

V. Die Allgemeine Bemerkung des Ausschusses gegen Folter*

von Professor Theo van Boven¹

Obwohl das Folterverbot bereits in den bedeutenden internationalen Menschenrechtsinstrumenten, wie etwa in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (Artikel 5) und im Internationalen Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte (Artikel 7) enthalten ist, erachtete man in den 70er Jahren noch konkretere Maßstäbe zur Verhinderung und Bekämpfung von Folter als notwendig. Damals begann Amnesty International mit globalen Kampagnen gegen Folter, und einige Länder, namentlich Schweden und die Niederlande, starteten eine Initiative, um eine Erklärung gegen Folter zu verfassen, die 1975 von der VN-Generalversammlung als »Erklärung über den Schutz aller Personen vor Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe« angenommen wurde. Zwei Jahre später, 1977, wurde aufgrund der verstärkten Forderungen verschiedener nichtstaatlicher Organisationen, die Menschenrechtskommission von der VN-Generalversammlung aufgefordert, »eine Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung im Lichte der Grundsätze der Erklärung zu entwerfen«. Es dauerte weitere sieben Jahre, bis die Generalversammlung das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe am 10. Dezember 1984 annahm.² Dieses aus 33 Artikeln bestehende Instrument trat am 26. Juni 1987 in Kraft.³ Das Übereinkommen wurde inzwischen von 133 Staaten ratifiziert.

* Es handelt sich um die deutsche Übersetzung eines englischen Originalbeitrags.

1 Der Autor bedankt sich für den Beitrag von Sabina Puig, wissenschaftliche Mitarbeiterin des Sonderberichterstatters über Folter, bei der Vorbereitung dieser Einführung.

2 Zur Entstehungsgeschichte des Übereinkommens siehe: *J. Herman Burgers/Hans Danelius*, The United Nations Convention Against Torture, Handbook on the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Dordrecht 1988.

3 Am 18. Dezember 2002 nahm die VN-Generalversammlung ein Zusatzprotokoll an, welches eine Ratifizierung oder den Beitritt von mindestens 20 Staaten erfordert, um in Kraft treten zu können.

Artikel 17 des Übereinkommens sieht die Schaffung eines Ausschusses vor, der aus zehn Sachverständigen »von hohem sittlichen Ansehen« besteht, die von den Vertragsstaaten gewählt werden, jedoch zur Überwachung der Umsetzung des Anti-Folter Abkommens durch die Vertragsstaaten in ihrer persönlichen Eigenschaft tätig sind. Der Ausschuss tagte zum ersten Mal im April 1988 in Genf und gab sich seine Verfahrensvorschriften und Arbeitsmethoden. Seitdem hält der Ausschuss regelmäßig zwei Sitzungen pro Jahr ab.⁴ Der Ausschuss besitzt folgende Funktionen:

Erstens prüft der Ausschuss gemäß Artikel 19 die alle vier Jahre⁵ vorzulegenden Staatenberichte, macht Bemerkungen und spricht Empfehlungen aus (abschließende Stellungnahmen) im Hinblick auf »Maßnahmen, die die Vertragsstaaten zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus dem Übereinkommen getroffen haben«. Diese Bemerkungen und Stellungnahmen und möglicherweise Antworten der betroffenen Vertragsstaaten werden in den Jahresbericht des Ausschusses für die Generalversammlung aufgenommen.

Zweitens statet Artikel 20 den Ausschuss, sobald er zuverlässige Informationen erhalten hat, die nach seiner Meinung wohlbegründete Hinweise darauf enthalten, dass im Hoheitsgebiet eines Vertragsstaats systematisch Folterungen stattfinden, mit Prüfungskompetenzen aus, die anderen Vertragsorganen nicht zustehen.⁶ Diese Vorschrift verleiht dem Ausschuss die Kompetenz, Untersuchungen vorzunehmen, wie etwa Besuche vor Ort, im Hinblick auf Behauptungen systematischer Folterungen in den betreffenden Vertragsstaaten. Da Artikel 20 jedoch eine fakultative Vorschrift ist, kann der Ausschuss solche Untersuchungen nicht durchführen, wenn der Vertragsstaat einen Vorbehalt zu dieser Vorschrift angebracht hat. Das Prüfungsverfahren ist vertraulich und erfordert die Zusammenarbeit der betroffenen Vertragsstaaten.

