



**VEREINTE  
NATIONEN**

**A**

---

**Generalversammlung**

Verteilung:  
ALLGEMEIN

A/HRC/10/3  
4. Februar 2009

Deutsch  
Original: ENGLISCH

---

MENSCHENRECHTSRAT  
Zehnte Tagung  
Tagesordnungspunkt 3

**FÖRDERUNG UND SCHUTZ ALLER MENSCHENRECHTE,  
DER BÜRGERLICHEN, POLITISCHEN, WIRTSCHAFTLICHEN,  
SOZIALEN UND KULTURELLEN RECHTE, EINSCHLIESSLICH  
DES RECHTS AUF ENTWICKLUNG**

**Bericht des Sonderberichterstatters über die Förderung und den  
Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei der Bekämpfung  
des Terrorismus, Martin Scheinin\***

---

\* Verspätete Vorlage.

## Zusammenfassung

Das auf die Einleitung folgende Kapitel I des vorliegenden Berichts gibt einen Überblick über die wichtigsten Aktivitäten des Sonderberichterstatters vom 17. Dezember 2007 bis 31. Dezember 2008. Kapitel II, der Hauptteil des Berichts, geht auf eine Reihe von Besorgnissen des Sonderberichterstatters in Bezug auf die Rolle von Nachrichtendiensten im Kampf gegen den Terrorismus ein. In Abschnitt A wird die Notwendigkeit eines spezifischen und umfassenden Rechtsrahmens zur Regelung der Nachrichtendiensten im Gefolge der Terroranschläge vom 11. September 2001 erteilten breiteren Befugnisse betont. Die Sammlung und Weitergabe von Erkenntnissen aus Fernmelde- und elektronischer Aufklärung („signal intelligence“) hat zu mehreren Verletzungen des Rechts auf Privatsphäre und des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung geführt, während die Nachrichtengewinnung durch Personen („human intelligence“) sogar zu Verstößen gegen Normen des *jus cogens*, wie das Verbot von Folter und anderer unmenschlicher Behandlung, geführt hat.

Es gibt Anhaltspunkte dafür, dass mangelnde Kontrolle sowie mangelnde politische und rechtliche Rechenschaftspflicht illegale Aktivitäten von Nachrichtendiensten erleichtert haben. Die Behandlung dieser Frage zieht sich durch den gesamten Bericht; in Kapitel II Abschnitt B untersucht der Sonderberichterstatter insbesondere die Herausforderungen, die sich infolge der verstärkten Zusammenarbeit zwischen Nachrichtendiensten in diesem Zusammenhang stellen. Er stellt klar, welche Menschenrechtsverpflichtungen die Staaten haben, wenn ihre Nachrichtendienste gemeinsame Operationen durchführen, sich an Vernehmungen beteiligen und Erkenntnisse für operative Zwecke übermitteln oder empfangen.

Wenn es zu rechtswidrigen Handlungen von Nachrichtendiensten kommt, kann es sein, dass dies mit Duldung oder sogar auf geheime Anweisung von Regierungsbeamten geschieht. In diesem Kontext betrachtet der Sonderberichterstatter bewährte Verfahren verschiedener Kontrollgremien. In Abschnitt C betont er, dass innerstaatliche Vorschriften über das Staatsgeheimnis oder Immunität vor der Offenlegung wegen öffentlichen Interesses die Staaten nicht ihrer positiven Verpflichtung nach den Menschenrechtsnormen entheben, unabhängige Untersuchungen schwerer Menschenrechtsverletzungen durchzuführen und den Opfern dieser Verletzungen einen wirksamen Rechtsbehelf zu gewähren.

Der Schlussabschnitt enthält Empfehlungen zu verschiedenen wesentlichen Akteuren (Nachrichtendienste, nationale gesetzgebende Versammlungen, die innerstaatliche Exekutive und die Vereinten Nationen), die die Rechenschaftspflicht der Nachrichtendienste im Kampf gegen den Terrorismus stärken sollen.

**INHALT**

	<i>Ziffer</i>	<i>Seite</i>
Einleitung .....	1 - 2	4
I. TÄTIGKEIT DES SONDERBERICHTERSTATTERS .....	3 - 24	4
II. DIE ROLLE DER NACHRICHTENDIENSTE UND IHRE KONTROLLE IM KAMPF GEGEN DEN TERRORISMUS .....	25 - 63	7
A. Ausweitung der Befugnisse der Nachrichtendienste und Notwendigkeit von Ex-ante-Rechenschaftsmechanismen .....	26 - 46	7
B. Zusammenarbeit zwischen Nachrichtendiensten.....	47 - 57	17
C. Nachträgliche Rechenschaftslegung und das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf .....	58 - 63	23
III. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN .....	64 - 78	26
A. Schlussfolgerungen .....	64	26
B. Empfehlungen.....	65 - 78	26

## Einleitung

1. Dieser Bericht wird dem Menschenrechtsrat vom Sonderberichterstatter über die Förderung und den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei der Bekämpfung des Terrorismus gemäß der Resolution 62/159 der Generalversammlung und der Resolution 6/28 des Menschenrechtsrats vorgelegt. Der Hauptteil des Berichts beleuchtet die Aktivitäten des Sonderberichterstatters vom 1. November 2007 bis 31. Dezember 2008 und hat zum Schwerpunkt die Rolle der Nachrichtendienste und ihre Kontrolle im Kampf gegen den Terrorismus. Die Addenda enthalten einen Bericht über den Schriftverkehr mit den Regierungen<sup>1</sup> und den Bericht über die vom 7. bis 14. Mai 2008 nach Spanien entsandte Mission zur Tatsachenermittlung<sup>2</sup>.

2. Im Zusammenhang mit bevorstehenden Länderbesuchen hofft der Sonderberichterstatter, vor der Vorlage dieses Berichts eine Mission nach Tunesien durchzuführen. Die Regierung sprach im Juni 2008 eine Einladung aus, antwortete bislang jedoch nicht auf das Ersuchen um konkrete Terminvorschläge für den Besuch. Besuchsanträgen für Ägypten, Algerien, Malaysia, Pakistan und die Philippinen wurde bislang nicht stattgegeben. Der Sonderberichterstatter ersuchte kürzlich um Besuche in Chile, Peru und Thailand.

## I. TÄTIGKEIT DES SONDERBERICHTERSTATTERS

3. Der Sonderberichterstatter unternahm im Einklang mit seinem Mandat vom 1. Dezember 2007 bis 31. Dezember 2008 eine Reihe von Tätigkeiten, die nachstehend im Überblick wiedergegeben werden.

4. Vom 11. bis 14. Dezember 2007 präsentierte der Sonderberichterstatter seine Berichte der sechsten Tagung des Menschenrechtsrats in Genf. Er traf mit den Ständigen Vertretungen Ägyptens, Israels, Pakistans, der Philippinen, Russlands und der Vereinigten Staaten von Amerika zusammen und nahm an zwei parallelen Veranstaltungen teil, und zwar zu den Themen „Internationale Verantwortung erneut auf dem Prüfstand: Komplizität zwischen Staaten im Kontext von Menschenrechtsverletzungen“ und „Nach Guantanamo: Schutz der Menschenrechte bei der Bekämpfung des Terrorismus“.

