



**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 Regierungen¹ und den Bericht über die vom 7. bis 14. Mai 2008 nach Spanien entsandte Mission zur Tatsachenermittlung².

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.

¹ A/HRC/10/3/Add.1.

² A/HRC/10/3/Add.2.

6. Am 13. Februar 2008 begab sich der Sonderberichterstatter für einen Vortrag vor der Arbeitsgruppe Menschenrechte (COHOM) des Rates der Europäischen Union nach Brüssel und traf dort mit dem Koordinator der Europäischen Union für die Terrorismusbekämpfung zusammen.
7. Am 18. Februar 2008 traf der Sonderberichterstatter mit den Ständigen Vertretungen Ägyptens und El Salvadors in Genf zusammen.
8. Am 4. März 2008 hielt der Sonderberichterstatter am Dänischen Institut für Menschenrechte in Kopenhagen einen Vortrag zum Thema „Menschenrechte nach dem 11. September 2001 – nur ein Rückschritt oder auch eine Chance?“.
9. Am 19. beziehungsweise 28. März 2008 hielt der Sonderberichterstatter in Melbourne und Sydney öffentliche Vorträge über Menschenrechte und Terrorismusbekämpfung.
10. Am 23. April 2008 hielt der Sonderberichterstatter in St. Petersburg einen öffentlichen Vortrag über Menschenrechte und Terrorismusbekämpfung.
11. Am 19. und 20. Mai 2008 nahm der Sonderberichterstatter am Treffen des Arbeitsstabs Terrorismusbekämpfung der Vereinten Nationen (VN) in New York teil. Der Sonderberichterstatter ist Mitglied der Arbeitsgruppe für den Schutz der Menschenrechte bei der Bekämpfung des Terrorismus, der Arbeitsgruppe zur Unterstützung der Opfer des Terrorismus und zur Sensibilisierung für ihre Situation sowie der Arbeitsgruppe für die Bekämpfung der Nutzung des Internets für terroristische Zwecke.
12. Am 5. Juni 2008 nahm der Sonderberichterstatter an einer Telekonferenz mit der Unterabteilung Terrorismusverhütung des Büros der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung teil und legte eine schriftliche Stellungnahme zu den Menschenrechtskomponenten vor, die in dem von dem Büro erstellten Entwurf von Musterrechtsvorschriften gegen den Terrorismus angenommen wurden.
13. Vom 9. bis 12. Juni 2008 war der Sonderberichterstatter in Washington und hielt vor dem Kongress eine vom Zentrum für globale Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung organisierte informelle Unterrichtung ab. Im Nachgang zu seinem Missionsbericht³ hatte er ein Arbeitstreffen mit dem Rechtsbüro des US-Außenministeriums, um rechtliche Entwicklungen im Zusammenhang mit den vor den Militärkommissionen in Guantanamo Bay anhängigen Fällen und den bei Terrorismusverdächtigen angewandten Verhörmethoden zu erörtern. Der Sonderberichterstatter nahm außerdem an einer an der American University veranstalteten Podiumsdiskussion über die Umsetzung der Weltweiten Strategie der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Terrorismus teil.
14. Am 16. Juni 2008 nahm der Sonderberichterstatter in Prag an dem Europa-Mittelmeer-Seminar über die Gewährleistung der Achtung der Menschenrechte bei der Terrorismusbekämpfung im Einklang mit dem Völkerrecht teil, das vom Außenministerium der Tschechischen Republik und der Europäischen Kommission im Rahmen der EU-Präsidentschaft Sloweniens gemeinsam organisiert wurde.

³ A/HRC/6/17/Add.3.

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 Vertretungen Tunesiens und Thailands teil.
16. Am 24. Juni 2008 führte der Sonderberichterstatter den Vorsitz bei einer Sachverständigentagung in Genf über „Internationales Luftrecht: Förderung von Rechtsgarantien und Schutz der Menschenrechte im Kontext der Terrorismusbekämpfung“, die von REDRESS ausgerichtet und vom Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte unterstützt wurde. Zu den Teilnehmern zählten Rechtsvertreter der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) und der Venedig-Kommission des Europarats.
17. Am 26. Juni 2008 nahm der Sonderberichterstatter an einer Podiumsveranstaltung teil, die vom Internationalen Rat für Menschenrechtspolitik am Genfer Hochschulinstitut für internationale Studien und Entwicklung zum Thema „Terrorismus: Risiken und Entscheidungen für Menschenrechtsorganisationen“ ausgerichtet wurde.
18. Vom 14. bis 18. Juli 2008 führte der Sonderberichterstatter in Genf Konsultationen zur Vorbereitung seiner Berichte an die Generalversammlung und den Menschenrechtsrat. Er traf auch mit dem Ständigen Vertreter Pakistans zusammen.
19. Am 18. und 19. September 2008 hielt der Sonderberichterstatter am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz ein Expertengruppentreffen ab, um thematische Fragen in Bezug auf sein Mandat zu erörtern. Die Tagung wurde vom Menschenrechtsinstitut der Universität Åbo Akademi im Rahmen seines Projekts zur Unterstützung des Mandats des Sonderberichterstatters finanziert.
20. Am 18. Oktober 2008 sprach der Sonderberichterstatter auf einem vom Genfer Zentrum für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte, dem norwegischen parlamentarischen Kontrollausschuss für Nachrichtendienste und dem Menschenrechtszentrum der University of Durham organisierten Arbeitsseminar des norwegischen Parlaments zum Thema „Rechenschaftslegung bei der internationalen nachrichtendienstlichen Zusammenarbeit“.
21. Vom 20. bis 22. Oktober 2008 befand sich der Sonderberichterstatter in New York, um dem Dritten Ausschuss der Generalversammlung seinen Bericht (A/63/223) vorzulegen. Der Sonderberichterstatter hielt offizielle Treffen mit dem Al-Qaida/Taliban-Sanktionsausschuss, dem Ausschuss zur Bekämpfung des Terrorismus und dem Exekutivdirektorium des Ausschusses zur Bekämpfung des Terrorismus ab. Er traf mit dem Vorsitzenden des VN-Arbeitsstabs Terrorismusbekämpfung und mit zwei seiner Arbeitsgruppen zusammen. Der Sonderberichterstatter führte den Vorsitz bei einer Folgetagung von Sachverständigen des internationalen Luftrechts, deren Schwerpunkt darauf lag, wie internationale Organe wie der Ausschuss zur Bekämpfung des Terrorismus, das Exekutivdirektorium des Ausschusses zur Bekämpfung des Terrorismus und die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation rechtliche Instrumente ermitteln können, die dazu beitragen, Überstellungsflüge zu verhindern, zu erkennen und zu untersuchen. Ferner traf er mit einer Reihe von nichtstaatlichen Organisationen zusammen und gab eine Pressekonferenz.
22. Am 27. Oktober 2008 führte der Sonderberichterstatter den Vorsitz bei einer Sitzung zum Thema „Das Prinzip der Rechtmäßigkeit: Definition von Terrorismus und von Straftaten im

