



INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS

Commission internationale de juristes - Comisión Internacional de Juristas

" dedicated since 1952 to the primacy, coherence and implementation of international law and principles that advance human rights

BERLINER ERKLÄRUNG¹

Erklärung der Internationalen Juristenkommission zur Wahrung der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit bei der Terrorismusbekämpfung

Am 28. August 2004 angenommen

160 Juristen aus aller Welt, die als Beauftragte, Ehrenmitglieder, nationale Sektionen und ihnen nahestehende Organisationen auf der alle zwei Jahre stattfindenden Konferenz der Internationalen Juristenkommission vom 27. bis 29. August 2004 in Berlin, wo sie vor 52 Jahren gegründet wurde, zusammentreffen, verabschieden die folgende Erklärung:

Die Welt ist einer schwerwiegenden Bedrohung der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte ausgesetzt. Bisher eindeutig anerkannte Rechtsgrundsätze werden durch schlecht durchdachte Maßnahmen gegen den Terrorismus weltweit in Frage gestellt. Etliche Errungenschaften beim rechtlichen Schutz der Menschenrechte sind Angriffen ausgesetzt.

Der Terrorismus stellt eine schwerwiegende Bedrohung der Menschenrechte dar. Die Internationale Juristenkommission verurteilt den Terrorismus und bekräftigt, dass alle Staaten verpflichtet sind, wirksame Maßnahmen gegen terroristische Handlungen zu ergreifen. Nach dem Völkerrecht haben die Staaten das Recht und die Pflicht, die Sicherheit aller Menschen zu schützen.

Seit September 2001 haben viele Staaten neue Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung ergriffen, die gegen ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen verstoßen. In einigen Ländern wurde das seit September 2001 herrschende Klima der Unsicherheit dazu genutzt, schon lange bestehende Menschenrechtsverletzungen, die im Namen der inneren Sicherheit begangen wurden, zu rechtfertigen.

Wenn Staaten Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung ergreifen, müssen sie unbedingt an der Rechtsstaatlichkeit sowie an den Kernprinzipien des Straf- und Völkerrechts und den speziellen Standards und Verpflichtungen der völkerrechtlichen Bestimmungen über die Menschenrechte, des Flüchtlingsrechts und, soweit anwendbar, des humanitären Rechts festhalten. Diese Grundsätze, Standards und Verpflichtungen legen die Grenze der zulässigen und rechtmäßigen staatlichen Maßnahmen gegen den Terrorismus fest. Die Abscheulichkeit terroristischer Taten kann den Staaten nicht als Grund oder Vorwand dienen, ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen insbesondere im Hinblick auf den Schutz fundamentaler Menschenrechte zu missachten.

¹ Übersetzung aus dem Englischen.

Ein um sich greifender sicherheitsorientierter Diskurs führt dazu, dass Grundrechte und Grundfreiheiten im Namen der Beseitigung des Terrorismus geopfert werden. Zwischen der Pflicht der Staaten, die Rechte von durch Terrorismus bedrohten Personen zu schützen, und ihrer Verpflichtung, sicherzustellen, dass durch den Schutz der Sicherheit andere Rechte nicht unterlaufen werden, besteht kein Widerspruch. Vielmehr stellen der Schutz von Personen vor terroristischen Akten und die Achtung der Menschenrechte beide Teil eines nahtlosen Geflechts des dem Staat obliegenden Schutzes dar. Sowohl die heutigen Menschenrechte als auch das humanitäre Recht bieten den Staaten einen angemessen weiten Gestaltungsrahmen, um den Terrorismus ohne Verletzung der Menschenrechte und der Verpflichtungen aus dem humanitären Recht zu bekämpfen. Bemühungen auf internationaler und nationaler Ebene um uneingeschränkte Durchsetzung der bürgerlichen, kulturellen, wirtschaftlichen, politischen und sozialen Rechte für alle Menschen sowie das Vorgehen gegen politische, wirtschaftliche und soziale Ausgrenzung stellen für sich genommen wichtige Instrumente zur Verhütung und Beseitigung des Terrorismus dar.

Von derselben Absicht und dem Bewusstsein für die Dringlichkeit geleitet, die auch mit der Gründung einhergingen, setzt die Internationale Juristenkommission sich angesichts der heutigen Herausforderungen erneut für die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte ein.