Drittens kann der Ausschuss, ebenso wie die anderen Menschenrechtsvertragsorgane, gemäß Artikel 21 des Übereinkommens Mitteilungen entgegennehmen und prüfen, in denen ein Vertragsstaat geltend macht, ein anderer Vertragsstaat komme seinen Verpflichtungen aus diesem Übereinkommen nicht nach. Dieses Verfahren verlangt jedoch, dass die betreffenden Vertragsstaaten eine Erklärung abgegeben haben, mit der sie diese Zuständigkeit des Ausschusses anerkennen. Seit dem In-Kraft-Treten des Übereinkommens hat weder der Ausschuss noch irgendein anderes Ver-

4 Der Ausschuss kann auch auf Verlangen der Mehrheit seiner Mitglieder oder eines Vertragsstaats eine Sondersitzung abhalten.

5 Der Erstbericht sollte innerhalb des ersten Jahres nach In-Kraft-Treten des Übereinkommens vorgelegt werden. Weitere Berichte können auch auf Anforderung des Ausschusses verlangt werden.

6 Mit Ausnahme des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (siehe Artikel 8).

tragsorgan der VN-Menschenrechtsübereinkommen jemals eine solche Staatenbeschwerde erhalten.

Viertens sieht Artikel 22 des Übereinkommens gegen Folter die Möglichkeit einer Individualbeschwerde (für ein mutmaßliches Opfer oder seine/ihre Angehörigen oder Vertreter) gegen einen Vertragsstaat im Hinblick auf die Nichterfüllung seiner Verpflichtungen nach dem Übereinkommen vor, wie es auch in dem Ersten Fakultativprotokoll des Internationalen Pakts über Bürgerliche und Politische Rechte, dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, der Internationalen Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeiter und ihrer Familienangehörigen und dem Fakultativprotokoll des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vorgesehen ist. Der Ausschuss kann jedoch eine solche Individualbeschwerde nur prüfen, wenn der betroffene Vertragsstaat die Zuständigkeit des Ausschusses in dieser Hinsicht anerkannt hat. Außerdem müssen noch weitere Voraussetzungen erfüllt sein, damit der Ausschuss den Fall zulassen und mit der Prüfung des Sachverhalts fortfahren kann. Die Zulassungsvoraussetzungen sind in dem Übereinkommen und in der Verfahrensordnung des Ausschusses definiert. Bei der Prüfung der Zulässigkeitsvoraussetzungen und des Sachverhalts kann der Ausschuss von dem betroffenen Vertragsstaat zeitweilige Sondermaßnahmen verlangen, um jeden möglichen irreparablen Schaden für das mutmaßliche Opfer zu vermeiden. Am Ende des Verfahrens übermittelt der Ausschuss dem/der Antragsteller/in und dem betroffenen Vertragsstaat seine Entscheidung. Der Ausschuss lädt den Vertragsstaat ein, weitere Auskünfte über die Maßnahmen zu erteilen, die der Vertragsstaat im Hinblick auf die Entscheidung des Ausschusses ergriffen hat. Der Inhalt der geprüften Mitteilungen, einschließlich der Entscheidung des Ausschusses und der von dem Vertragsstaat vorgelegten Informationen, werden in den Jahresbericht des Ausschusses aufgenommen.