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

23. Am 7. November 2008 nahm der Sonderberichterstatter an einem Sachverständigen-Seminar zum Thema „Die Auswirkungen des Terrorismus und der Terrorismusbekämpfungsmaßnahmen auf den Genuss der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte“ teil, das von der Arbeitsgruppe für den Schutz der Menschenrechte bei der Bekämpfung des Terrorismus des VN-Arbeitsstabs Terrorismusbekämpfung organisiert wurde.

24. Vom 11. bis 12. November 2008 war der Sonderberichterstatter auf einem Interessengruppentreffen vertreten, das von der Arbeitsgruppe für die Bekämpfung der Nutzung des Internets für terroristische Zwecke des VN-Arbeitsstabs Terrorismusbekämpfung in New York organisiert wurde.

II. DIE ROLLE DER NACHRICHTDIENSTE UND IHRE KONTROLLE IM KAMPF GEGEN DEN TERRORISMUS

25. Im Laufe der Wahrnehmung seines Mandats hat der Sonderberichterstatter festgestellt, dass mangelnde Kontrolle sowie mangelnde politische und rechtliche Rechenschaftspflicht illegale Aktivitäten von Nachrichtendiensten⁴ erleichtert haben. Solche rechtswidrigen Handlungen geschahen möglicherweise mit Duldung oder sogar auf geheime Anweisung von Regierungsbeamten. In diesem Bericht werden deshalb Überlegungen dazu angestellt, wie sich die Übertragung breiterer Befugnisse an die Nachrichtendienste und die zunehmende Zusammenarbeit zwischen ihnen auf die Menschenrechte auswirken. Die Untersuchung des Fallrechts, der Rechtsvorschriften und der Praxis einer Reihe von Mitgliedstaaten soll dazu dienen, den Umfang ihrer Menschenrechtsverpflichtungen in Bezug auf die Nachrichtendienste abzustecken und einen Katalog bewährter Verfahren zu ermitteln, die die Rechenschaftslegung dieser Dienste und ihre Kontrolle im Kontext von Operationen zur Terrorismusbekämpfung verbessern würden.⁵

A. Ausweitung der Befugnisse der Nachrichtendienste und Notwendigkeit von Ex-ante-Rechenschaftsmechanismen

26. Allgemein besteht die Hauptaufgabe von Nachrichtendiensten darin, potenzielle Bedrohungen der nationalen Sicherheit, einschließlich terroristischen Bedrohungen, zu erkennen,

⁴ Der Begriff „Nachrichtendienste“ wird in diesem Bericht für Dienste mit einem Auslands- und/oder einem Inlandsauftrag verwendet.

⁵ Der Sonderberichterstatter dankt seinem Forschungsassistenten am Europäischen Hochschulinstitut, Mathias Vermeulen, für seine Hilfe und dem Genfer Zentrum für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte, der Internationalen Juristenkommission und den Teilnehmern seines am Europäischen Hochschulinstitut abgehaltenen Doktorandenseminars über rechtliche Aspekte des nationalen, europäischen und internationalen Vorgehens gegen den Terrorismus für ihre Zusammenarbeit bei der Erstellung dieses Berichts.

indem sie Daten⁶ 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.⁷ 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.⁸

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 spezifischen⁹ 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.¹⁰ Ein Beispiel für eine bewährte Praxis sind die sehr ausführlichen Bestimmungen zur Regelung jeder einzelnen Ermittlungsmethode, die die niederländischen Nachrichtendienste verwenden können.¹¹

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 auf Privatsphäre.¹² Die reine Tatsache, dass zu einem Thema, einer Organisation oder einer Person eine nachrichtendienstliche Akte

⁶ Für die Zwecke dieses Berichts bezeichnen „Daten“ handfeste, spezifische und präzise Informationen, die genutzt werden können, um eine lebende Person zu identifizieren (Namen, Geburtstag, Anschriften, Telefonnummern, Faxnummern, E-Mail-Adressen, Fahrzeugzulassungsdaten, Fingerabdrücke, DNS-Profile).

⁷ Siehe zum Beispiel: *Klass und andere gegen Deutschland*, Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), 6. September 1978, Ziff. 48-50 (EuGRZ 1979, 278), *Murray gegen Vereinigtes Königreich*, EGMR, 28. Oktober 1994, Ziff. 58.

⁸ Der Menschenrechtsausschuss hat mehrmals betont, dass nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte das Recht einer Person auf Sicherheit auch außerhalb des Kontexts des formalen Freiheitsentzugs geschützt ist. Siehe insbesondere *Delgado Páez gegen Kolumbien*, Mitteilung Nr. 195/1985, Auffassungen vom 12. Juli 1990, Ziff. 5.5.

⁹ Siehe zum Beispiel *Kruslin gegen Frankreich*, EGMR, 24. April 1990, Ziff. 33 (ÖJZ 1990, 564).

¹⁰ Siehe analog *Rotaru gegen Rumänien*, Urteil des EGMR, 4. Mai 2000 (ÖJZ 2001, 74).

¹¹ Gesetz von 2002 über die Nachrichten- und Sicherheitsdienste, Art. 17-34.

¹² Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission), Report on the democratic oversight of the security services, CDL-AD(2007)016, Ziff. 199.