Im Hinblick auf die neueste gravierende Entwicklung bekräftigt die Internationale Juristenkommission, dass die Staaten bei der Terrorismusbekämpfung den folgenden Grundsätzen in vollem Umfang Wirkung verschaffen müssen:

1. *Verpflichtung zum Schutz*: Alle Staaten sind verpflichtet, die Grundrechte und Grundfreiheiten von Menschen, die ihrer Hoheitsgewalt unterstehen, welche auch von ihnen besetzte oder kontrollierte Gebiete erfasst, zu achten und zu garantieren. Die Staaten müssen Schritte unternehmen, um diese Menschen vor terroristischen Handlungen zu schützen. Zu diesem Zweck müssen Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung selbst stets unter genauer Beachtung der Grundsätze der Rechtmäßigkeit, der Notwendigkeit, der Verhältnismäßigkeit und der Nichtdiskriminierung ergriffen werden.

2. *Unabhängigkeit der rechtsprechenden Gewalt*: Bei der Entwicklung und Durchführung von Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung sind die Staaten verpflichtet, die Unabhängigkeit der Rechtsprechung und ihrer Rolle bei der Überprüfung staatlichen Handelns zu garantieren. Die Regierungen dürfen nicht auf das Gerichtsverfahren einwirken auf oder die Integrität gerichtlicher Entscheidungen, an die sie sich zu halten haben, unterlaufen.

3. *Grundsätze des Strafrechts*: Die Staaten sollen den Missbrauch von Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung vermeiden, indem sie sicherstellen, dass Personen, die der Beteiligung an terroristischen Akten verdächtig sind, entsprechend dem Legalitätsprinzip nur Straftaten zu Last gelegt werden, die eindeutig gesetzlich festgelegt sind (*nullum crimen sine lege*). Die Staaten dürfen das Strafrecht nicht rückwirkend anwenden. Sie dürfen die rechtmäßige Ausübung von Grundrechten und Grundfreiheiten nicht unter

Strafe stellen. Für terroristische Akte sind nur Einzelpersonen und ist keine Gruppe strafrechtlich zur Verantwortung zu ziehen. Bei der Terrorismusbekämpfung sollen die Staaten die bestehenden Strafgesetze anwenden und erforderlichenfalls entsprechend anpassen und keine neuen weit gefassten Straftatbestände schaffen oder von drastischen Ordnungsmaßnahmen, insbesondere solchen, die mit einer Freiheitsentziehung einhergehen, Gebrauch machen.

4. *Abweichungen*: Die Staaten dürfen keine Rechte ausschließen, die nach dem Vertrags- oder Gewohnheitsrecht unabdingbar sind. Die Staaten haben sicherzustellen, dass eine Abweichung von einem Recht, das in einer Notfallsituation eingeschränkt oder außer Kraft gesetzt werden soll, zeitlich begrenzt, unbedingt erforderlich und angemessen ist, um einer speziellen Bedrohung zu begegnen, und sie nicht wegen der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der sexuellen Ausrichtung, der Religion, der Sprache, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen, sozialen oder ethnischen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status diskriminiert.

5. *Zwingende Vorschriften*: Die Staaten haben das Verbot der Folter sowie der grausamen, unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Strafe jederzeit und unter allen Umständen zu beachten. Verstöße hiergegen oder gegen andere zwingende völkerrechtliche Bestimmungen über die Menschenrechte wie die außergerichtliche Vollstreckung und das Verschleppen können in keinem Fall gerechtfertigt werden. Wenn es zu solchen Handlungen kommt, sind unverzüglich wirksame Untersuchungen durchzuführen und die für deren Begehung Verantwortlichen sofort zur Rechenschaft zu ziehen.

6. *Freiheitsentziehung*: Die Staaten dürfen niemanden heimlich in Haft oder in Isolationshaft nehmen und müssen über alle Gefangenen ein Register führen. Sie haben allen Personen, denen die Freiheit entzogen ist, unabhängig vom Haftort sofortigen Zugang zu Anwälten, Familienangehörigen und medizinischem Personal zu ermöglichen. Die Staaten haben sicherzustellen, dass alle Gefangenen über die Haftgründe, die ihnen vorgeworfenen Taten und die gegen sie vorliegenden Beweise aufgeklärt und sie unverzüglich einem Richter vorgeführt werden. Alle Gefangenen haben jederzeit und in allen Fällen Anspruch auf richterliche Haftprüfung (*habeas corpus*) oder entsprechende gerichtliche Verfahren, um die Rechtmäßigkeit ihrer Freiheitsentziehung anzufechten. Die Ordnungshaft muss nach wie vor eine Ausnahme darstellen, unbedingt zeitlich befristet sein und häufig und regelmäßig gerichtlich überprüft werden.