5. Am 13. und 14. Januar 2008 nahm der Sonderberichterstatter an einer im Rahmen des Arabisch-Europäischen Menschenrechtsdialogs in Kairo abgehaltenen gemeinsamen Arbeitsgruppensitzung der nationalen Menschenrechtsinstitutionen über Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung teil. Er traf außerdem mit dem ägyptischen nationalen Rat für Menschenrechte zusammen. Am 5. März 2008 traf er in Genf mit dem ägyptischen Staatsminister für rechtliche und parlamentarische Angelegenheiten zusammen, um die Herausforderungen zu erörtern, die sich den Staaten dabei stellen, bei der Abfassung von Rechtsvorschriften zur Terrorismusbekämpfung den Schutz der Menschenrechte zu gewährleisten.

---

<sup>1</sup> A/HRC/10/3/Add.1.

<sup>2</sup> A/HRC/10/3/Add.2.



15. Vom 23. bis 27. Juni 2008 nahm der Sonderberichterstatter an der fünfzehnten Jahrestagung der Mandatsträger der besonderen Verfahren teil. Ferner nahm er an Treffen auf hoher Ebene mit den Ständigen Vertretern teil.

Zusammenhang mit Terrorismus“ im Rahmen eines vom Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte in Amman organisierten Regionalseminars zur Wahrung

indem sie Daten<sup>6</sup> und Informationen auf eine Weise beschaffen, dass diejenigen, die Gegenstand der Ermittlung sind, dies nicht bemerken, und zwar durch eine Reihe besonderer Ermittlungsmethoden wie die geheime Überwachung, das Abfangen und die Überwachung der (elektronischen) Kommunikation, geheime Durchsuchungen von Gebäuden und Objekten und den Einsatz von Infiltranten. Diese Ermittlungsmethoden sind wirksame Maßnahmen, die die Staaten zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus anwenden können.<sup>7</sup> Ihre Rechtfertigung kann in der positiven Verpflichtung der Staaten nach den internationalen Menschenrechtsnormen gesehen werden, Präventivmaßnahmen zu ergreifen, um Personen, deren Leben oder Sicherheit bekanntermaßen oder mutmaßlich gefährdet ist, vor den strafbaren Handlungen anderer Personen, einschließlich Terroristen, zu schützen.<sup>8</sup>

### **1. Ein Rechtsrahmen für besondere Ermittlungsmethoden**

27. Um zu gewährleisten, dass die Staaten und ihre Nachrichtendienste über ihr Handeln Rechenschaft ablegen müssen, ist es zunächst überaus wichtig, einen spezifischen<sup>9</sup> und umfassenden Rechtsrahmen zu schaffen, der das Mandat der Nachrichtendienste absteckt und ihre besonderen Befugnisse klärt. Ohne einen solchen Rahmen ist es nicht wahrscheinlich, dass die Staaten ihre nach den Menschenrechtsverträgen bestehende Verpflichtung einhalten, die Menschenrechte zu achten und ihren wirksamen Genuss zu gewährleisten.<sup>10</sup> Ein Beispiel für eine bewährte Praxis sind die sehr ausführlichen Bestimmungen zur Regelung jeder einzelnen Ermittlungsmethode, die die niederländischen Nachrichtendienste verwenden können.<sup>11</sup>

28. Was die Frage betrifft, welche Maßnahmen und Methoden einer richterlichen Genehmigung bedürfen, verfolgen die Staaten unterschiedliche Ansätze, je nach dem Umfang der in dem jeweiligen Staat anerkannten verfassungsmäßigen Rechte und der Stärke ihres Schutzes, insbesondere je nach dem Umfang des Rechts nach 0 T0009iv3553 Twd09äre.2.158 399.42 507.8003 6



angelegt wird, muss nicht als menschenrechtlich bedenklich angesehen werden, wenn es Verdachtsmomente dafür gibt, dass jemand die Begehung einer terroristischen Straftat plant.<sup>13</sup>

Verantwortlichkeiten und birgt das Risiko, dass Sonderbefugnisse in Routinesituationen angewandt werden, in denen keine außergewöhnliche Bedrohung für die Bevölkerung besteht.<sup>16</sup>

## **2. Schwellenkriterien für das Sammeln von Informationen: das Problem der Datenmustererkennung und der Datenweitergabe**

32. Der zunehmende Rückgriff von Nachrichtendiensten auf die Datenmustererkennung, bei der verschiedene Datenbanken nach einer Reihe von Variablen abgeglichen werden, lässt die Grenze zwischen zulässiger gezielter Überwachung und problematischer Massenüberwachung, die einen willkürlichen oder rechtswidrigen Eingriff in die Privatsphäre bedeuten könnte, verschwimmen. Die Datenmustererkennung birgt nämlich das Risiko der exzessiven Datenerhebung (das heißt Informationen werden aufgrund ihres potenziellen Nutzens und nicht für einen genau beschriebenen Zweck gesammelt), da die mit diesem Verfahren verbundenen technischen Möglichkeiten seine Anwender zu einer breiteren Auslegung der Definition dessen, was als verdächtig anzusehen ist, verleiten können.

33. In diesem Zusammenhang verweist der Sonderberichterstatter erneut auf seine Empfehlungen zur Frage der Erstellung von Rassen-/ethnischen Profilen.<sup>17</sup> Während die Datenmustererkennung an sich nicht verboten ist, sollten dabei keine Variablen verwendet werden, die zu einer Beeinträchtigung des Rechts auf Nichtdiskriminierung führen. Softwareprogramme für die Datenmustererkennung, mit denen eine „Stimmungsanalyse“ erstellt wird, bei der aus unstrukturierten Internetdokumenten menschlicher Urheberschaft Meinungsäußerungen abgeleitet und zusammengefasst werden, um ein Terroristenprofil anzulegen – und die anscheinend von Nachrichtendiensten in den Vereinigten Staaten, Kanada, China, Deutschland, Israel, Singapur und Taiwan eingesetzt werden<sup>18</sup> –, dürfen nicht als Grundlage für Freiheitsentzug oder für die Aufnahme von Personen in Beobachtungslisten („watch lists“) dienen, die sie daran hindern kann, Flugreisen anzutreten, Bankgeschäfte zu tätigen und auf Flughäfen oder an Orten, an denen radioaktives Material verwendet wird, wie in Krankenhäusern, zu arbeiten.

34. Neben dem häufig auftretenden Problem der mangelnden Datenqualität – Daten können fehlerhaft aufgezeichnet worden sein, beim Abgleich mit anderen Datenbanken Fehlinterpretationen unterliegen oder sich als veraltet erweisen<sup>19</sup> – stimmt vor allem die Tatsache

---

<sup>16</sup> H. Born und I. Leigh, *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Activities* (Oslo, Publishing House of the Parliament of Norway, 2005), S. 29.

<sup>17</sup> Siehe auch allgemein die Bemerkungen des Sonderberichterstatters zur Anwendung von Praktiken der Terrorismusbekämpfung auf der Grundlage von Terroristenprofilen, die Merkmale wie die mutmaßliche „Rasse“, die ethnische Zugehörigkeit, die nationale Herkunft oder die Religion einer Person beinhalten (A/HRC/4/26, Ziff. 59).