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

29. In diesem Zusammenhang betont der Sonderberichterstatter jedoch, dass es unzulässig ist, zur Gewinnung von „strategischen Erkenntnissen“ gesammelte Informationen (das heißt Informationen, die von Nachrichtendiensten für strategische Zwecke beschafft wurden) in Gerichtsverfahren zu verwenden, wenn die gegen namentlich genannte Personen gerichteten Maßnahmen keiner richterlichen Aufsicht unterliegen. Der Sonderberichterstatter hat mit Besorgnis festgestellt, dass vor verschiedenen Gerichten die Trennlinie zwischen solchen strategischen Erkenntnissen und Beweisen zum Vorteil verschiedener „Imperative der nationalen Sicherheit“ unscharf geworden ist. Eine besondere Ermittlungsmethode bedarf der richterlichen Genehmigung, damit ihre Ergebnisse vor Gericht als Beweismittel verwendet werden können.

30. Die Staaten können von bestimmten Präventivmaßnahmen wie der verdeckten Überwachung oder dem Abfangen und der Überwachung von Kommunikation Gebrauch machen, sofern es sich dabei um Maßnahmen in konkreten Einzelfällen und aufgrund einer richterlichen Anordnung handelt und ein hinreichender und begründeter Verdacht geltend gemacht wurde; es muss eine gewisse Tatsachengrundlage im Zusammenhang mit dem Verhalten einer Person geben, die den Verdacht rechtfertigt, dass diese an der Vorbereitung eines Terroranschlags arbeitet. Dieser präventive, erkenntnisgestützte Ansatz hat das Ziel, rechtlichen Verfahren im Voraus Rechnung zu tragen, anstatt sie zu umgehen, und kann eine wünschenswerte, angemessene und verhältnismäßige Methode darstellen, Risiken zu ermitteln oder bestehende Verdachtsmomente gegenüber einem Terrorismusverdächtigen abzuklären. Die Staaten müssen sich jedoch dessen bewusst sein, dass der erste Satz von Artikel 14 (1) des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte für jede von Gerichten behandelte Angelegenheit gilt und die Einhaltung der Grundprinzipien eines fairen Verfahrens erfordert.¹⁴

31. Obwohl es keine allgemeine völkerrechtliche Norm gibt, die die Nachrichtenbeschaffung ausdrücklich verbietet oder einschränkt, ist es unerlässlich, dass die Staaten die „Schwellenkriterien“ bestimmen, bei deren Erreichung ein Nachrichtendienst eine ganze Reihe von Menschenrechtseingriffen von der Datenmustererkennung („Data-Mining“) bis hin zu verdeckten Aktionen¹⁵ vornehmen könnte. Eindeutige gesetzliche Befugnisse für Nachrichtendienste erleichtern überdies die Unterscheidung zwischen den Aufgaben der Nachrichtendienste und denen der Strafverfolgungsbehörden. Wenn zwischen diesen Aufgaben keine klare Unterscheidung getroffen wird, führt dies zu einer Verwischung der

¹³ Für Hintergrundinformationen siehe: *Leander gegen Schweden*, EGMR, 26. März 1987, Ziff. 52-57.

¹⁴ Siehe Menschenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung 32 betreffend das Recht auf Gleichheit vor Gericht und auf ein faires Verfahren (2007), Ziff. 7 und 8.

¹⁵ Verdeckte Aktionen beziehen sich auf unbestätigte Interventionen oder Maßnahmen eines Nachrichtendienstes im Hoheitsgebiet oder in Bezug auf die Angelegenheiten eines anderen Landes.

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

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.¹⁷ 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 werden¹⁸ –, 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 erweisen¹⁹ – stimmt vor allem die Tatsache

¹⁶ 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.

¹⁷ 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).

¹⁸ The Economist, 25. September 2008.

¹⁹ 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.²⁰ 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 Dateien²¹ 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“²². 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

²⁰ 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.

²¹ 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.

²² E/CN.4/1990/72.

schriftlichen Vereinbarungen zwischen den zuständigen Behörden zu regeln²³. Im Rahmen eines derartigen Verfahrens können diese Vereinbarungen Kontrollgremien vorgelegt werden²⁴, 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.²⁵ 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 umgehen²⁶. Diese Verlagerung kann letztlich den Rechtsstaat gefährden, da die Grenzen zwischen der Nachrichtenbeschaffung und der Sammlung von Beweisen für Straftaten immer mehr verschwimmen.²⁷ Dabei entsteht eine Situation, in der die Staaten dazu übergehen, eher die von

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

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

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

²⁶ 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.

²⁷ 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.²⁸ 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.²⁹ Die Freiheitsentziehung darf nicht willkürlich sein,³⁰ und im Falle ungerechtfertigten Freiheitsentzugs muss die Möglichkeit für Entschädigung bestehen³¹. 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.³² 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.³³

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

²⁸ Siehe auch die früheren Bemerkungen des Sonderberichterstatters zu zwangsweisen Vernehmungen in Australien (A/HRC/4/26/Add.3, Ziff. 31-32 und 46-47).

²⁹ Menschenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 8 (1982) zu Artikel 9 (Recht auf persönliche Freiheit und Sicherheit), Ziff. 4.

³⁰ Siehe auch EGMR, *Fox, Campbell und Hartley gegen Vereinigtes Königreich*, 30. August 1990, Ziff. 32.

³¹ Siehe zum Beispiel Interamerikanischer Gerichtshof für Menschenrechte, Report No. 2/97, OEA/Ser.L/V/II.95 Doc. 7 rev. (1997), Ziff. 12.

³² Siehe auch die Bemerkungen des Sonderberichterstatters zur Situation in Guantanamo Bay (A/HRC/6/17/Add.3, Ziff. 13-14).

³³ Siehe zum Beispiel *Brogan und andere gegen Vereinigtes Königreich*, EGMR, 19. November 1988, Ziff. 53; *Murray gegen Vereinigtes Königreich*, EGMR, 28. Oktober 1994, Ziff. 67.

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.³⁴ 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 Marokko³⁵, Jordanien³⁶ und Pakistan, in denen es für die Freiheitsentziehungs- und Vernehmungsbefugnisse der Nachrichtendienste bei Operationen und Ermittlungen zur Terrorismusbekämpfung keine eindeutige gesetzliche Grundlage gibt³⁷. 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 auszulagern³⁸. 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

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

³⁵ 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.

³⁶ 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.

