Die Untersuchungsmechanismen

1. 1. Einleitung
2. 2. Konvention gegen Folter
    1. A. Einführung
    2. b) Die vorbereitenden Phasen der Überlegung
    3. c) Das Untersuchungsverfahren
3. 3. Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau
    1. A. Einführung
    2. b) Die vorbereitenden Phasen der Überlegung
    3. c) Das Untersuchungsverfahren
    4. d) Nachbereitung
4. 4. Fazit

1. Einleitung

Zusätzlich zu den einzelnen Kommunikationsverfahren ermächtigen das Übereinkommen gegen Folter und das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau die Vertragsorgane, Untersuchungen als Reaktion auf Vorwürfe von Rechtsverletzungen durchzuführen.

Der Standard für die Einleitung einer solchen Untersuchung besteht darin, dass „verlässliche Informationen" vorliegen müssen, die darauf hinweisen, dass „Folter systematisch praktiziert wird" (Artikel 20) im Fall von CAT oder „schwerwiegende oder systematische Verstöße" im Fall von CEDAW (Artikel 8 des Fakultativprotokolls). Mit anderen Worten: Im Gegensatz zum Einzelbeschwerdeverfahren, das sich auf einen einzelnen Verstoß beziehen kann, steht das Untersuchungsverfahren im Fall von CAT nur dann zur Verfügung, wenn stichhaltige Anhaltspunkte für ein Fehlverhalten vorliegen. Im Fall von CEDAW müssen die Verstöße schwerwiegend, wenn nicht „systematisch" sein. Zweitens reicht es nicht aus, dass es Gründe für die Annahme gibt, dass eine Verletzung von Vertragsrechten vorliegt. CAT genehmigt eine Untersuchung, wenn dem Ausschuss „verlässliche Informationen" vorgelegt wurden, dass Folter systematisch praktiziert wird. Das CEDAW-Fakultativprotokoll erlaubt eine Untersuchung, wenn „zuverlässige Informationen vorliegen, die auf schwerwiegende oder systematische Verstöße hinweisen".

Das Untersuchungsverfahren wird am häufigsten von NGOs eingeleitet, die möglicherweise besser in der Lage sind, ein Muster von Verstößen zu dokumentieren. Dennoch ist es Einzelpersonen nicht

untersagt, CAT oder CEDAW Informationen zur Verfügung zu stellen und dem Ausschuss zu suggerieren, dass eine Untersuchung aufgrund der bereitgestellten Informationen gerechtfertigt ist.

Weitere Unterschiede zwischen den einzelnen Beschwerde- und Untersuchungsverfahren:

- Im Vergleich zu einzelnen Mitteilungen gab es nur sehr wenige Untersuchungen
- ein Untersuchungsantrag kann anonym gestellt werden, obwohl dies die Anforderung, dass die Informationen vor Beginn einer Untersuchung zuverlässig sein müssen, untergraben kann; Eine Kommunikation darf nicht anonym sein
- Im Gegensatz zu einer Mitteilung kann eine Untersuchung im Namen anderer beantragt werden
- Einstweilige Maßnahmen stehen im Rahmen des Untersuchungsverfahrens nicht zur Verfügung
- Als Voraussetzung für eine Untersuchung müssen die innerstaatlichen Rechtsmittel nicht ausgeschöpft werden

2. Konvention gegen Folter

> A. Einführung

Der Untersuchungsmechanismus ermöglicht es dem Ausschuss, eigene Untersuchungen zu Vorwürfen durchzuführen, dass „Folter systematisch praktiziert wird". (Artikel 20 und Regeln 69 bis 84 der CAT-Verfahrensordnung)

In den fünfzehn Jahren, in denen das CAT in Kraft ist, wurden nur eine Handvoll Berichte über Untersuchungen veröffentlicht und nur wenige weitere wurden oder werden durchgeführt.