<sup>18</sup> The Economist, 25. September 2008.

<sup>19</sup> Siehe F. Bignami, „Towards a right to privacy in transnational intelligence networks“, *Michigan Journal of International Law*, Vol. 28, Nr. 3 (2007), S. 668.

bedenklich, dass Unschuldige als terroristische Bedrohungen identifiziert werden können.<sup>20</sup> Diese potenziellen Mängel bei der Datenerhebung sind für den Sonderberichterstatter Anlass zur Besorgnis, insbesondere zumal der Trend immer mehr dahin geht, den Austausch von personenbezogenen Daten zwischen Nachrichtendiensten und Strafverfolgungsbehörden auf nationaler Ebene und grenzüberschreitend in bilateralem oder multilateralem Rahmen, wie über die Nordatlantikvertrags-Organisation (NATO) oder die Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit, zu erleichtern.

35. Der Sonderberichterstatter bittet die Mitgliedstaaten, als allgemeines Element bewährter Praxis Rechtsvorschriften zu erlassen, in denen grundlegende Prinzipien des Datenschutzes zum Ausdruck kommen, wie sie beispielsweise in Dokumenten wie den von der Generalversammlung in Resolution 45/95 verabschiedeten Richtlinien zur Regelung von automatisierten personenbezogenen Dateien<sup>21</sup> enthalten sind. Der erste Grundsatz dieser Richtlinien lautet wie folgt: „Personenbezogene Informationen sollten weder auf unehrliche oder rechtswidrige Weise erhoben oder verarbeitet werden, noch sollten sie für Zwecke verwendet werden, die im Gegensatz zu den Zielen und Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen stehen“<sup>22</sup>. Dies beinhaltet die Verpflichtung aller Mitgliedstaaten, die Menschenrechte zu fördern und zu achten. Der Sonderberichterstatter betont, dass Abweichungen von den Grundsätzen der Richtigkeit (Art. 2), der Zweckbestimmung (Art. 3) oder der Einsichtnahme (Art. 4) eng ausgelegt werden sollten. Der Sonderberichterstatter erinnert die Staaten insbesondere an Grundsatz 5 (Nichtdiskriminierung, Art. 5), wonach Daten, „die leicht zu ungesetzlicher oder willkürlicher Diskriminierung führen können, insbesondere Angaben über rassische oder ethnische Herkunft, Hautfarbe, Sexualleben, politische Anschauungen, religiöse, weltanschauliche und andere Überzeugungen sowie die Mitgliedschaft in einer Vereinigung oder einer Gewerkschaft, nicht erfasst werden“ und daher auch nicht weitergegeben werden sollen. Ausnahmen von Grundsatz 5 können nur innerhalb der von der internationalen Menschenrechtscharta und anderen einschlägigen Rechtsakten zum Schutz der Menschenrechte und zur Verhütung von Diskriminierung gesetzten Grenzen genehmigt werden. In diesem Zusammenhang ist der Sonderberichterstatter ernsthaft besorgt über den Austausch von Daten und Informationen zwischen Nachrichtendiensten in China, Russland, Kasachstan, der Kirgisischen Republik, Tadschikistan und Usbekistan im Rahmen des Shanghaier Übereinkommens über die Bekämpfung von Terrorismus, Separatismus und Extremismus. Dieser Daten- und Informationsaustausch unterliegt keiner nennenswerten Kontrolle und ist mit keinerlei Menschenrechtsgarantien verbunden.

36. Der Sonderberichterstatter verweist auf die bewährte Praxis, die gegenseitige Bereitstellung und Annahme von Daten durch Nachrichtendienste und ihre spätere Nutzung in

---

<sup>20</sup> Siehe beispielsweise den Fall von Bisher Al-Rahwi, der hier dokumentiert wird: Amnesty International, *State of Denial: Europe's Role in Rendition and Secret Detention* (London, Amnesty International Publications, 2008), S. 11.

<sup>21</sup> Siehe auch, auf regionaler Ebene, Gruppe der Europäischen Kommission für den Schutz von Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, Arbeitsunterlage: Übermittlung personenbezogener Daten in Drittländer: Anwendung von Artikel 25 und 26 der Datenschutzrichtlinie der EU, 24. Juli 1998.

<sup>22</sup> E/CN.4/1990/72.

schriftlichen Vereinbarungen zwischen den zuständigen Behörden zu regeln<sup>23</sup>. Im Rahmen eines derartigen Verfahrens können diese Vereinbarungen Kontrollgremien vorgelegt werden<sup>24</sup>, die im Idealfall den ausländischen Nachrichtendienst einem umfassenden Prüfprozess unterziehen, bevor ein Staat eine solche Vereinbarung eingeht. Zu einem solchen Prüfprozess könnten Besuche vor Ort und die Konsultation örtlicher nichtstaatlicher Organisationen zur Menschenrechtsbilanz des Nachrichtendienstes gehören.

### **3. Nichttraditionelle Befugnisse zur Festnahme, zum Freiheitsentzug und zur Vernehmung**

37. Nach den Ereignissen vom 11. September 2001 betonten einige Regierungen, dass die klare Abgrenzung zwischen den Befugnissen der Nachrichtendienste und denen der Strafverfolgungsbehörden nicht länger haltbar sei, da der außergewöhnliche Charakter der aktuellen terroristischen Bedrohung es notwendig mache, den Nachrichtendiensten neue Befugnisse zur Festnahme, zum Freiheitsentzug und zur Vernehmung von Personen einzuräumen. Die Erteilung von Festnahme-, Freiheitsentziehungs- und Vernehmungsbefugnissen an Nachrichtendienste stellt an sich keinen Verstoß gegen das Völkerrecht dar, sofern diese Dienste alle einschlägigen Menschenrechtsnormen in Bezug auf Festnahmen und Freiheitsentzug einhalten und die für die normalen Strafverfolgungsbehörden geltenden innerstaatlichen Verfassungs- und sonstigen Bestimmungen befolgen.<sup>25</sup> Der Sonderberichterstatter ist allerdings besorgt darüber, dass die Verlagerung der Befugnisse zur Bekämpfung und Verhütung terroristischer Bedrohungen von den Strafverfolgungsbehörden zu den Nachrichtendiensten in mehreren Ländern genau mit dem Ziel erfolgte, diese in einer demokratischen Gesellschaft notwendigen Garantien unter Missbrauch der ansonsten gerechtfertigten Geheimhaltung nachrichtendienstlicher Aktivitäten zu umgehen<sup>26</sup>. Diese Verlagerung kann letztlich den Rechtsstaat gefährden, da die Grenzen zwischen der Nachrichtenbeschaffung und der Sammlung von Beweisen für Straftaten immer mehr verschwimmen.<sup>27</sup> Dabei entsteht eine Situation, in der die Staaten dazu übergehen, eher die von

---

<sup>23</sup> Siehe beispielsweise das niederländische Gesetz über die Nachrichten- und Sicherheitsdienste von 2002, Art. 36 Ziff. 1 d), Art. 40 Abs. 1 und Art. 42.

<sup>24</sup> Siehe beispielsweise das Gesetz über den kanadischen Nachrichtendienst (Security Intelligence Service Act), § 17 (2).