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

³⁸ 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.³⁹ 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 Konflikten⁴⁰ 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 werden⁴¹ und im Detail darlegen, welche Aktivitäten die Nachrichtendienste gegenüber welchen Personen durchführen oder nicht durchführen dürfen. Dabei geht es nicht nur darum, die Nachrichtendienste der Aufsicht und Kontrolle zu unterwerfen, sondern auch darum, den Rückgriff auf die sogenannte „glaubhafte Abstreitbarkeit“⁴² durch die Exekutive zu verhindern und diese für potenzielle Missbräuche zur Rechenschaft zu ziehen. Der Sonderberichterstatter betont in diesem Zusammenhang, dass die Genehmigung für verdeckte

³⁹ Siehe zum Beispiel *Vereinigte Staaten gegen Passaro* (No. 5:04-CR-211-1, United States District Court for the Eastern District of North Carolina, 17. Juni 2004). Siehe außerdem die Erklärungen des Direktors der Central Intelligence Agency (CIA), Michael Hayden, der bestätigte, dass „unter Anleitung und Kontrolle der Regierung“ handelnde Auftragnehmer Personen, die in geheimen Standorten der CIA („black sites“) inhaftiert waren, dem simulierten Ertränken („waterboarding“) unterworfen hatten: Hearing of the United States Senate Select Committee on Intelligence, Annual Worldwide Threat Assessment, 5. Februar 2008, S. 26.

⁴⁰ A/63/467-S/2008/636.

⁴¹ Siehe zum Beispiel das ungarische Gesetz CXXV 1995 zur nationalen Sicherheit, § 11, das niederländische Gesetz von 2002 über die Nachrichten- und Sicherheitsdienste, Art. 19, und das Gesetz von 1984 über den kanadischen Nachrichtendienst, § 7 Ziffern 1 und 2.

⁴² „Glaubhafte Abstreitbarkeit“ bezeichnet die bewusste Schaffung von Machtstrukturen und Befehlsketten, die so locker und informell angelegt sind, dass bei der Aufdeckung einer Menschenrechtsverletzung die Beteiligung der Exekutive abgestritten werden kann.

Aktionen nicht nur aus rechtlichen und moralischen, sondern auch aus nachrichtendienstlichen Gründen mit den Menschenrechtsverpflichtungen der Staaten vereinbar sein muss⁴³.

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 Informationsbeschaffung⁴⁴ 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“⁴⁵.

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 Kanada⁴⁶, Südafrika⁴⁷ und verschiedenen Ländern Europas der Fall ist. Eine fortlaufende fachliche Aufsicht bietet deutliche Vorzüge gegenüber punktuellen Untersuchungen allgemeiner Kontrollbehörden⁴⁸. 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

⁴³ 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, und ihren Einsatz an Gefangenen genehmigten. Diese Maßnahmen haben unsere Fähigkeit beeinträchtigt, genaue nachrichtendienstliche Informationen zu beschaffen, die Leben retten könnten, unseren Feinden in die Hand gespielt und unsere moralische Autorität kompromittiert.“

⁴⁴ J. Warrick, „CIA tactics endorsed in secret memos“, *Washington Post*, 15. Oktober 2008.

⁴⁵ Siehe A/HRC/6/17/Add.4, Ziff. 17-21.

⁴⁶ Gesetz von 1984 über den kanadischen Nachrichtendienst, § 31 Abs. 1 und 2.

⁴⁷ Südafrikanisches Gesetz von 1994 über die Kontrolle der Nachrichtendienste (Intelligence Services Oversight Act 40), § 7 Abs. 8 Buchstabe a.

⁴⁸ Siehe auch Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission): Report on the democratic oversight of the security services, CDL-AD(2007)016, Ziff. 142.

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 parlamentarischen Kontrolle verfügt, das wenigstens Elemente einer optimalen Praxis enthält, da es ausdrücklich einem Menschenrechtsziel dient, nämlich „jede Unrechtshandlung gegenüber irgendeiner Person zu ermitteln und zu verhüten“ und „sicherzustellen, dass die Aktivitäten im Rahmen der Gesetze, Verwaltungs- oder Militärrichtlinien und des nicht kodifizierten Rechts erfolgen“⁴⁹. Zudem besteht der parlamentarische Kontrollausschuss aus sieben Mitgliedern, die vom Parlament ernannt werden, jedoch nicht zwangsläufig Mitglieder einer politischen Partei sind. Auf diese Weise wird der Missbrauch des Ausschusses für parteipolitische Zwecke verhindert, ein hohes Maß an Sachverstand gewährleistet und die Glaubwürdigkeit der Sachverständigen gesichert. Die Ausschussmitglieder werden von einem aus drei Rechtsanwälten und einem Sekretär bestehenden Sekretariat unterstützt, die sämtlich einer Sicherheitsüberprüfung unterzogen wurden. Die Mitglieder sind befugt, in allen Angelegenheiten, mit denen sie sich bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben befassen, die Vorlage von Beweisen an den Ausschuss zu verlangen. Bei der Ausübung seiner Tätigkeit hat der Ausschuss Zugang zu den Archiven und Registern, den Räumlichkeiten und den Einrichtungen aller Dienststellen der Exekutive und des Nachrichtendienstes.

46. Die Aufspaltung der Kontrollfunktion, bei der jedem Kontrollorgan nur ein Ausschnitt des nachrichtendienstlichen Sektors zur Überprüfung zugewiesen wird, birgt das Risiko, dass Querschnittsprobleme übersehen werden. Daher sind Kontrollgremien mit einem thematischen Mandat in der Regel besser dafür gerüstet, sich mit der zunehmenden Aufgabenüberschneidung, der verstärkten Zusammenarbeit und dem intensiveren Informationsaustausch zwischen verschiedenen Regierungsstellen auseinanderzusetzen. Das norwegische Kontrollorgan etwa hat den Auftrag, alle „von der öffentlichen Verwaltung, unter ihrer Kontrolle oder auf ihre Anweisung durchgeführten Nachrichten-, Überwachungs- und Sicherheitsaktivitäten“ zu überprüfen⁵⁰.