Der Ausschuss erhielt viele Individualbeschwerden gemäß Artikel 22 des Übereinkommens gegen Folter im Hinblick auf die Nichterfüllung der Verpflichtungen nach Artikel 3 durch die Vertragsstaaten.⁷ Im Jahre 1994 prüfte der Ausschuss eine Mitteilung von Mr. Balabou Mutombo, einem zairischen Staatsbürger, der behauptete in dem damaligen Zaire gefoltert wor-

7 Artikel 3 sieht vor: »1. Ein Vertragsstaat darf eine Person nicht in einen anderen Staat ausweisen, abschieben (>refouler<) oder an diesen ausliefern, wenn stichhaltige Gründe für die Annahme bestehen, dass sie dort Gefahr laufe, gefoltert zu werden. 2. Bei der Feststellung, ob solche Gründe vorliegen, berücksichtigen die zuständigen Behörden alle maßgeblichen Erwägungen, einschließlich des Umstands, dass in dem betreffenden Staat eine ständige Praxis grober, offenkundiger oder massenhafter Verletzungen der Menschenrechte herrscht«.

den zu sein und dessen Asylantrag von den Schweizer Behörden zurückgewiesen wurde.⁸

Der Ausschuss entschied, dass seine Ausweisung nach Zaire in der Tat eine Verletzung von Artikel 3 darstellen würde und dass die Schweiz daher verpflichtet sei, ihn nicht nach Zaire auszuweisen, oder in irgendein anderes Land, in dem das Risiko besteht, nach Zaire ausgewiesen oder abgeschoben oder gefoltert zu werden. Dies war das erste Mal, dass der Ausschuss eine Entscheidung zugunsten eines zurückgewiesenen Asylbewerbers gemäß Artikel 3 des Übereinkommens getroffen hat. Dieser Fall stellte einen wichtigen Präzedenzfall dar und eine Vielzahl ähnlicher Beschwerden über Abschiebungsfälle wurden folglich dem Ausschuss vorgelegt. Nach Schätzungen betreffen 80 bis 90 % der Beschwerden, die der Ausschuss prüft, Behauptungen von Verletzungen des in Artikel 3 verankerten Non-Refoulement-Prinzips.

In Anbetracht der großen Anzahl der erhaltenen Mitteilungen, die eine Verletzung von Artikel 3 geltend machen, befand der Ausschuss es für notwendig, sowohl den Antragstellern/innen als auch den Vertragsstaaten Anleitungen für das korrekte Einreichen und die Prüfung von Beschwerden in Verbindung mit dieser Vorschrift zu erteilen. In diesem Zusammenhang wurde die erste und bisher einzige Allgemeine Bemerkung verfasst.⁹

Wie in den einleitenden Absätzen wiedergegeben,¹⁰ soll mit dieser Allgemeinen Bemerkung den Verfassern/innen von Mitteilungen und den betroffenen Staaten Anleitung im Hinblick auf die vom Ausschuss angewendeten Maßstäbe bei der Prüfung von Individualbeschwerden mit Bezug auf Artikel 3 gegeben werden. Mit dieser Allgemeinen Bemerkung werden sowohl den Antragstellern/innen als auch den betroffenen Staaten Anleitungen für die Vorlage relevanter Informationen erteilt. Die Allgemeine Bemerkung soll auch eine einheitliche Behandlung aller Individualbeschwerden mit Bezug auf Artikel 3 bei der Prüfung durch den Ausschuss bezwecken.

Es ist erwähnenswert, dass die Allgemeine Bemerkung des Ausschusses gegen Folter sich ihrer Natur und ihrem Zweck nach von den meisten Allgemeinen Bemerkungen der anderen Vertragsorgane unterscheidet, wie etwa denen des Menschenrechtsausschusses oder des Ausschusses für Wirt-