<sup>25</sup> Siehe zum Beispiel *Öcalan gegen Türkei*, EGMR, 12. März 2003, Ziff. 106 (EuGRZ 2003, 472).

<sup>26</sup> Siehe zum Beispiel das russische Gesetz vom 6. März 2006 zu Terrorismusbekämpfungsmaßnahmen, das den Nachrichtendiensten traditionelle Polizeibefugnisse überträgt und gleichzeitig die Rechtsgarantien zum Schutz vor dem Missbrauch dieser Befugnisse beschneidet, etwa im Zusammenhang mit der Überwachung von Kommunikation oder dem Anhalten und Durchsuchen von Personen.

<sup>27</sup> Bereits in den 1970er Jahren hatte ein Sonderausschuss des US-Senats („Church Committee“) darauf hingewiesen, dass gerade die unscharfe Abgrenzung zwischen Ermittlungen von Strafverfolgungsbehörden und den die nationale Sicherheit betreffenden Ermittlungen zur Gewinnung ausländischer nachrichtendienstlicher Erkenntnisse verschiedene in dem Bericht dargestellten Missbräuche begünstigt hatte. Siehe *Final Report of the Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities*, United States Senate, 94th Congress, 1976.

Nachrichtendienstmitarbeitern in Verwaltungsverfahren gesammelten vertraulichen Beweise zu verwenden als zu versuchen, in einem Strafverfahren die Schuld zweifelsfrei zu beweisen. In Anbetracht der für nachrichtendienstliche Informationen naturgemäß geltenden Einschränkungen dürfen Präventivmaßnahmen, durch die einer Person ihre Freiheit entzogen wird, nicht allein auf solchen Informationen beruhen. In diesen Fällen müssen nachrichtendienstliche Erkenntnisse nach gewisser Zeit in konkrete Beweise umgewandelt werden, damit es dem Betroffenen möglich ist, die ihn belastenden Beweise anzufechten. Wenn die Erkenntnis nicht mit der Zeit in Beweise umgewandelt werden können oder wenn der Staat keine neuen Beweise beschaffen kann, müssen die Präventivmaßnahmen aufgehoben werden.

38. In einigen Ländern wurde den Nachrichtendiensten per Gesetz die Befugnis erteilt, Personen, von denen angenommen wird, dass sie über Informationen zu terroristischen Aktivitäten verfügen, festzunehmen und ihnen die Freiheit zu entziehen.<sup>28</sup> Der präventive Freiheitsentzug aus Gründen der öffentlichen Sicherheit, unter anderem zur Vernehmung von Personen zur Erkenntnisgewinnung, kann unter außergewöhnlichen Umständen einen verhältnismäßigen Eingriff in das Recht auf persönliche Freiheit darstellen, sofern der Freiheitsentzug eine klare und zugängliche Rechtsgrundlage hat, die Gründe für den Freiheitsentzug bekannt gegeben wurden und der Freiheitsentzug einer gerichtlichen Überprüfung unterliegt.<sup>29</sup> Die Freiheitsentziehung darf nicht willkürlich sein,<sup>30</sup> und im Falle ungerechtfertigten Freiheitsentzugs muss die Möglichkeit für Entschädigung bestehen<sup>31</sup>. Der Sonderberichterstatter ist besorgt über Situationen, in denen Personen für einen langen Zeitraum zum alleinigen Zweck der Erkenntnisgewinnung oder aus unbestimmten Gründen im Namen der Prävention in Haft gehalten werden. Bei diesen Situationen handelt es sich um willkürliche Inhaftierung.<sup>32</sup> Es ist Sache eines unabhängigen und unparteiischen Gerichts, festzustellen, ob Gründe für die Fortdauer der Haft vorliegen. Die Fortdauer des Freiheitsentzugs einer solchen Person führt zur Verpflichtung der Behörden, unverzüglich festzustellen, ob der Verdacht einer strafbaren Handlung bestätigt werden kann, und, wenn dies der Fall ist, Anklage gegen den Verdächtigen zu erheben und ihn vor Gericht zu stellen. Eine Person allein zum Zweck der Beschaffung von Informationen in Verwaltungshaft zu halten, wäre rechtswidrig.<sup>33</sup>

39. Der Sonderberichterstatter ist ernsthaft besorgt über Situationen, in denen Nachrichtendienste mit Befugnissen für Festnahme und Freiheitsentzug ausgestattet sind, ohne

dass jedoch ihre Handlungen einer wirksamen gerichtlichen Aufsicht unterliegen, weshalb sie straflos bleiben. In Algerien beispielsweise ist der militärische Nachrichtendienst (Département du renseignement et de sécurité, DRS) auf die Inhaftierung und Vernehmung von Personen spezialisiert, von denen angenommen wird, dass sie Informationen über die terroristischen Aktivitäten bewaffneter Gruppen in Algerien oder internationaler Terrornetze im Ausland besitzen. Nach den Artikeln 12 und 16 der Strafprozessordnung untersteht der DRS bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben der Staatsanwaltschaft. Aus Berichten geht indessen hervor, dass der DRS tatsächlich ohne jede zivile Kontrolle operiert.<sup>34</sup> Anders als bei den von Polizei oder Gendarmerie durchgeführten Festnahmen ist die Staatsanwaltschaft anscheinend nicht über die vom DRS vorgenommenen Festnahmen informiert. Die Staatsanwälte machen offensichtlich nicht von ihrem Recht Gebrauch, medizinische Untersuchungen anzuordnen, die für den Polizeigewahrsam (garde à vue) genutzten Kasernen zu inspizieren oder die Unterlagen über die Festnahme, Vernehmung und Freilassung der vom DRS festgehaltenen Personen nachzuprüfen. Der Sonderberichterstatter ist besorgt darüber, dass aufgrund dieser Umstände ein erheblich höheres Risiko besteht, dass Personen willkürlich in Haft gehalten oder der Folter oder anderer unmenschlicher Behandlung ausgesetzt werden.

40. Der Sonderberichterstatter ist ernsthaft besorgt über Situationen, etwa in Marokko<sup>35</sup>, Jordanien<sup>36</sup> und Pakistan, in denen es für die Freiheitsentziehungs- und Vernehmungsbefugnisse der Nachrichtendienste bei Operationen und Ermittlungen zur Terrorismusbekämpfung keine eindeutige gesetzliche Grundlage gibt<sup>37</sup>. Festnahme und Inhaftierung von Personen aus Gründen, die im innerstaatlichen Recht nicht klar bestimmt sind, stellen einen Verstoß gegen Artikel 9 Absatz 1 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte dar. Das Fehlen eines derartigen Rechtsrahmens birgt die Gefahr, dass Nachrichtendienste Personen auf der Grundlage bloßer Annahmen festnehmen, allein wegen ihrer Assoziation mit bestimmten anderen Personen.

41. Der Sonderberichterstatter stellt fest, dass seit September 2001 allmählich dazu übergegangen wird, die Nachrichtenbeschaffung an private Auftragnehmer auszulagern<sup>38</sup>. Auch wenn es erforderlich sein kann, private Akteure aus technischen Gründen einzubeziehen, um Zugang zu Informationen zu erhalten (beispielsweise für die elektronische Überwachung), ist der

---

<sup>34</sup> Gruppe namhafter Juristen über Terrorismus, Terrorismusbekämpfung und Menschenrechte, demnächst erscheinender Bericht, Kapitel IV, Teil 2.2.2.