B. Zusammenarbeit zwischen Nachrichtendiensten

47. Als sich kurz nach den Ereignissen vom 11. September 2001 herausstellte, dass die Anschläge zum Teil in Westeuropa vorbereitet worden waren und dass einige der offenbar an den Anschlägen beteiligten Terroristen unter anderem unter Beobachtung der Nachrichtendienste Deutschlands und Frankreichs standen, wurde weithin anerkannt, dass eine wirksamere und besser koordinierte Zusammenarbeit zwischen den Nachrichtendiensten notwendig sei.⁵¹ Die

⁴⁹ Gesetz über die Kontrolle der Nachrichten-, Überwachungs- und Sicherheitsdienste, Februar 1995, § 2.

⁵⁰ Ebd., § 1.

⁵¹ Resolutionen des Sicherheitsrats 1373 (2001), Ziff. 3 a) und b), und 1465 (2003), Ziff. 3; EU-Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus, 2004, Ziff. 9; Verband Südostasiatischer Nationen (ASEAN), Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus, 2007, Art. VI h).

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 Erkenntnisse⁵² und der Grundsatz der „Kontrolle durch den Urheber“⁵³, die die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass sich viele Länder, auch liberale, die Folter ablehnende Demokratien, zu Gehilfen bei internationalen Verbrechen machen. Gegenüber dem Wunsch, die Zusammenarbeit insbesondere mit den großen ausländischen Diensten aufrechtzuerhalten, besteht für Nachrichtendienste nur ein geringer Anreiz, Aufklärung darüber zu fordern, wie bestimmte Informationen beschafft wurden, oder zu gewährleisten, dass die von ihnen übermittelten Informationen nicht auf eine Weise verwendet werden, die zu Menschenrechtsverletzungen führt. Gleichzeitig sind innerstaatliche Kontrollgremien oft außerstande zu überwachen, ob der Nachrichtendienst eines fremden Staates die an die Übermittlung der Erkenntnisse geknüpften Bedingungen einhält.

49. Nachrichtendienstliche Zusammenarbeit wird häufig im Rahmen multilateraler Organisationen wie der NATO oder der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit praktiziert. Der Sonderberichterstatter ist besorgt darüber, dass die von den Staaten in diesen multilateralen Rahmen betriebene Politik der Geheimhaltung und Sicherheit der Informationen ein unüberwindliches Hindernis für unabhängige Untersuchungen von Menschenrechtsverletzungen darstellt. So enthält der Bericht des Ausschusses für Recht und Menschenrechte der Parlamentarischen Versammlung des Europarats (Berichterstatter Dick Marty) glaubwürdige Angaben darüber, dass (geheime) bilaterale Vereinbarungen, die pauschale Überflugrechte und den Zugang zu Häfen und Militärbasen für verdeckte CIA-Operationen, darunter geheime Inhaftierungen und Überstellungen, vorsahen, auf der Grundlage laxer NATO-Genehmigungen

⁵² Nach dem Grundsatz „Kenntnis nur, wenn nötig“ „sollten Personen nur dann Zugang zu Verschlussachen erhalten, wenn sie diese für ihre Arbeit benötigen, und der Zugang sollte nie, allein aufgrund der besonderen Stellung einer Person, ungeachtet der hierarchischen Ebene,‘ gewährt werden“. NATO-Sicherheitsausschuss, *A Short Guide to the Handling of Classified Information* (Brussels, NATO Archives, 22. August 1958, AC/35-WP/14), zitiert in A.S. Roberts, „Entangling alliances: NATO’s security policy and the entrenchment of State secrecy“, *Cornell International Law Journal*, Vol. 36, No. 2 (2003), S. 337.

⁵³ Nach dem Grundsatz der „Kontrolle durch den Urheber“, häufig auch als Regel betreffend die Weitergabe an Dritte („third party rule“) bezeichnet, geben Nachrichtendienste ihre Informationen nur unter der Voraussetzung weiter, dass weder die Informationen noch ihre Quelle ohne die vorherige Zustimmung der Einrichtung, die sie bereitgestellt hat, offengelegt werden.

getroffen wurden, die am 4. Oktober 2001 vereinbart worden waren.⁵⁴ In der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit unterliegt die Kooperation zwischen den Geheimdiensten keinerlei Aufsicht. Ein Nachrichtendienst hat bloß ein Ersuchen um „Hilfe“⁵⁵ 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“⁵⁶. 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.⁵⁷ 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.⁵⁸

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

⁵⁴ *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.

⁵⁵ 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 Auslieferung von Personen einschließen.

⁵⁶ Ebd., Art. 9.

⁵⁷ Als weiteres Modell für eine solche Zusammenarbeit lassen sich die regelmäßigen Tagungen der mit der Kontrolle der Polizei beauftragten Organe europäischer Staaten anführen.

⁵⁸ H. Born, „International intelligence cooperation: the need for networking accountability“, DCAF, 2007.

Informationsaustauschs und ließ einen Bestand an korrupten Informationen entstehen, die mit den am Krieg gegen den Terror beteiligten Partnern im Wege der nachrichtendienstlichen Zusammenarbeit systematisch ausgetauscht wurden, was zur Korruption der institutionellen Kultur der rechtlichen und institutionellen Systeme der Empfängerstaaten führte.

52. Auch wenn dieses System von den Vereinigten Staaten konzipiert und aufgebaut wurde, konnte es nur dank der Mitarbeit zahlreicher anderer Staaten betrieben werden. Schlüssige und glaubhafte Berichte legen nahe, dass mindestens bis Mai 2007 mehrere Staaten auf verschiedene Weise außerordentliche Überstellungen erleichtert haben. Staaten wie Bosnien und Herzegowina, Georgien, Indonesien, Kanada, Kenia, Kroatien, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Pakistan und das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland haben nachrichtendienstliche Erkenntnisse bereitgestellt oder Personen zuerst festgenommen, bevor sie an Haftanstalten (deren Existenz meist unbestätigt blieb) in Afghanistan, Ägypten, Äthiopien, Jemen, Jordanien, Marokko, Pakistan, Saudi-Arabien, Syrien, Thailand, Usbekistan oder an eine der oft als „black sites“ bezeichneten geheimen CIA-Haftanstalten überstellt wurden. Berichten zufolge unterwarfen die Aufnahmestaaten diese Gefangenen in vielen Fällen der Folter und anderen Formen der Misshandlung.

