher Übersetzung in BGBl. 1990 II 246.
- 8 Das Amt des Sonderberichterstatters wurde von 1985 bis 1993 von Pieter H. Kooijmans aus den Niederlanden und seither von Nigel S. Rodley aus Großbritannien ausgeübt.
- 9 »Regional« soll hier als Gegensatz zu international / universell verstanden werden. Damit werden in der völkerrechtlichen Terminologie zwischenstaatliche Abkommen bezeichnet, die von vornherein auf eine bestimmte Region beschränkt sind (beispielsweise Europa) und daher keine universelle Geltung erlangen können.
- 10 Abgedruckt in deutscher Übersetzung in BGBl. 1989 II 946.
- 11 Vgl. Art. 5 Abs. 2 (b) Fakultativprotokoll zum IPBPR; Art. 22 Abs. 5 (b) UNCAT.
- 12 Diese Auslegung war sehr umstritten. Im Fall Cruz Varas and Others versus Sweden (vgl. dort Randnr. 90 ff.) hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte mit zehn zu neun Stimmen entschieden, daß in dem Fall, daß das Ersuchen der Kommission um vorläufige Maßnahmen von dem betreffenden Mitgliedsstaat ignoriert wird, keine Verletzung von Art. 25 EMRK vorliegt. Dort verpflichten sich die Mitgliedsstaaten, die wirksame Ausübung des Beschwerderechts in keiner Weise zu behindern.
- 13 Freilich ergeben sich unterschiedliche Schutzniveaus, da etwa die UNCAT im Gegensatz zum IPBPR und zur EMRK nur bei einer drohenden Behandlung mit dem Schweregrad von Folter Schutz bietet. Andererseits sind die Anforderungen an den Nachweis einer Gefahr und an den Wahrscheinlichkeitsgrad der Verwirklichung der Gefahr in der Rechtsprechung der EMRK-Organen wesentlich höher als in der Praxis des CAT.
- 14 Z.B. Ireland versus UK, A 25 (1978). In diesem Fall hatte sich Irland gegen die vom Vereinigten Königreich gegenüber mutmaßlichen nordirischen Terroristen angewandten Verhörmethoden gewandt, die nach Ansicht der irischen Regierung als Folter zu klassifizieren waren. Der Gerichtshof stellte eine Verletzung von Art. 3 EMRK wegen unmenschlicher und erniedrigender Behandlung fest. Auch in diesem Fall war die Deklaration des Notstands in Nordirland Hintergrund des Verfahrens. Eine Auflistung der bisherigen Fälle findet sich bei D.J. Harris / M. O'Boyle / C. Warbrick: Law of the European Convention on Human Rights. London, Dublin, Edinburgh 1995, S. 587 (Anm. 3).
- 15 Z.B. Greece versus UK (Nos. 176/56 und 299/57). Die Anträge bezogen sich auf das Verhalten des Vereinigten Königreichs im Notstand auf Zypern vor der Unabhängigkeit.
- 16 M.E.Villiger: Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) unter besonderer Berücksichtigung der schweizerischen Rechtslage. Zürich 1993, S. 110.
- 17 So wurde beispielsweise der Kommissionsbericht zur Beschwerde von Zypern gegen die Türkei (Cyprus versus Turkey No 8007/77) von 1978 erst 1983 dem Ministerkomitee des Europarates vorgelegt, wo er bis 1992 anhängig war.
- 18 Art. 40 Abs.1 (b) IPBPR und Art. 19 Abs.1 UNCAT.
- 19 Vgl. V. Dimitrijevic: The monitoring of human rights and the prevention of human rights violations through reporting procedures. In: A. Blöd u.a. (Hg.): Monitoring Human Rights in Europe. Comparing

- International Procedures and Mechanisms, Dordrecht 1993, S. 1–24 (15), unter Hinweis auf das Verhalten der chilenischen Junta unter Pinochet.