<sup>35</sup> Siehe Alkarama for Human Rights, *Contribution dans le cadre de l'examen périodique universel de Maroc*, 2007, S. 2-4; Amnesty International, Marokko, Beitrag zur allgemeinen regelmäßigen Überprüfung, 2007, S. 5.

<sup>36</sup> Human Rights Watch, *Suspicious Sweeps – The General Intelligence Department and Jordan's Rule of Law Problem* (2006), Vol. 18, No. 6 (E), S. 11-17.

<sup>37</sup> Gruppe namhafter Juristen über Terrorismus, Terrorismusbekämpfung und Menschenrechte, demnächst erscheinender Bericht, Kapitel IV, Teil 2.2.2.

<sup>38</sup> Allgemein werden heute 70 Prozent der nachrichtendienstlichen Aktivitäten der Vereinigten Staaten an private Akteure ausgelagert. Siehe S. Chesterman, „‘We can't spy ... if we can't buy!': the privatization of intelligence and the limits of outsourcing 'inherently governmental functions'“, New York University Public Law and Legal Theory Working Papers, No. 82, 2008, S. 2.

Einsatz von Auftragnehmern zur Vernehmung von Personen, denen die Freiheit entzogen wurde, mit Skepsis zu betrachten.<sup>39</sup> Das Fehlen einer angemessenen Ausbildung, die Einführung des Profitgedankens in Situationen, die Menschenrechtsverletzungen begünstigen, und die häufig geringe Wahrscheinlichkeit, dass diese Auftragnehmer gegenüber der Justiz und der Volksvertretung Rechenschaft ablegen müssen, rechtfertigen die Schlussfolgerung, dass nachrichtendienstliche Aktivitäten, die das Leben, die körperliche Unversehrtheit oder die Freiheit von Personen beeinträchtigen können, ausschließlich Sache des Staates sein sollten. Beschließen die Staaten dennoch, private Militär- und Sicherheitsunternehmen unter Vertrag zu nehmen, sollte dabei zumindest das Montreux-Dokument über einschlägige völkerrechtliche Verpflichtungen und Gute Praktiken für Staaten im Zusammenhang mit dem Einsatz privater Militär- und Sicherheitsunternehmen in bewaffneten Konflikten<sup>40</sup> befolgt werden, das im Hinblick darauf ausgearbeitet wurde, selbst unter den schwierigen Umständen eines bewaffneten Konflikts angewendet zu werden.

#### **4. Kontroll- und Überprüfungsmechanismen für Nachrichtendienste**

42. Als Hauptempfänger nachrichtendienstlicher Informationen muss die Exekutivgewalt die Tätigkeit des Nachrichtendienstes wirksam beaufsichtigen und anleiten. Diese Anleitung sollte schriftlich abgefasst werden<sup>41</sup> und im Detail darlegen, welche Aktivitäten die Nachrichtendienste gegenüber welchen Personen durchführen oder nicht durchführen dürfen. Dabei geht es nicht nur darum, .0006t un

.0006te darum-e0

TS

Aktionen nicht nur aus rechtlichen und moralischen, sondern auch aus nachrichtendienstlichen Gründen mit den Menschenrechtsverpflichtungen der Staaten vereinbar sein muss<sup>43</sup>.

43. Einem Nachrichtendienst die Erlaubnis zur Ermordung, zum Verschwindenlassen oder zur willkürlichen Inhaftierung Terrorismusverdächtiger zu geben, lässt sich unter keinen Umständen als legitimer, auf Erkenntnisse gestützter präventiver Ansatz zur Bekämpfung von Terrorismus rechtfertigen. Auch die Erteilung der Befugnis zur Festnahme und Inhaftierung „wertvoller“ Gefangener in geheimen Haftanstalten oder die Erlaubnis zur unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung Verdächtiger mittels sogenannter „verschärfter Vernehmungsmethoden“ zum Zweck der Informationsbeschaffung<sup>44</sup> sind klare Verstöße gegen das Völkerrecht. Der Sonderberichterstatter betont in diesem Zusammenhang, dass das im Strafrecht einiger Länder existierende Institut des „rechtfertigenden Notstands“ in keinem Fall zur Politik werden oder als vorweggenommene Rechtfertigung für den Einsatz verbotener Vernehmungsmethoden dienen darf, auch nicht in einem „Zeitbomben-Szenario“<sup>45</sup>.

44. Mehrere Staaten haben unabhängige ständige Instanzen wie Generalinspektoren, Justizbeauftragte oder Prüfer eingesetzt, die auf der Grundlage von Gesetzes- oder Verwaltungsregelungen überprüfen, ob die Nachrichtendienste ihren Pflichten nachkommen. Diese Instanzen können als proaktive Frühwarnmechanismen fungieren, die die Exekutive auf potenzielle Probleme aufmerksam machen, und so die Rechenschaftspflicht stärken. Sie können beispielsweise aufgefordert werden, den zuständigen Organen der Exekutive mindestens alle sechs Monate über die die Nachrichtendienste betreffenden Entwicklungen und über ihre Handlungen Bericht zu erstatten. Um diese Aufgabe ordnungsgemäß auszuführen, müssen solche Instanzen ungehinderten Zugang zu allen Akten, Räumlichkeiten und Mitarbeitern des Dienstes haben, wie es etwa in Kanada<sup>46</sup>, Südafrika<sup>47</sup> und verschiedenen Ländern Europas der Fall ist. Eine fortlaufende fachliche Aufsicht bietet deutliche Vorteile gegenüber punktuellen Untersuchungen allgemeiner Kontrollbehörden<sup>48</sup>. Eine spezifische Kontrollfunktion obliegt den nationalen Parlamenten, die im Bereich der Nachrichtendienste ihre traditionelle Rolle erfüllen sollen, nämlich dafür zu sorgen, dass die Exekutive und ihre Organe den Bürgern Rechenschaft

---

<sup>43</sup> Siehe zum Beispiel die Anfrage des Streitkräfteausschusses des US-Senats zur Behandlung von Gefangenen im Gewahrsam der Vereinigten Staaten, 12. Dezember 2008, S. xii: „Es verhält sich so, dass hochrangige Amtsträger der US-Regierung Informationen über die Möglichkeiten des Einsatzes aggressiver Methoden anforderten, das Gesetz neu definierten, um ihnen einen Anschein von Rechtmäßigkeit zu verleihen,



ablegen. In der Praxis besteht eine breite Palette parlamentarischer Kontrollgremien, die je nach den nationalen Verfassungen und Rechtstraditionen sämtlich verschiedene Merkmale aufweisen.

45. Auch wenn sich der Sonderberichterstatter der Schwierigkeit dessen bewusst ist, ein allgemeingültiges bewährtes Verfahren zu dieser Frage aufzuzeigen, weist er darauf hin, dass Norwegen über ein System der parlamentarische

Vorteile des Austauschs nachrichtendienstlicher Erkenntnisse liegen auf der Hand: Kein Staat verfügt über ein „allsehendes Auge“, das ihm die Kenntnis aller Informationen ermöglicht, die für seine nationalen Sicherheitsinteressen von Belang sein könnten.