7. *Faires Verfahren*: Die Staaten haben stets und in allen Fällen sicherzustellen, dass mutmaßliche Täter nur von einem unabhängigen unparteiischen auf Gesetz beruhenden Gericht verurteilt werden und ihnen umfassende Garantien auf ein faires Verfahren, zu denen u. a. die Unschuldsvermutung, das Recht auf Beweisprüfung, die Rechte der Verteidigung, insbesondere das Recht auf Beiziehung eines wirksamen Rechtsbeistands, sowie das Recht auf Rechtsmittel einlegung gehören, gewährt werden. Die Staaten haben sicherzustellen, dass beschuldigte Zivilisten von zivilen Behörden verfolgt und von zivilen Gerichten und keinen Militärgerichten abgeurteilt werden. Durch Folter gewonnene Aussagen oder andere gegen einen Angeklagten oder Dritten eingesetzte Mittel, die eine schwere Verletzung der Menschenrechte darstellen, sind in keinem Fall zulässig und können in keinem Verfahren verwertet werden. Richter, die Personen, die

terroristischer Straftaten angeklagt sind, aburteilen, und Rechtsanwälte, die diese verteidigen, müssen in der Lage sein, ihre beruflichen Aufgaben frei von Einschüchterung, Behinderung, Belästigung oder unzulässiger Einmischung wahrzunehmen.

8. *Grundrechte und Grundfreiheiten*: Bei der Durchführung von Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung haben die Staaten Grundrechte und Grundfreiheiten einschließlich der Meinungsfreiheit, der Religions-, Gewissens- oder Weltanschauungsfreiheit, der Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit, und die friedliche Ausübung des Selbstbestimmungsrechts sowie das Recht auf Privatsphäre, auf die es insbesondere bei der Erfassung und Verbreitung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse ankommt, zu achten und zu schützen. Alle Einschränkungen der Grundrechte und Grundfreiheiten müssen erforderlich und verhältnismäßig sein.

9. *Rechtsschutz und Wiedergutmachung*: Die Staaten haben sicherzustellen, dass jeder Person, die von Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung betroffen ist, welche vom Staat oder nichtstaatlichen Akteuren getroffen werden, deren Handeln staatlich unterstützt oder gebilligt wird, wirksamer Rechtsschutz und Wiedergutmachung gewährt werden und diejenigen, die schwere Menschenrechtsverletzungen zu verantworten haben, von einem ordentlichen Gericht belangt werden. Einer unabhängigen Behörde sollte die Befugnis erteilt werden, Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung zu überwachen.

10. *Nicht-Zurückweisung*: Die Staaten dürfen Personen, die der Begehung terroristischer Handlungen verdächtigt werden oder wegen einer solchen Straftat verurteilt sind, in keinen Staat ausweisen, oder an keinen Staat rücküberstellen, überstellen oder ausliefern, in dem tatsächlich die Gefahr besteht, dass die Betroffenen eine schwere Menschenrechtsverletzung, u. a. Folter oder grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, Verschleppung, außergerichtliche Vollstreckung oder ein offensichtlich unfaires Verfahren, erleiden oder ihnen die Todesstrafe droht.

11. *Komplementarität des humanitären Rechts*: In Zeiten bewaffneter Konflikte und in Besatzungssituationen haben die Staaten die Regeln und Prinzipien sowohl des humanitären Völkerrechts als auch der Bestimmungen über die Menschenrechte anzuwenden und zu beachten. Diese Regelwerke ergänzen und verstärken einander.

Verpflichtung zum Handeln

- Die Internationale Juristenkommission einschließlich ihrer Beauftragten, Ehrenmitglieder, nationalen Sektionen und ihrer nahestehenden Organisationen wird in Übereinstimmung mit ihren Berufspflichten durch Einzelne und als Gruppe darauf hinwirken, dass Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung überwacht und ihre Vereinbarkeit mit der Rechtsstaatlichkeit und den Menschenrechten geprüft wird.
- Die Internationale Juristenkommission wird exzessive Gesetzesbestimmungen und Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung auf nationaler Ebene im Wege von

Plädoyers und rechtlichen Auseinandersetzungen angreifen und sich für die Förderung von politischen Alternativen, die den völkerrechtlichen Bestimmungen über die Menschenrechte voll und ganz entsprechen, einsetzen.