53. Der Sonderberichterstatter erinnert die Staaten daran, dass sie verantwortlich sind, wenn sie wissentlich völkerrechtswidrige Handlungen, einschließlich Menschenrechtsverletzungen, begehen oder dabei Beihilfe leisten oder Unterstützung gewähren⁵⁹. Dementsprechend sollte die Begehung schwerer Menschenrechtsverletzungen wie Folter, Verschwindenlassen oder willkürlicher Inhaftierungen durch Staaten ein ernsthaftes Hindernis für eine Politik der Zusammenarbeit anderer Staaten, einschließlich ihrer Nachrichtendienste, mit solchen Staaten darstellen, die bekanntermaßen die Menschenrechte verletzen. Das Verbot der Folter ist eine absolute und zwingende Norm des Völkerrechts.⁶⁰ Die Staaten dürfen bei der Begehung von Folterungen weder Beihilfe leisten noch Unterstützung gewähren, noch dürfen sie solche Praktiken als rechtmäßig anerkennen, beispielsweise indem sie sich auf nachrichtendienstliche Informationen stützen, die durch Folter beschafft wurden.⁶¹ Die Staaten müssen

⁵⁹ Resolution 56/83 der Generalversammlung, Anlage; von der Völkerrechtskommission erstellter Entwurf von Artikeln über die Verantwortlichkeit der Staaten für völkerrechtswidrige Handlungen, Art. 4 und 16. Siehe auch *Yearbook of the International Law Commission, 2001*, Vol. II, Part Two, S. 66, „In einem solchen Fall ist der Staat, der Unterstützung gewährt, nur verantwortlich, insoweit sein Verhalten die völkerrechtswidrige Handlung verursacht oder zu ihr beigetragen hat.“ Artikel 16 ist Ausdruck einer Regel des Völkergewohnheitsrechts. Siehe Internationaler Gerichtshof (IGH), Anwendung der Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes (*Bosnien und Herzegowina gegen Serbien und Montenegro*), Urteil vom 26. Februar 2007, Ziff. 420.

⁶⁰ Die Verpflichtung zum Schutz vor Folter und zur Ahndung von Folter ist eine Verpflichtung erga omnes, eine Verpflichtung gegenüber allen Staaten. Siehe Internationaler Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (IStGHJ), *Der Ankläger gegen Furundzija* (Rechtssache Nr. IT-95-17/1-T 1988); *Barcelona Traction, Light and Power Company Limited (Belgien gegen Spanien)*, ICJ Reports 1970.

⁶¹ Resolution 56/83 der Generalversammlung, Anlage; von der Völkerrechtskommission ausgearbeiteter Entwurf von Artikeln über die Verantwortlichkeit der Staaten für völkerrechtswidrige Handlungen, Art. 40-41.

Sicherungsmaßnahmen einführen, die die Nachrichtendienste daran hindern, von solchen Erkenntnissen Gebrauch zu machen.⁶²

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 Vernehmern⁶³ oder die Übermittlung von Fragen⁶⁴ oder selbst die reine Anwesenheit von Nachrichtendienstmitarbeitern bei der Befragung einer Person, die an einem Ort festgehalten wird, an dem ihre Rechte verletzt werden⁶⁵, vernünftigerweise als implizite Duldung solcher Praktiken aufgefasst werden können⁶⁶. Die fortlaufende Beteiligung und Anwesenheit ausländischer Mitarbeiter stellte in einigen Fällen eine Art von Ermunterung oder sogar

⁶² 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.

⁶³ 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).

⁶⁴ 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.

⁶⁵ 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.

⁶⁶ Siehe Fußnote 61.

Unterstützung dar.⁶⁷ Nach Ansicht des Sonderberichterstatters kann die Verantwortung eines Empfängerstaats auch dann ausgelöst werden, wenn die Nachfrage nach mit völkerrechtswidrigen Mitteln beschafften nachrichtendienstlichen Erkenntnissen sogar auf noch passivere Weise und bei noch größerer geografischer Entfernung erfolgt. Daher vertritt der Sonderberichterstatter die Auffassung, dass die aktive oder passive Beteiligung von Staaten an der Vernehmung von Personen, die von einem anderen Staat festgehalten werden, eine völkerrechtswidrige Handlung darstellt, wenn der Staat wusste oder hätte wissen müssen, dass für die Person ein ernsthaftes Risiko der Folter⁶⁸ oder einer anderen verbotenen Behandlung, einschließlich der willkürlichen Inhaftierung⁶⁹, bestand.

3. Übermittlung und Empfang nachrichtendienstlicher Erkenntnisse für operative Zwecke

55. Der Sonderberichterstatter betont, dass nicht nur die aktive Beteiligung an Vernehmungen, bei denen Personen gefoltert werden, einen Verstoß gegen Menschenrechtsnormen darstellen würde, sondern auch die Ausnutzung dieser Zwangssituation. Im Mindestfall machen sich Staaten, die wissen oder wissen müssten, dass sie nachrichtendienstliche Erkenntnisse empfangen, die durch Folter oder andere unmenschliche Behandlung oder durch willkürlichen Freiheitsentzug beschafft wurden, und die entweder eine Nachfrage nach solchen Erkenntnissen erzeugen oder ihre operative Verwendung zur Politik erheben, zu Gehilfen bei den fraglichen Menschenrechtsverletzungen.⁷⁰ Der Sonderberichterstatter ist der Ansicht, dass die Nutzung von durch Folter in einem anderen Land erlangten Informationen, selbst wenn diese nur für operative Zwecke beschafft werden, zwangsläufig die „Anerkennung der Rechtmäßigkeit“ solcher Praktiken bedeutet und daher die Anwendung der Grundsätze der Staatenverantwortlichkeit auslöst⁷¹. Somit sind Staaten, die durch Folter oder unmenschliche und erniedrigende Behandlung beschaffte Informationen empfangen, Gehilfen bei der Begehung völkerrechtswidriger Handlungen. Eine solche Beteiligung ist auch unvereinbar mit der Erga-omnes-Verpflichtung der Staaten, bei der Abschaffung der Folter zusammenzuarbeiten.

⁶⁷ Dies ist insbesondere der Fall, wenn – wie angeblich in Pakistan – Personen auf Ersuchen und mit Billigung ausländischer Agenten festgehalten werden. Ebenso wurde bei der Untersuchung zum Fall Arar die Entsendung eines Ermittlerteams zu Gesprächen mit dem syrischen Nachrichtendienst SMI als hoch problematisch angesehen.