48. Diese legitime Zusammenarbeit wirft häufig Probleme in Bezug auf die Rechenschaftspflicht auf. Dafür gibt es im Wesentlichen zwei Gründe: Erstens erfassen innerstaatliche Rechenschaftsmechanismen in der Regel nur Inlandsaktivitäten, da sich ihr Mandat nicht auf die Überwachung der Zusammenarbeit der Nachrichtendienste mit Dritten erstreckt, und falls ihr Mandat solche Befugnisse doch einschließt, sind diese oft sehr begrenzt. Zweitens liegen den meisten Vereinbarungen über den Austausch streng geheimer Erkenntnisse zwei zentrale Konzepte zugrunde, nämlich der Grundsatz „Kenntnis nur, wenn nötig“ in Bezug auf die Verbreitung der Erkenntnisse<sup>52</sup>

getroffen wurden, die am 4. Oktober 2001 vereinbart worden waren.<sup>54</sup> In der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit unterliegt die Kooperation zwischen den Geheimdiensten keinerlei Aufsicht. Ein Nachrichtendienst hat bloß ein Ersuchen um „Hilfe“<sup>55</sup> an einen anderen Nachrichtendienst zu richten, worauf der ersuchte Staat „alle erforderlichen Maßnahmen ergreift, um die rasche und möglichst vollständige Ausführung des Ersuchens zu gewährleisten“<sup>56</sup>. Nach Artikel 11.4 des Shanghaier Übereinkommens über die Bekämpfung von Terrorismus, Separatismus und Extremismus dürfen Informationen über die von den Nachrichtendiensten eingesetzten Mittel zur Hilfeleistung an einen anderen Dienst „nicht offengelegt werden“.

50. Um dem Mangel an Rechenschaftspflicht bei der Zusammenarbeit zwischen Nachrichtendiensten abzuwehren, sollten die nationalen Kontrollgremien verstärkt kooperieren. Bestehende Initiativen auf diesem Gebiet, wie die zweijährliche Internationale Konferenz der für Nachrichtendienste zuständigen Kontrollorgane oder die Ad-hoc-Tagungen der parlamentarischen Kontrollgremien der EU-Mitglieder und der Kandidatenländer für die Nachrichtendienste, stellen einen ersten Schritt in die richtige Richtung dar, sind aber nicht häufig genug und beschränken sich derzeit auf eine zu kleine Gruppe von Staaten. Der Sonderberichterstatter unterstützt die vom Ständigen Kontrollausschuss für Nachrichten- und Sicherheitsdienste Belgiens entwickelte Idee, eine ständige Plattform für den Wissensaustausch zwischen (parlamentarischen) Kontrollgremien für Nachrichtendienste einzurichten, über die bewährte Verfahren für die Gesetzgebung, die Rechtsprechung und allgemeine Entwicklungen auf dem Gebiet weitergegeben werden können, was der professionelleren Ausrichtung der Kontrollgremien der Mitgliedstaaten förderlich sein wird.<sup>57</sup> Es wäre sogar vorstellbar, diese Plattform auf operative Angelegenheiten auszuweiten und damit die Zusammenarbeit bei Untersuchungen und den Informationsaustausch zu einer Art „gemeinsamer Kontrolle“ zusammenzuführen.<sup>58</sup>

## 1. Gemeinsame Operationen

51. Der Sonderberichterstatter ist nach wie vor zutiefst besorgt darüber, dass die Vereinigten Staaten ein umfassendes System von außerordentlichen Überstellungen, anhaltenden und geheimen Inhaftierungen und Praktiken, die gegen das Verbot der Folter und anderer Formen der Misshandlung verstoßen, errichtet haben. Dieses System erforderte ein internationales Netz des

---

<sup>54</sup> *Secret detentions and illegal transfers of detainees involving Council of Europe member States: second report*, erläuterndes Memorandum, Ausschuss für Recht und Menschenrechte, Parlamentarische Versammlung des Europarats, Juni 2007, Ziff. 11, 39 und 105.

<sup>55</sup> Der Staat ist lediglich gehalten, „den Inhalt“ der angeforderten Hilfe zu beschreiben (Shanghaier Übereinkommen über die Bekämpfung von Terrorismus, Separatismus und Extremismus, Art. 8, Abs. 3). Dies kann die Vernehmung, den Entzug der Freiheit und die

Informationsaustauschs und ließ einen Bestand an korrupten Informationen entstehen, die mit den am Krieg gegen den Terror beteiligten Partnern im Wege der nachrichtendienstlichen

Sicherungsmaßnahmen einführen, die die Nachrichtendienste daran hindern, von solchen Erkenntnissen Gebrauch zu machen.<sup>62</sup>

## 2. Beteiligung an Vernehmungen

54. Der Sonderberichterstatter ist besorgt über die Beteiligung ausländischer Agenten an der Vernehmung von Personen, die in Situationen festgehalten werden, die eine Verletzung der internationalen Menschenrechtsnormen darstellen. Die Unterscheidung, die einige Regierungen zwischen Nachrichtendienstmitarbeitern und Personal von Strafverfolgungsbehörden treffen, ist von begrenzter Relevanz, da die aktive Beteiligung durch die Entsendung von Vernehmern<sup>63</sup> oder die Übermittlung von Fragen<sup>64</sup> oder selbst die reine Anwesenheit von Nachrichtendienstmitarbeitern bei der Befragung einer Person, die an einem Ort festgehalten wird, an dem ihre Rechte verletzt werden<sup>65</sup>, vernünftigerweise als implizite Duldung solcher Praktiken aufgefasst werden können<sup>66</sup>. Die fortlaufende Beteiligung und Anwesenheit ausländischer Mitarbeiter stellte in einigen Fällen eine Art von Ermunterung oder sogar

---

<sup>62</sup> Siehe die Feststellung von Richter Neuberger: „(...) schon allein indem ein demokratischer Staat die durch Folter gewonnenen Informationen nutzt, schwächt er seine Argumente gegen Terroristen, denn er macht sich ihre Methoden zu eigen und büßt damit die moralische Autorität ein, die eine offene und demokratische Gesellschaft genießt“. Lordrichter Neuberger (abweichende Meinung) in *A. und andere gegen den Innenminister*, [2004] EWCA Civ 1123 (11. August 2004), Ziff. 497.

<sup>63</sup> Es gibt Beweise dafür, dass australische, britische und US-amerikanische Nachrichtendienstmitarbeiter selbst Gefangene befragt haben, die von dem pakistanischen militärischen Nachrichtendienst ISI in sogenannten sicheren Unterkünften („safe houses“) in Isolationshaft gehalten wurden, wo man sie folterte. Viele Länder (Bahrain, China, Deutschland, Frankreich, Italien, Jordanien, Kanada, Libyen, Marokko, Pakistan, Saudi-Arabien, Spanien, Tadschikistan, Tunesien, Türkei, Usbekistan, Vereinigtes Königreich) haben Vernehmer auch nach Guantanamo Bay entsandt (siehe Center for Constitutional Rights, „Foreign interrogators in Guantanamo Bay“, verfügbar unter [http://ccrjustice.org/files/Foreign%20Interrogators%20in%20Guantanamo%20Bay\\_1.pdf](http://ccrjustice.org/files/Foreign%20Interrogators%20in%20Guantanamo%20Bay_1.pdf)).