Staaten, die Vertragsparteien des CAT sind, haben dem Ausschuss nicht unbedingt die Durchführung von Untersuchungen gestattet. Artikel 28 erlaubt den Vertragsstaaten ausdrücklich, sich von Artikel 20 abzumelden. Der Ausschuss darf übermittelte Informationen über Länder, die sich von dem Verfahren abgemeldet haben, nicht berücksichtigen. Es muss daher nicht nur sichergestellt werden, dass der Staat, gegen den gemäß Artikel 20 Informationen übermittelt werden, Vertragspartei des CAT ist, sondern auch, dass er keine Erklärung abgegeben hat, dass er sich aus dem Untersuchungsmechanismus zurückzieht.

> b) Die vorbereitenden Phasen der Überlegung

Das Verfahren zur Einleitung und Durchführung einer Untersuchung ist in Artikel 20 festgelegt. Der Prozess der Entscheidung darüber, ob eine Untersuchung eingeleitet werden soll, besteht aus zwei verschiedenen Phasen. Die erste Hürde ist die „vorläufige Informationsbetrachtung", bei der dem Ausschuss „verlässliche Informationen vorliegen müssen, die seiner Ansicht nach begründete Hinweise darauf enthalten, dass im Hoheitsgebiet des Vertragsstaats systematisch Folter praktiziert wird". Diese Informationen können von Einzelpersonen und Organisationen speziell zu dem Zweck bereitgestellt werden, den Ausschuss zu ermutigen, eine Untersuchung gemäß Artikel 20 durchzuführen. Informationen, die sich aus dem staatlichen Berichterstattungsprozess ergeben, können in Form und Inhalt auch ausreichend sein, um dem Ausschuss nahe zu legen, dass eine Untersuchung gemäß Artikel 20 gerechtfertigt ist.

Eingaben gemäß Artikel 20 sollten so gründlich wie möglich dokumentiert werden. Wie bei einzelnen Mitteilungen sollte auch bei den Eingaben deutlich darauf hingewiesen werden, dass die Informationen zum Zweck der Einleitung eines Verfahrens nach Artikel 20 übermittelt werden. Eingaben können vom Ausschuss auch dann berücksichtigt werden, wenn sie ganz oder teilweise anonym erfolgen. Wenn die vorgelegten Informationen für sich genommen nicht ausreichen, um den erforderlichen Beweisstandards zu genügen, ist der Ausschuss berechtigt, eigene Untersuchungen durchzuführen, um festzustellen, ob die Informationen zu diesem Schwellenwertniveau zuverlässig und korrekt sind. (Regel 75)

Wenn die Hürde der vorläufigen Prüfung überwunden ist, kann eine umfassendere „Prüfungsphase" eingeleitet werden. In diesem Stadium soll der Ausschuss „den Vertragsstaat auffordern, bei der Prüfung der Informationen mitzuarbeiten und zu diesem Zweck Bemerkungen zu den betreffenden Informationen vorzulegen." (Artikel 20, Absatz 1) Zusätzlich zu den Ansichten des beteiligten Vertragsstaats kann der Ausschuss auch aktiv Informationen von jedem einholen, den er für angemessen hält, einschließlich NGOs, Einzelpersonen, Regierungen oder anderen UN-Institutionen, um festzustellen, ob die erhaltenen Informationen zuverlässig sind . Sobald dieser Prozess abgeschlossen ist, kann der Ausschuss offiziell beschließen, eine Untersuchung einzuleiten. Generell sei eine Untersuchung gerechtfertigt, wenn „begründete Hinweise darauf vorliegen, dass Folter systematisch praktiziert wird".

Damit Folter „systematisch praktiziert" werden kann, dürfen sich die Vorfälle nicht zufällig an einem bestimmten Ort oder zu einer bestimmten Zeit ereignet haben, sondern zumindest in einem beträchtlichen Teil der Fälle als gewohnheitsmäßig, weit verbreitet und vorsätzlich angesehen werden das Territorium des betreffenden Landes. Es muss jedoch keine direkte Absicht einer Regierung vorliegen, Folter anzuwenden. Nach Ansicht des Ausschusses kann die systematische Praxis „die Folge von Faktoren sein, die die Regierung nur schwer kontrollieren kann, und ihr Vorhandensein könnte auf eine Diskrepanz zwischen der von der Zentralregierung festgelegten Politik und ihrer Umsetzung durch die lokale Verwaltung hinweisen. Unzureichende Gesetzgebung, die in „Die Praxis lässt Raum für den Einsatz von Folter, kann auch zur Systematik dieser Praxis beitragen."