⁶⁸ Siehe analog Urteil des IStGHJ zur Berufung im Fall Furundzija (*Furundzija Appeal Judgement*, 21. Juli 2000), Ziff. 115-120, und Resolution 56/83 der Generalversammlung, Anlage; von der Völkerrechtskommission ausgearbeiteter Entwurf von Artikeln über die Verantwortlichkeit der Staaten für völkerrechtswidrige Handlungen, Art. 40-41.

⁶⁹ Siehe auch Grundsatzkatalog für den Schutz aller irgendeiner Form von Haft oder Strafgefängenschaft unterworfenen Personen, Grundsatz 21, Ziff.1.

⁷⁰ Siehe auch die Feststellungen der Gruppe namhafter Juristen über Terrorismus, Terrorismusbekämpfung und Menschenrechte, demnächst erscheinender Bericht, Kapitel IV, Teil 3.2.

⁷¹ Resolution 56/83 der Generalversammlung, Anlage; von der Völkerrechtskommission ausgearbeiteter Entwurf von Artikeln über die Verantwortlichkeit der Staaten für völkerrechtswidrige Handlungen, Art. 40-41.

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.⁷² 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 Freistellungs-/Straflosigkeitklauseln, die Nachrichtendienstmitarbeitern Straflosigkeit verschaffen.⁷³ Derartige Klauseln können den wirksamen Zugang zu den Gerichten vereiteln und das Menschenrecht auf einen wirksamen Rechtsbehelf verletzen.

⁷² Siehe Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, Report of the Events Relating to Maher Arar, Factual Background Vol. I, S. 38; F. Bignami, „Towards a right to privacy in transnational intelligence networks“, *Michigan Journal of International Law*, Vol. 28, No. 3 (2007), S. 675-676.

⁷³ Siehe zum Beispiel Artikel 45 und 46 der algerischen Verordnung 06-01 vom 27. Februar 2006 (zur Durchführung der Charta für Frieden und nationale Aussöhnung), die Straflosigkeit für die Angehörigen der Sicherheitskräfte und sogar jahrelange Haftstrafen für Kritik an Bediensteten des Staates vorsehen.

Der Missbrauch von Vorschriften über Staatsgeheimnisse

59. Der Sonderberichterstatter erkennt zwar an, dass die Staaten die Offenlegung spezifischer, für den Schutz der nationalen Sicherheit wichtiger Informationen, beispielsweise über die Quellen, die Identität und die Methoden von Nachrichtendienstmitarbeitern, gegenüber der Öffentlichkeit beschränken können, ist jedoch besorgt darüber, dass Staaten wie Deutschland, Italien, Polen, Rumänien, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, das Vereinigte Königreich oder die Vereinigten Staaten zunehmend auf Vorschriften über Staatsgeheimnisse und Bestimmungen über Immunität wegen öffentlichen Interesses zurückgreifen, um unrechtmäßige Handlungen vor Kontrollorganen oder Justizbehörden zu verbergen oder um sich selbst der Kritik, Bloßstellung und vor allem der Verantwortung zu entziehen.

60. Aufgrund der Menschenrechtsverpflichtungen der Staaten, insbesondere der Verpflichtung zur Gewährleistung eines wirksamen Rechtsbehelfs, dürfen solche Rechtsvorschriften nicht dazu führen, dass Untersuchungen von vornherein abgelehnt werden, oder die Offenlegung von Fehlverhalten verhindern, insbesondere bei Berichten über völkerrechtliche Verbrechen oder grobe Menschenrechtsverletzungen.⁷⁴ Die pauschale Berufung auf das Privileg des Staatsgeheimnisses im Zusammenhang mit einer kompletten Politik wie dem Programm der Vereinigten Staaten für die geheime Inhaftierung, Vernehmung und außerordentliche Überstellung⁷⁵ oder mit nachrichtendienstlichen Erkenntnissen Dritter (nach dem Grundsatz der „Kontrolle durch den Urheber“ (siehe Ziffer 48)) verhindert wirksame Untersuchungen und macht das Recht auf einen Rechtsbehelf zur Illusion. Dies ist unvereinbar mit Artikel 2 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte und könnte außerdem eine Verletzung der Verpflichtung der Staaten darstellen, Rechtshilfe für Untersuchungen im Zusammenhang mit groben Menschenrechtsverletzungen und schweren Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht zu gewähren.⁷⁶

⁷⁴ Siehe zum Beispiel Interamerikanischer Gerichtshof für Menschenrechte, *Myrna Mack-Chang gegen Guatemala*, Urteil vom 25. November 2003, Ziff. 180; EGMR, *Imakayeva gegen Russland*, Urteil vom 9. November 2006.

⁷⁵ In der Rechtssache *El-Masri gegen Tenet* legte die Regierung eine Erklärung des CIA-Direktors Porter J. Goss vor, in der er geltend machte, dass die Behauptungen des Opfers der außerordentlichen Überstellung, El-Masri, den CIA zwingen würden, das Vorhandensein geheimer CIA-Aktivitäten zuzugeben oder zu leugnen, und dass daher der einzige geeignete Ausweg darin bestehe, das Verfahren unter Berufung auf das Privileg des Staatsgeheimnisses einzustellen. (Assertion of a Formal Claim of State Secrets Privilege and Request for Expedited Consideration, 8 March 2006, United States District Court - Eastern District of Virginia, Case No. 1:05-cv-1417-TSE-TRJ). Siehe auch die Erklärungen von James B. Comey, amtierender Generalstaatsanwalt, und Tom Ridge, US-Heimatschutzminister, 18. Januar 2005, in der Sache *Arar gegen Ashcroft*, C.A. No. 04-CV-249-DGT-VVP.

⁷⁶ Siehe den Grundsatz 12 der von der Generalversammlung in Resolution 60/147 verabschiedeten Grundprinzipien und Leitlinien betreffend das Recht der Opfer von groben Verletzungen der internationalen Menschenrechtsnormen und schweren Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht auf Rechtsschutz und Wiedergutmachung.