<sup>64</sup> Deutsche und kanadische Nachrichtendienste übermittelten dem syrischen militärischen Nachrichtendienst Fragen zu den Fällen Muhammad Zammar und Abdullah Almalki. Beide Inhaftierte wurden anschließend in syrischem Gewahrsam gefoltert. Siehe Amnesty International, United States of America: Below the radar – Secret flights to torture and “disappearance”, 5. April 2006, S. 18-19; Internal Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Abdullah Almalki, Ahmed Abou-Elmaati and Muayyed Nureddin, 2008, S. 411.

<sup>65</sup> So führten Nachrichtendienstmitarbeiter des Vereinigten Königreichs knapp über 2.000 Befragungen in Afghanistan, Guantanamo Bay und Irak durch oder waren dabei anwesend. Siehe Intelligence and Security Committee, *The Handling of Detainees by UK Intelligence Personnel in Afghanistan, Guantanamo Bay and Iraq*, 2005, Ziff. 110.

<sup>66</sup> Siehe Fußnote 61.



56. Die Staaten machen auch geltend, dass es in der Praxis schwierig sei, die Bedingungen einzuschätzen, unter denen die Informationen beschafft wurden: Nachrichtendienstliche Erkenntnisse werden gewöhnlich nicht als Rohmaterial, sondern als aufbereitetes Produkt übermittelt. Der Sonderberichterstatter erkennt zwar an, dass dies aus Gründen der Zweckmäßigkeit geschieht, ist aber besorgt darüber, dass das Festhalten an dieser Praxis den Nachrichtendiensten auch die Möglichkeit gibt, die Verantwortung für die Nutzung der unter Verstoß gegen das Völkerrecht gewonnenen Informationen von sich zu weisen.

57. Der Sonderberichterstatter ist ebenso besorgt über die Lieferung von Informationen an ausländische Nachrichtendienste ohne angemessene Sicherungsmaßnahmen in Bezug auf die Weitergabe dieser Informationen an andere Regierungsstellen des Empfängerstaats, wie Strafverfolgungs- und Einwanderungsbehörden, die befugt sind, Personen festzunehmen und ihnen die Freiheit zu entziehen. Im Fall Arar etwa beruhte der Informationsaustausch zwischen den Vereinigten Staaten und Kanada auf einer ausschließlich mündlichen Vereinbarung über den „freien Informationsfluss“, die den Austausch von Erkenntnissen in Echtzeit im Wege der direkten Kommunikation zwischen den verschiedenen beteiligten Diensten vorsah.<sup>72</sup> In dieser Vereinbarung verzichtete die Royal Canadian Mounted Police auf die Anwendung der bei Ermittlungen im Bereich der nationalen Sicherheit normalerweise verfolgten Politik der Achtung der Privatsphäre, was zur Weitergabe ungenauer und irreführender Informationen und zu einem weiter gehenden Informationsaustausch als üblich führte. Aufgrund ebendieser Informationen kam die Einwanderungsbehörde der Vereinigten Staaten zu dem Schluss, dass Arar ein Mitglied der Al-Qaida sei, woraufhin er nach Syrien deportiert und dort anschließend gefoltert wurde.

### **C. Nachträgliche Rechenschaftslegung und das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf**

58. Ex-ante-Kontroll- und Aufsichtsmechanismen sind wichtig, wenn es darum geht, die Begehung von Menschenrechtsverletzungen durch Nachrichtendienste im Kampf gegen den Terrorismus zu verhüten und aufzudecken. Ebenso wichtig ist allerdings die Pflicht der Staaten, einen Rahmen zu schaffen, der im Falle von Beschwerden eine unabhängige Untersuchung der von Nachrichtendiensten begangenen Menschenrechtsverletzungen ermöglicht, erstens zur Feststellung der Tatsachen und zweitens um die Nachrichtendienste und die Exekutive für ihre Handlungen zur Rechenschaft zu ziehen. Der Sonderberichterstatter ist in diesem Zusammenhang besorgt über die Verabschiedung von





61. Zur Ermöglichung wirksamer Untersuchungen ist es nach Auffassung des Sonderberichterstatters unerlässlich, über robuste Mechanismen für den Schutz von Nachrichtendienstmitarbeitern und anderen Informanten, die Missstände melden, zu verfügen, um unrechtmäßige Geheimhaltungszirkel aufzubrechen. Zuverlässige Sachinformationen über schwere Menschenrechtsverletzungen durch einen Nachrichtendienst kommen am ehesten aus dem Dienst selbst. In diesen Fällen wiegt das öffentliche Interesse an der Offenlegung stärker als das öffentliche Interesse an der Nichtoffenlegung. Informanten sollten erstens vor rechtlichen Repressalien und Disziplinarmaßnahmen geschützt werden, wenn sie unbefugt Informationen preisgegeben haben. Zweitens müssen unabhängige Kontrollmechanismen den Informanten den nötigen Schutz gewähren können, etwa nach dem Vorbild der Zeugenschutzprogramme des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien, des Internationalen Strafgerichtshofs für Ruanda, des Sondergerichtshofs für Sierra Leone und des Internationalen Strafgerichtshofs.

62. Der Sonderberichterstatter betont, wie wichtig die Arbeit ist, die viele investigative Journalisten und nichtstaatliche Organisationen in der ganzen Welt dabei leisten, von Nachrichtendiensten begangene Menschenrechtsverletzungen aufzudecken. Häufig wird die Rechenschaftslegung nicht durch formale Mechanismen, sondern durch Enthüllungen dieser Akteure erwirkt. Damit die Presse ihre wichtige Funktion als außenstehender, inoffizieller Kontrollmechanismus wahrnehmen kann, sind unbedingt strenge Gesetze über Informationsfreiheit und zum Schutz der vertraulichen Quellen von Journalisten erforderlich.<sup>77</sup> Die Staaten müssen die Strafverfolgung für Verstöße gegen Geheimhaltungsbestimmungen auf ihre Bediensteten beschränken<sup>78</sup>, eine obligatorische Prüfung des öffentlichen Interesses einführen und die Gerichte verpflichten, den Grundsatz des öffentlichen Interesses zu berücksichtigen, wenn es um die Veröffentlichung offizieller Staatsgeheimnisse geht.