8 Mutombo v. Switzerland, Committee against Torture, Communication No. 13/1993, UN Doc. A/49/44 at 45 (1994).

9 Das Übereinkommen gegen Folter sieht nicht ausdrücklich die Annahme Allgemeiner Bemerkungen vor.

10 »In Anbetracht der Notwendigkeit, die sich aus der Anwendung von Regel 111, Abs. 3 der Verfahrensregeln des Ausschusses (CAT/C/3/Rev.2) ergibt, und in Anbetracht der Tatsache, dass für die Umsetzung des Artikels 3 gemäß dem Verfahren nach Artikel 22 des Übereinkommens die Notwendigkeit für Richtlinien besteht, verabschiedet der Ausschuss [...] die folgende Allgemeine Bemerkung, um Vertragsstaaten und den Verfassern/innen solcher Mitteilungen Anleitung zu geben«.

schaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte. Während viele der Allgemeinen Bemerkungen der anderen Vertragsorgane den Anwendungsbereich einer Vorschrift näher ausführen, das heißt ein bestimmtes Menschenrecht und die damit verbundenen Staatenpflichten auslegen, dient die Allgemeine Bemerkung zu Artikel 3 des Übereinkommens gegen Folter schlicht als Verfahrenshilfe. In seinen Entscheidungen zu Beschwerden über Verletzungen von Artikel 3 folgt der Ausschuss im Allgemeinen seiner in der Allgemeinen Bemerkung dargestellten Argumentation. Mit anderen Worten, bei der Prüfung des Sachverhalts bewertet der Ausschuss, ob erhebliche Gründe zu der Annahme bestehen, dass der/die Antragsteller/in Gefahr läuft, bei der Rückkehr in das betreffende Land gefoltert zu werden. Dabei berücksichtigt der Ausschuss, ob eine ständige Praxis grober, offenkundiger oder massenhafter Verletzungen der Menschenrechte besteht. Der Ausschuss erinnert jedoch daran, dass das Ziel einer solchen Bestimmung darin besteht, festzustellen, ob der/die Betroffene bei der Rückkehr in das betreffende Land persönlich der Gefahr ausgesetzt wird, gefoltert zu werden. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass das Bestehen einer ständigen Praxis grober, offenkundiger oder massenhafter Verletzungen der Menschenrechte an sich nicht ausreichend ist für die Feststellung, dass eine bestimmte Person bei Rückkehr in das Land Gefahr läuft, gefoltert zu werden; es müssen zusätzliche Gründe bestehen, um zu zeigen, dass der/die Betroffene sich einem persönlichen Risiko aussetzen würde. Gleichermaßen bedeutet die Tatsache, dass keine ständige Praxis grober, offenkundiger oder massenhafter Verletzungen der Menschenrechte besteht, nach Ansicht des Ausschusses nicht, dass eine Person nicht als gefährdet angesehen werden kann, aufgrund ihrer jeweiligen besonderen Umstände gefoltert zu werden.

Bei der Prüfung des Sachverhalts bezieht sich der Ausschuss häufig ausdrücklich auf einige relevante Abschnitte seiner Allgemeinen Bemerkung, insbesondere auf Absatz 6: «Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Vertragsstaat und der Ausschuss verpflichtet sind zu bewerten, ob erhebliche Gründe zu der Annahme bestehen, dass der/die Antragsteller/in Gefahr läuft, gefoltert zu werden, wenn er/sie ausgewiesen, abgeschoben oder ausgeliefert wird. Das Folterrisiko muss dabei auf Gründen beruhen, die über bloße Theorie oder bloßen Verdacht hinausgehen. Die Gefahr muss jedoch nicht die Schwelle ›hoher Wahrscheinlichkeit‹ erreichen».¹¹

Wie bereits oben erwähnt ist die einzige Allgemeine Bemerkung des Ausschusses gegen Folter eher eine Verfahrenshilfe, die dazu dient, Krite-