- Die Internationale Juristenkommission wird darauf hinwirken sicherzustellen, dass Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung, Programme und Aktionspläne internationaler und regionaler Organisationen den bestehenden Verpflichtungen aus den völkerrechtlichen Bestimmungen über die Menschenrechte entsprechen.
- Die Internationale Juristenkommission wird für die Schaffung von Überwachungsmechanismen durch die zuständigen zwischenstaatlichen und nationalen Einrichtungen eintreten, die dazu beitragen, dass sichergestellt wird, dass innerstaatliche Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung den Verpflichtungen aus den Normen des Völkerrechts und aus den Menschenrechten sowie der Rechtsstaatlichkeit entsprechen, wie sie in der gemeinsamen Erklärung der Nichtregierungsorganisationen über die Notwendigkeit eines internationalen Mechanismus zur Überwachung der Menschenrechte und Kontrolle der Terrorismusbekämpfung, die auf der Konferenz der Internationalen Juristenkommission vom 23. bis 24. Oktober 2003 in Genf angenommen wurde, gefordert werden.
- Die Internationale Juristenkommission fordert Juristen und Menschenrechtsorganisationen aus der ganzen Welt auf, diese Bemühungen zu unterstützen, und arbeitet mit diesen zusammen. Richterschaft und Anwaltschaft tragen in Krisenzeiten eine besonderes große Verantwortung für die Gewährleistung des Schutzes der Rechte. Die Internationale Juristenkommission fordert alle Juristen auf, sich für die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte bei der Terrorismusbekämpfung einzusetzen:

- *Rechtsanwälte*: Die Angehörigen von Rechtsberufen und Rechtsanwaltskammern sollen sich öffentlich äußern und ihre beruflichen Fähigkeiten mit ganzer Kraft dafür einsetzen, dass es nicht zur Annahme und Durchführung von unannehmbaren Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung kommt. Mit Nachdruck sollen sie den innerstaatlichen Rechtsweg beschreiten und - soweit möglich - auf internationale Rechtsbehelfe zurückgreifen, um Gesetze und Methoden zur Terrorismusbekämpfung, die gegen völkerrechtliche menschen-rechtliche Standards verstoßen, anzugreifen. Rechtsanwälte haben ein Mandat zur Verteidigung von Personen, die terroristischer Handlungen verdächtigt oder der Verantwortlichkeit für terroristische Akte beschuldigt werden.

- *Staatsanwälte*: Staatsanwälte sollen nicht nur diejenigen, die für Terrorakte verantwortlich sind, vor Gericht stellen sondern bei der Wahrnehmung ihrer beruflichen Aufgaben gemäß den oben dargestellten Grundsätzen auch die Menschenrechte und Rechtstaatlichkeit wahren. Sie sollen sich weigern, Beweismaterial zu verwenden, das durch Methoden gewonnen wurde, die mit einer schweren Verletzung der Menschenrechte des Verdächtigen einhergingen, und alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass diejenigen, die solche Methoden angewandt haben, vor Gericht gebracht werden. Staatsanwälte sind für die Bekämpfung der Straflosigkeit zuständig, indem sie Personen, die sich im Rahmen der Terrorismusbekämpfung schwerer Menschenrechtsverletzungen schuldig gemacht haben, strafrechtlich verfolgen, und ihnen obliegt es, für die Verletzten Rechtsschutz

und Wiedergutmachung zu erwirken.

- *Die rechtsprechende Gewalt:* Die rechtsprechende Gewalt schützt die Grundrechte und Grundfreiheiten sowie die Rechtsstaatlichkeit und garantiert die Menschenrechte bei der Terrorismusbekämpfung. Bei der Aburteilung von Personen, die terroristischer Straftaten angeklagt sind, sollen Richter in Übereinstimmung mit den internationalen Standards der Unabhängigkeit sowie des ordnungsgemäßen und fairen Verfahrens eine geordnete Rechtspflege garantieren. Richter spielen im Hinblick auf die Gewährleistung, dass die innerstaatlichen Rechtsvorschriften und Handlungen der vollziehenden Gewalt zur Terrorismusbekämpfung völkerrechtlichen menschenrechtlichen Standards entsprechen, für die auch im Wege der gerichtlichen Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit und Rechtmäßigkeit solcher Normen und Handlungen Sorge getragen wird, eine tragende Rolle. Bei der Entwicklung der Rechtsprechung sollen Richter, soweit möglich, internationale Standards über die Rechtspflege und Menschenrechte anwenden. Die Richter sollen gewährleisten, dass gerichtliche Verfahren wie die richterliche Haftprüfung (*habeas corpus*), die auf den Menschenrechtsschutz gerichtet sind, durchgeführt werden.