63. In allen Fällen sind es letztlich die Richter, die bewerten müssen, ob die Berufung auf das Staatsgeheimnis bei schweren Menschenrechtsverletzungen gerechtfertigt ist. Mit ihren Entscheidungen können sie die Freigabe der umstrittenen Informationen für die Öffentlichkeit oder einen Terrorismusverdächtigen und seinen Anwalt in Gerichtsverfahren genehmigen. Um zu prüfen, ob im letzteren Fall Geheimhaltungsansprüche bestehen, sollte das Gericht nicht nur auf von der Regierung vorgelegte bloße Zusammenfassungen oder Erklärungen zugreifen können, sondern auch auf die tatsächlichen Beweise, die die Regierung zu schützen sucht. Sofern es Gründe für den Ausschluss von Elementen gibt, die zu Recht als Staatsgeheimnisse angesehen werden können, sollten die Gerichte zum Ausgleich dafür, dass sie diese Informationen nicht in einer öffentlichen Verhandlung verfügbar machen, andere Maßnahmen prüfen, etwa die Beschränkung des Zugangs zu den Informationen auf den (erforderlichenfalls zuvor einer Sicherheitsüberprüfung unterzogenen) Anwalt des Verdächtigen. Nur dann, wenn es unbedingt

---

<sup>77</sup> In Belgien etwa gestattet das Gesetz zum Schutz journalistischer Quellen vom 7. April 2005 (Moniteur Belge, 27. April 2005) Journalisten und Medienbeschäftigten ausdrücklich, „ihre Quellen geheim zu halten“ (Art. 3).

<sup>78</sup> Siehe in diesem Zusammenhang das 2007 ergangene „Cicero“-Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts, wonach Journalisten nicht rechtmäßig wegen Verrats von

erforderlich ist, könnte ein Richter beschließen, eine Unterscheidung zwischen der Offenlegung der Herkunft der Beweise (der Quelle und der verwendeten Methode) und der Offenlegung des Inhalts der Informationen zu treffen, wobei stets die Möglichkeit der Anfechtung gegeben sein sollte.

### **III. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN**

#### **A. Schlussfolgerungen**

**64. Angesichts der vermehrten Befugnisse von Nachrichtendiensten zur Durchführung von Maßnahmen, die schwere Eingriffe in Individualrechte darstellen, und der zunehmenden Bedeutung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse für rechtliche und administrative Handlungen ist es unerlässlich, dass angemessene Rechenschaftsmechanismen geschaffen werden, um Menschenrechtsverletzungen zu verhindern. Nach den internationalen Mens**

66. **Es sollte eine innerstaatliche Rechtsgrundlage für die Speicherung und Nutzung von Daten durch Nachrichten- und Sicherheitsdienste bestehen, deren Auswirkungen vorhersehbar sind und die einer Überprüfung unter dem Gesichtspunkt des öffentlichen Interesses unterliegt. Diese Rechtsvorschrift sollte außerdem wirksame Kontrollen in Bezug auf die Dauer der Aufbewahrung der Informationen, die zulässigen Verwendungszwecke und die Zugangsrechte enthalten und die Einhaltung der internationalen Datenschutzgrundsätze beim Umgang mit den Informationen gewährleisten. Es sollten Prüfungen unter Beteiligung von außenstehendem und unabhängigem Personal durchgeführt werden, um sicherzustellen, dass diese Regeln eingehalten werden.**
67. **Der Sonderberichterstatter empfiehlt außerdem die Verabschiedung von Rechtsvorschriften, die die Rechte, Pflichten und Verantwortlichkeiten privater Unternehmen bei der Übermittlung von Daten an staatliche Stellen klären.**
68. **Organe wie parlamentarische Kontrollgremien, parlamentarische Ad-hoc-Untersuchungsausschüsse oder königliche Kommissionen sollten zur Wahrnehmung ihrer innerstaatlichen Aufsichtsfunktion über weitreichende Untersuchungsbefugnisse sowie über Zugang zu den Archiven und Registern,**

**Für die Exekutive:**

71. Die Exekutive sollte wirksame, gesetzlich vorgesehene Kontrollbefugnisse in Bezug auf die Nachrichtendienste haben und über ausreichende Informationen zu ihren Aktivitäten verfügen, um diese Kontrolle wirksam ausüben zu können. Politisch heikle Angelegenheiten (wie die Zusammenarbeit mit Diensten anderer Länder) oder Vorhaben, die Grundrechte berühren (wie die Einräumung besonderer Ermittlungsbefugnisse, und zwar unabhängig davon, ob eine zusätzliche externe Genehmigung durch einen Richter erforderlich ist) sollten daher der Genehmigung durch den für die Nachrichten- und Sicherheitsdienste zuständigen Minister unterliegen.

72. Der Sonderberichterstatter fordert alle zuständigen Behörden der Länder, die sich mutmaßlich an außerordentlichen Überstellungen, Folter, Verschwindenlassen, geheimen Inhaftierungen oder anderen schweren Menschenrechtsverletzungen beteiligt haben, nachdrücklich auf, alle von Nachrichtendiensten in ihrem Hoheitsgebiet begangenen rechtswidrigen Handlungen umfassend zu untersuchen. Die Staaten müssen sicherstellen, dass die Opfer solcher widerrechtlichen Handlungen rehabilitiert werden und eine Entschädigung erhalten. Die Staaten müssen außerdem die Überstellung von Personen in den Gewahrsam der Bediensteten eines anderen Staates oder die Erleichterung solcher Überstellungen beenden, es sei denn, die Überstellung erfolgt unter richterlicher Aufsicht und in Übereinstimmung mit den internationalen Normen.

73. Der Sonderberichterstatter empfiehlt, dass die Staaten in ihre Vereinbarungen über den Austausch nachrichtendienstlicher Erkenntnisse eine Klausel aufnehmen, die vorsieht, dass die Anwendung der Vereinbarung durch eine Partei der Überprüfung durch ihre Kontrollgremien unterliegt und dass die Kontrollgremien jeder Partei befugt sind, bei der Bewertung der Handlungen einer oder

**Bezug auf die zivilrechtliche, strafrechtliche oder politische Verantwortlichkeit von Vertretern des Staates, einschließlich Mitarbeitern von Nachrichtendiensten, für Menschenrechtsverletzungen dürfen nicht als schützenswerte Staatsgeheimnisse angesehen werden. Wenn es nicht möglich ist, solche Fälle von echten und legitimen Staatsgeheimnissen zu trennen, müssen geeignete Verfahren festgelegt werden, die sicherstellen, dass die Verantwortlichen für ihre Handlungen unter Wahrung des Staatsgeheimnisses zur Rechenschaft gezogen werden.**

76. Der Sonderberichterstatter empfiehlt, dass die Nachrichtendienste interne und internationale Schulungsprogramme für die Einhaltung der Menschenrechte bei ihren Operationen entwickeln. Diese Schulungen sollten auf dem Gedanken beruhen, dass die Einhaltung der Menschenrechte ein Bestandteil der Berufsqualifikationen und eine Quelle der Berufsehre für jeden Nachrichtendienstmitarbeiter ist.

77. Es sollten kodifizierte Rechtsvorschriften vorhanden sein, die Mitarbeitern der Nachrichtendienste, die Missstände melden, angemessene Unterstützung und Sicherheit garantieren.

**Für den Menschenrechtsrat:**

78. Der Sonderberichterstatter empfiehlt die Ausarbeitung und Verabschiedung eines Dokuments, etwa in Gestalt von Leitlinien für die Einhaltung der Menschenrechte und die Anwendung bewährter Verfahren durch die Nachrichtendienste.<sup>82</sup>

-----

---

<sup>82</sup> Siehe ebenso den von der Generalversammlung in Resolution 34/169 verabschiedeten Verhaltenskodex für Beamte mit Polizeibefugnissen.