- 20 Vgl. A/48/40 (Annual Report of the HRC), Randnr. 311–332 (Bosnien), 333–362 (Kroatien) und 363–389 (Bundesrepublik Jugoslawiens, Serbiens und Montenegros)
 - 21 Folgende Staaten haben von der Möglichkeit des ›opt-out‹ Gebrauch gemacht und es bisher nicht widerrufen: Afghanistan, Weißrußland, Bulgarien, China, Kuba, Israel, Kuwait, Marokko, Polen, Saudi-Arabien und Ukraine.
 - 22 Vgl. CAT, A/48/44/Add.1 (Addendum to the Annual Report of the CAT).
 - 23 Vgl. A/51/44 (Annual Report of the CAT), Rn. 30–36.
 - 24 Bis zum Frühjahr 1998 hat das CAT allerdings noch nicht wieder von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.
 - 25 In einer ersten Stufe werden ohne weitere Spezifizierung am Ende eines jeden Jahres die im folgenden Jahr zu besuchenden Staaten öffentlich bekanntgegeben. Etwa zwei Wochen vor Beginn des Besuchs wird die betreffende Regierung über die genauen Daten des Besuchs und die Zusammensetzung der Delegation informiert. Die zu besuchenden Einrichtungen werden der Regierung schließlich erst wenige Tage vor dem Besuch mitgeteilt, wobei es der Delegation offensteht, sich vor Ort jederzeit für die Inspektion weiterer Einrichtungen zu entscheiden.
 - 26 Dieser Besuch war der Untersuchung von Mißhandlungsvorwürfen in Spanien gewidmet. Dem Komitee waren Beschwerden zugegangen, daß die *Guardia Civil* nach einer größeren Verhaftungsaktion aufgrund mutmaßlicher terroristischer Aktivitäten im Baskenland Gefangene schwer mißhandelt habe. Zu den Ergebnissen siehe: Reports to the Spanish Government on the visits to Spain carried out by the CPT from 1 to 12 April 1991, 10 to 22 April 1994 and 10 to 14 June 1994 (CPT/Inf (96) 9).
 - 27 Zum Vergleich der Aktivitäten der verschiedenen Organe in der Türkei siehe R. Bank: Die internationale Bekämpfung von Folter und unmenschlicher Behandlung auf den Ebenen der Vereinten Nationen und des Europarates. Freiburg 1996, S. 363 ff.
 - 28 Eigentlich sieht die Konvention vor, daß die Abgabe einer ›öffentlichen Erklärung‹ bereits möglich ist, wenn eine Vertragspartei die Zusammenarbeit verweigert oder es ablehnt, die Situation im Sinne der CPT-Empfehlungen zu verbessern. Kooperationsmängel werden vom CPT allerdings bisher lediglich in den Besuchs- und Jahresberichten aufgegriffen. Soweit die mangelnde Umsetzung von Empfehlungen in Frage steht, zieht der Ausschuß zusätzlich das Kriterium der Schwere der Mißstände heran. Das zeigt sich daran, daß bisher nur die Türkei Gegenstand einer ›öffentlichen Erklärung‹ war, obwohl manche der anderen Mitgliedsstaaten fast keine Empfehlung des CPT umsetzen (z.B. hat die Bundesrepublik Deutschland in der Antwort auf den CPT-Bericht zum Besuch des Ausschusses 1991 auf lediglich zwei Empfehlungen mit Umsetzungsmaßnahmen reagiert).
 - 29 Die übrigen in der Konvention aufgezählten Gründe sind schwere Störungen der Ordnung, Freiheitsentziehung, Gesundheitsgefährdung eines Gefangenen und die dringende Vernehmung eines Gefangenen im Zusammenhang mit der Ermittlung wegen einer schweren Straftat.
 - 30 Vgl. Erläuternder Bericht, EuGRZ 1989, 509 (RN 72).
 - 31 Zur Effektivität der Bemühungen der Organe in verschiedenen mitteleuropäischen Ländern (Bundesrepublik Deutschland, Österreich, Vereinigtes Königreich, Frankreich) sowie in der Türkei, vgl. R. Bank (Anm. 27), S. 227–380.
 - 32 Vgl. amnesty international: Report 1996. London 1996, S. 97.
 - 33 Vgl. amnesty international: Report 1997. London 1997, S. 96.