> c) Das Untersuchungsverfahren

Der Ausschuss kann ein oder mehrere seiner Mitglieder mit der Durchführung der Untersuchung beauftragen. Die vom Ausschuss benannten Mitglieder verfügen über einen weiten Spielraum hinsichtlich der Untersuchungsmethoden und der Quellen, auf die sie sich stützen können. Artikel 20 ermächtigt den Ausschuss oder seine Delegierten, mit Zustimmung des beteiligten Vertragsstaats das Hoheitsgebiet des Vertragsstaats zu besuchen, um eine Untersuchung vor Ort durchzuführen. Die Regeln und Praktiken des Ausschusses erlauben mündliche Anhörungen, um Zeugenaussagen einzuholen, Interviews mit Einzelpersonen durchzuführen, bestimmte Standorte zu inspizieren und sich mit Regierungsbeamten und lokalen Nichtregierungsorganisationen zu beraten. Solche Aktivitäten müssen vom beteiligten Vertragsstaat genehmigt und unterstützt werden. In der bislang einzigen Untersuchung, in der der Vertragsstaat (Ägypten) die Besuchserlaubnis verweigerte, zog der Ausschuss in seinem Abschlussbericht negative Schlussfolgerungen.

Nach Abschluss der Untersuchung legen die für die Untersuchung verantwortlichen Mitglieder ihre Ergebnisse dem Ausschuss vor. Der Ausschuss prüft seine Ergebnisse und übermittelt sie dem Vertragsstaat zusammen mit allen zusätzlichen Kommentaren oder Vorschlägen, die er für

angemessen hält. Der Vertragsstaat wird dann aufgefordert, den Ausschuss über alle Maßnahmen zu informieren, die er als Reaktion auf die Ergebnisse zu ergreifen plant.

Der gesamte Anfrageprozess unterliegt der Vertraulichkeit. Daher weiß eine Person oder Organisation, die dem Ausschuss Informationen zur Einleitung des Verfahrens übermittelt, möglicherweise nicht, dass der Ausschuss eine Untersuchung eingeleitet hat. Gleichzeitig verfügt der Ausschuss über einen weiten Spielraum bei der Durchführung seiner Untersuchung und kann im Rahmen seiner Untersuchung weitere Informationen von Einzelpersonen oder Organisationen einholen. Sollte dies der Fall sein, unterliegen auch diese der Verschwiegenheitspflicht.

Die Vertraulichkeit kann enden, sobald die Untersuchung abgeschlossen ist, die Ergebnisse dem Vertragsstaat übermittelt wurden und der Vertragsstaat Gelegenheit hatte, anzugeben, welche Maßnahmen er als Reaktion darauf ergreifen wird. Der Ausschuss kann dann nach Rücksprache mit dem Vertragsstaat beschließen, in seinem Jahresbericht eine zusammenfassende Darstellung der Untersuchungsergebnisse zu veröffentlichen. Dies kann dazu führen, dass die Prüfung und Verlegenheit, die die Veröffentlichung eines Berichts mit sich bringt, möglicherweise erst Jahre nach dem Vorfall auftritt.

3. Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau

> A. Einführung

Der Untersuchungsmechanismus für Verstöße gegen das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau wurde durch das CEDAW-Fakultativprotokoll eingerichtet, als es im Dezember 2000 in Kraft trat. Der Ausschuss hat bisher keine derartigen Untersuchungen durchgeführt. Das angewandte Verfahren folgt weitgehend dem in CAT dargelegten Modell, obwohl es einige möglicherweise erhebliche Unterschiede gibt. Um Gegenstand des Untersuchungsverfahrens zu sein, muss ein Staat das Fakultativprotokoll ratifiziert haben und darf nicht das Recht ausgeübt haben, aus dem Verfahren auszusteigen, wie in Artikel 10 des Fakultativprotokolls ausdrücklich gestattet. Daher sollte ein Antragsteller vor der Übermittlung von Informationen zum Zweck der Einleitung einer Untersuchung wegen Verstößen gegen CEDAW sicherstellen, dass der Vertragsstaat (1) das Fakultativprotokoll ratifiziert und (2) nicht gemäß Artikel 10 erklärt hat, dass er nicht Gegenstand der Untersuchung ist Verfahren. Die Antragsteller sollten sich auch etwaiger Vorbehalte der Vertragsstaaten zu materiellen Bestimmungen des Übereinkommens bewusst sein, die eine einschränkende Wirkung haben könnten.

>

b) Die vorbereitenden Phasen der Überlegung

Der Ausschuss kann eine Untersuchung einleiten, wenn er „verlässliche Informationen erhält, die auf schwere oder systematische Verletzungen der in der Konvention verankerten Rechte durch einen Vertragsstaat hinweisen". (Artikel 8) Gemäß dem CEDAW-Fakultativprotokoll weist die Verwendung des Disjunktivs „schwerwiegend oder systematisch" darauf hin, dass selbst ein isolierter, aber schwerwiegender Verstoß gegen die Konvention den erforderlichen Standard erfüllen könnte. (Artikel 8)

Es gibt einen zweistufigen Prozess zur Entscheidung, ob eine Untersuchung eingeleitet werden soll. Mit dem Eingang der Informationen wird die Vorprüfungsphase eingeleitet. Informationen, die dem Ausschuss zur Einleitung einer Untersuchung übermittelt werden, sollten ausdrücklich darauf hinweisen, dass sie zu diesem Zweck übermittelt werden. Der Ausschuss ist befugt, Informationen zur Untermauerung der erhaltenen Informationen einzuholen, die übermittelten Informationen sollten jedoch so gut wie möglich dokumentiert sein. Informationen können von Einzelpersonen und Organisationen bereitgestellt werden. Darüber hinaus können Informationen, die sich aus dem staatlichen Berichterstattungsprozess ergeben, in Form und Inhalt ausreichend sein, um dem Ausschuss nahe zu legen, dass eine Untersuchung gemäß Artikel 20 gerechtfertigt ist. Es gibt keine Regel gegen die Übermittlung anonymer Informationen.

Sollte der Ausschuss entscheiden, dass die Informationen zuverlässig sind und auf schwerwiegende oder systematische Rechtsverletzungen hinweisen, fordert der Ausschuss den betroffenen Vertragsstaat auf, seine Anmerkungen zu den Informationen einzureichen. In dieser „Prüfungsphase" kann der Ausschuss auch Informationen von Regierungsorganisationen, Nichtregierungsorganisationen und Einzelpersonen einholen. (Regel 83) Auf der Grundlage dieser Informationen kann der Ausschuss ein oder mehrere seiner Mitglieder damit beauftragen, eine Untersuchung durchzuführen und dem Ausschuss Bericht zu erstatten. Der Maßstab für die Entscheidung, ob eine Untersuchung durchgeführt werden sollte, ist, dass „verlässliche Informationen vorliegen, die auf schwerwiegende oder systematische Verletzungen der in der Konvention verankerten Rechte durch einen Vertragsstaat hinweisen".

c) Das Untersuchungsverfahren

Die vom Ausschuss verabschiedeten Verfahrensregeln für die Durchführung von Untersuchungen sind nahezu identisch mit den vom Ausschuss gegen Folter angenommenen Regeln, und die Praxis dieses Ausschusses wird wahrscheinlich ein einflussreicher Leitfaden sein.