11 Vgl. zum Beispiel V.N.I.M. v. Canada, Committee, Committee against Torture, Communication No. 119/1998, UN Doc. A/58/44, Annex VI, para. 8.3 (2003); H.B.H., T.N.T., H.J.H., H.O.H., H.R.H., and H.G.H. v. Switzerland, Committee against Torture, Communication No. 192/2001, UN Doc. A/58/44, Annex VI, para. 6.4 (2003); or U.S. v. Finland, Committee against Torture, Communication No. 197/2002, UN Doc. A/58/44, Annex VI, para. 7.4 (2003).

rien, die der Ausschuss bei seinen Entscheidungen von Individualbeschwerden mit Bezug auf Artikel 3 anwendet, zu erläutern, anstatt dass er Rechte und Verpflichtungen dieses Artikels auslegt. Bei seiner Sitzung im Mai 2003 entschied der Ausschuss, eine zweite Allgemeine Bemerkung zu der Frage der Staatenpflichten gemäß Artikel 2 des Übereinkommens zu erarbeiten. Es wird erwartet, dass diese Entscheidung zu weiteren Anleitungen bezüglich der Umsetzung des Übereinkommens gegen Folter führen wird.

DIE ALLGEMEINE BEMERKUNG DES AUSSCHUSSES GEGEN FOLTER

CAT A/53/44, ANHANG IX
21. NOVEMBER 1997

Allgemeine Bemerkung Nr. 1

Die Umsetzung des Artikels 3 in Verbindung mit Artikel 22 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe Sechzehnte Sitzung (1996)

In Anbetracht der Tatsache, dass der Ausschuss gegen Folter unter den Voraussetzungen des Artikels 22 Abs. 4 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe »Mitteilungen, die gemäß Artikel 22 entgegen genommen werden, unter Berücksichtigung aller ihm von einer Einzelperson oder in deren Namen und von dem betroffenen Vertragsstaat unterbreiteten Information« prüft,

in Anbetracht der Notwendigkeit, die sich aus der Anwendung von Regel 111, Abs. 3 der Verfahrensregeln des Ausschusses (CAT/C/3/Rev.2) ergibt, und

in Anbetracht der Tatsache, dass für die Umsetzung des Artikels 3 gemäß dem Verfahren nach Artikel 22 des Übereinkommens die Notwendigkeit für Richtlinien besteht,

verabschiedet der Ausschuss gegen Folter auf seiner neunzehnten Sitzung, dem 317. Treffen, abgehalten am 21. November 1997, die folgende Allgemeine Bemerkung, um Vertragsstaaten und den Verfassern/innen solcher Mitteilungen Anleitung zu geben:

1. Artikel 3 ist in seiner Anwendung auf Fälle beschränkt, in denen erhebliche Gründe zu der Annahme bestehen, dass der/die Verfasser/in Gefahr läuft, wie in Artikel 1 definiert, gefoltert zu werden.
2. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass die Formulierung »ein anderer Staat« in Artikel 3 sich auf jenen Staat bezieht, in den die betroffene Einzelperson ausgewiesen, abgeschoben oder ausgeliefert wird, ebenso jeden Staat, in den der/die Verfasser/in anschließend ausgewiesen, abgeschoben oder ausgeliefert wird.

3. Gemäß Artikel 1 bezieht sich das Kriterium in Artikel 3 Abs. 2, das von »einer ständigen Praxis grober, offenkundiger oder massenhafter Verletzungen der Menschenrechte« spricht, nur auf Verletzungen aufgrund der Veranlassung oder mit Einwilligung eines öffentlichen Amtsträgers oder einer anderen Person, die in öffentlicher Funktion handelt.

Zulässigkeit

4. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass es in die Verantwortlichkeit des/der Verfassers/in fällt, für die Zulässigkeit seiner/ihrer Mitteilung gemäß Artikel 22 des Übereinkommens einen *Prima-facie*-Fall darzulegen, indem er/sie jede der Voraussetzungen der Regel 107 der Verfahrensregeln des Ausschusses erfüllt.