Der Ausschuss und die mit der Durchführung einer Untersuchung beauftragten Mitglieder verfügen über einen weiten Spielraum bei der Festlegung der Methoden ihrer Untersuchung. Artikel 8 erlaubt ausdrücklich, dass „die Untersuchung, sofern gerechtfertigt und mit Zustimmung des Vertragsstaats, einen Besuch in seinem Hoheitsgebiet umfassen kann". Im Rahmen des Besuchs können Anhörungen durchgeführt werden, und der Vertragsstaat ist ausdrücklich verpflichtet, „alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass Personen in seinem Zuständigkeitsbereich infolge der Kommunikation mit dem Ausschuss keiner Misshandlung oder Einschüchterung ausgesetzt sind". (Artikel 11) Die Zustimmung des Vertragsstaats ist eine Voraussetzung für jeden Besuch und alle Anhörungen, die während des Besuchs stattfinden.

Nach Abschluss der Untersuchung legen die für die Untersuchung verantwortlichen Mitglieder ihre Ergebnisse dem Ausschuss vor, der die Ergebnisse dann an den betreffenden Vertragsstaat weiterleitet, zusammen mit etwaigen zusätzlichen Kommentaren oder Empfehlungen, die er für angemessen hält. Das Fakultativprotokoll verpflichtet den Vertragsstaat, innerhalb von sechs Monaten seine Bemerkungen zu diesen Erkenntnissen, Kommentaren oder Empfehlungen einzureichen.

Wie bei CAT müssen Untersuchungen „vertraulich durchgeführt" werden und „alle Dokumente und Verfahren des Ausschusses im Zusammenhang mit der Durchführung einer Untersuchung ... vertraulich sein". (Artikel 8 und Regel 80) Der Ausschuss ist jedoch verpflichtet, in seinen Jahresbericht eine Zusammenfassung seiner Aktivitäten im Rahmen des Protokolls aufzunehmen, die das Vorhandensein und die Ergebnisse etwaiger Untersuchungen enthält. (Artikel 12) Die Veröffentlichung der Ergebnisse einer Untersuchung unterscheidet sich von CAT in zwei wesentlichen Punkten. Erstens muss der Ausschuss in seinem Jahresbericht angeben, dass eine laufende Untersuchung vorliegt (wenn auch möglicherweise nicht auf deren Inhalt). Zweitens muss der Ausschuss eine Zusammenfassung seiner Erkenntnisse und Empfehlungen veröffentlichen und muss sich vorher nicht mit dem Vertragsstaat beraten (Regel 80).

> d) Nachbereitung

Der Ausschuss ist verpflichtet, den Druck auf den Vertragsstaat aufrechtzuerhalten, indem er ihn auffordert, in seinem regelmäßigen Bericht an den Ausschuss im Rahmen der staatlichen Berichtspflichten Einzelheiten zu den als Reaktion auf eine Untersuchung ergriffenen Maßnahmen anzugeben. (Artikel 9) Der Ausschuss kann diesen Antrag auch nach Ablauf von sechs Monaten ab dem Datum der Übermittlung des Abschlussberichts einer Untersuchung stellen, um eine schnellere Reaktion zu fördern.

4. Fazit

Anträge auf Einleitung einer Untersuchung entweder im Rahmen des CAT oder des CEDAW-Fakultativprotokolls schließen die Einreichung einer einzelnen Mitteilung im Zusammenhang mit demselben Sachverhalt nicht aus. Das Anfrageverfahren kann keine Empfehlung für eine einzelne Abhilfemaßnahme ergeben. Eine Untersuchung, bei der festgestellt wird, dass ein Vertragsstaat gegen die Bestimmungen des Vertrags verstößt, würde jedoch jeden damit verbundenen Anspruch auf Verletzung individueller Rechte untermauern. Das Untersuchungsverfahren bietet auch die Möglichkeit, weit verbreitete oder schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen international öffentlich zu untersuchen, mit der Hoffnung auf entsprechenden internationalen Druck und Anreize für Reformen.

Revision #1
Created 10 October 2025 02:08:12 by investigatione
Updated 10 October 2025 02:08:27 by investigatione