Begründung des Anspruchs

5. Bei der Anwendung von Artikel 3 des Übereinkommens zur Begründung eines Falles obliegt es dem/der Verfasser/in, den Streitfall vorzubringen. Das heißt, dass die Position des/der Verfassers/in eine Tatsachengrundlage haben muss, um eine Erwidernng des Vertragsstaates verlangen zu können.

6. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Vertragsstaat und der Ausschuss verpflichtet sind, zu bewerten, ob erhebliche Gründe zu der Annahme bestehen, dass der/die Verfasser/in Gefahr läuft, gefoltert zu werden, wenn er/sie ausgewiesen, abgeschoben oder ausgeliefert wird. Das Folterrisiko muss dabei auf Gründen beruhen, die über bloße Theorie oder bloßen Verdacht hinausgehen. Die Gefahr muss jedoch nicht die Schwelle »hoher Wahrscheinlichkeit« überschreiten.

7. Der/die Verfasser/in muss begründen, dass er/sie sich in der Gefahr befinden würde, gefoltert zu werden, dass die Gründe für diese Annahme erheblich sind, dass diese Gefahr gegenwärtig ist und der/die Verfasser/in von ihr persönlich betroffen ist. Alle sachdienlichen Informationen zu dieser Angelegenheit können von beiden Parteien vorgebracht werden.

8. Die folgenden Informationen, obgleich sie nicht erschöpfend sind, können als sachdienlich angesehen werden:

(a) Handelt es sich bei dem betroffenen Staat um einen Staat, in dem eine ständige Praxis grober, offenkundiger oder massenhafter Verletzungen der Menschenrechte gegeben ist (vgl. Artikel 3 Abs.2)?

(b) Ist der/die Verfasser/in in der Vergangenheit durch einen öffentlichen Amtsträger oder eine andere Person, die in öffentlicher Funktion handelt, oder aufgrund deren Veranlassung oder mit deren Einwilligung gefoltert oder misshandelt worden? Wenn ja, fand dies in der jüngsten Vergangenheit statt?

(c) Gibt es ein medizinisches Gutachten oder andere unabhängige Beweismittel, um die Aussage des/der Verfassers/in zu stützen, dass er/sie in der Vergangenheit gefoltert oder misshandelt wurde? Hatte die Folter Nachwirkungen?

(d) Hat sich die Situation, auf die in (a) verwiesen wird, geändert? Hat sich die interne Lage hinsichtlich der Menschenrechte gewandelt?

(e) Hat sich der/die Verfasser/in an politischen oder anderen Aktivitäten innerhalb oder außerhalb des betroffenen Staates beteiligt, die ihn/sie besonders gefährdet erscheinen lassen, gefoltert zu werden, sobald er/sie in den betroffenen Staat ausgewiesen, abgeschoben oder ausgeliefert würde?

(f) Gibt es Beweise für die Glaubwürdigkeit des/der Verfassers/in?

(g) Gibt es faktische Unstimmigkeiten in dem Vorbringen des/der Verfassers/in? Wenn ja, sind sie von Bedeutung?

9. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass der Ausschuss gegen Folter kein Appellationsgericht, keine quasi-gerichtliche Instanz und kein Verwaltungsorgan, sondern vielmehr ein Beobachtungsorgan ist, das von den Vertragsstaaten selbst geschaffen wurde und lediglich deklaratorische Vollmachten besitzt, folgt, dass:

(a) innerhalb der Zuständigkeit des Ausschusses gemäß Artikel 3 des Übereinkommens jenen Tatsachen beträchtliches Gewicht zugesprochen wird, die von Organen der betroffenen Vertragsstaaten vorgelegt werden; aber dass

(b) der Ausschuss nicht an solche Tatsachen gebunden ist, sondern vielmehr gemäß Artikel 22 Absatz 4 des Übereinkommens berechtigt ist, die Tatsachen im Rahmen der jeweiligen Umstände eines jeden Falles frei zu bewerten.