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.⁷⁷ Die Staaten müssen die Strafverfolgung für Verstöße gegen Geheimhaltungsbestimmungen auf ihre Bediensteten beschränken⁷⁸, 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

⁷⁷ 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).

⁷⁸ Siehe in diesem Zusammenhang das 2007 ergangene „Cicero“-Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts, wonach Journalisten nicht rechtmäßig wegen Verrats von Staatsgeheimnissen angeklagt werden können, wenn sie Verschlussachen veröffentlichen, die sie von Informanten erhalten haben. Siehe BVerfG, 1 BvR 538/06 of 27.2.2007, Absatz-Nr. (1-82), verfügbar unter http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20070227_1bvr053806.html.

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 Menschenrechtsnormen haben die Staaten eine positive Verpflichtung, unabhängige Untersuchungen behaupteter Verletzungen des Rechts auf Leben und des Rechts auf Freiheit von Folter und anderer unmenschlicher Behandlung, Verschwindenlassen oder willkürlicher Freiheitsentziehung vorzunehmen⁷⁹, die für solche Handlungen Verantwortlichen vor Gericht zu stellen und Wiedergutmachung zu leisten, wenn sie an solchen Verletzungen beteiligt waren. Diese positive Verpflichtung der Staaten zum Schutz der Menschenrechte bleibt aufrecht, wenn sie in ihrem staatlichen Hoheitsgebiet einem anderen Staat, einschließlich seiner Nachrichtendienste, Privilegien gewähren.**

B. Empfehlungen

Für die gesetzgebenden Versammlungen:

65. **Der Sonderberichterstatter empfiehlt, dass alle Eingriffe eines Nachrichtendienstes in das Recht auf Achtung der Privatsphäre, der Familie, der Wohnung oder des Schriftverkehrs mittels gesetzlicher Bestimmungen genehmigt werden sollten, die besonders präzise sind, in einem angemessenen Verhältnis zu der Sicherheitsbedrohung stehen und wirksame Garantien gegen Missbrauch bieten. Die Staaten sollten gewährleisten, dass die zuständigen Behörden Methoden anwenden, die einen weniger starken Eingriff als besondere Ermittlungsmethoden darstellen, wenn diese Methoden die Aufdeckung, Verhütung oder Strafverfolgung einer terroristischen Straftat mit ausreichender Wirksamkeit ermöglichen. Die Entscheidungsbefugnisse sollten so strukturiert sein, dass ein stärkerer Eingriff in die Privatsphäre eine höhere Genehmigungsstufe erfordert. Ferner muss zum Schutz vor der willkürlichen Anwendung besonderer Ermittlungsmethoden und vor Menschenrechtsverletzungen der Einsatz dieser Methoden durch die Nachrichtendienste einer angemessenen Aufsicht und Kontrolle unterliegen.**

⁷⁹ *Aydin gegen die Türkei* (1997) 25 EGMR 251; Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, Art. 5, 6, 12 und 13; Menschenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 31 (2004) über die Rechtsnatur der Paktverpflichtungen, Ziff. 15 und 18.

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, den Räumlichkeiten und den Einrichtungen der Exekutive und des Nachrichtendienstes verfügen. Sie sollten außerdem in der Lage sein, proaktive Untersuchungen der Beziehungen eines innerstaatlichen Nachrichtendienstes zu einem bestimmten Staat oder einem bestimmten Dienst oder des gesamten Informationsaustauschs mit ausländischen Nachrichtendiensten durchzuführen, die mit ihnen in einem konkreten Fall zusammenarbeiten. Nach Abschluss ihrer Untersuchung sollten diese Organe gleichzeitig einen vertraulichen Bericht für die Exekutive und einen gesonderten Bericht für die Öffentlichkeit vorlegen.

69. Der Sonderberichterstatter unterstützt die Empfehlung der Gruppe namhafter Juristen über Terrorismus, Terrorismusbekämpfung und Menschenrechte, der zufolge Nachrichtendienste nicht die Aufgaben von Strafverfolgungsbehörden wahrnehmen sollten.⁸⁰ Falls Nachrichtendienste trotz der Möglichkeit des Missbrauchs dennoch Befugnisse zur Festnahme, zum Freiheitsentzug und zur Vernehmung erhalten, fordert der Sonderberichterstatter nachdrücklich, dass sie einer strengen und wirksamen Kontrolle durch die regulären Zivilbehörden unterliegen und ihre Tätigkeit unter voller Achtung der internationalen Menschenrechtsnormen ausüben.

70. Die Zusammenarbeit zwischen Nachrichtendiensten muss durch Gesetz (einschließlich Menschenrechtsgarantien) und transparente Vorschriften klar geregelt sein, nach strengen Standardverfahren (mit angemessenen schriftlichen Unterlagen) genehmigt und von parlamentarischen oder Sachverständigengremien kontrolliert oder beaufsichtigt werden.

⁸⁰ Gruppe namhafter Juristen über Terrorismus, Terrorismusbekämpfung und Menschenrechte, demnächst erscheinender Bericht, Kapitel IV, Teil 5.

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 beider Parteien zusammenzuarbeiten.⁸¹

Für die Nachrichtendienste:

74. Der Sonderberichterstatter empfiehlt, dass geheimhaltungsbedürftige Informationen nur dann an andere Nachrichtendienste weitergegeben werden dürfen, wenn sie mit einem schriftlichen Vorbehalt versehen sind, der ihre weitere Verbreitung an andere Stellen des Empfängerstaats wie Strafverfolgungs- und Einwanderungsbehörden, die zur Festnahme und zur Freiheitsentziehung befugt sind, Einschränkungen unterwirft. In dieser Hinsicht rät der Sonderberichterstatter, dass Sanktionen gegen eine Person nicht auf Erkenntnissen ausländischer Nachrichtendienste beruhen sollten, es sei denn, der Betroffene kann die Glaubwürdigkeit, Richtigkeit und Zuverlässigkeit der Informationen wirksam anfechten und es bestehen glaubhafte Gründe für die Annahme, dass die Informationen zutreffend und zuverlässig sind.

75. Der Sonderberichterstatter fordert die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, Einschränkungen der Transparenz unter Berufung auf das Staatsgeheimnis und die nationale Sicherheit auf ein Mindestmaß zu reduzieren. Informationen und Beweise in

⁸¹ Siehe C. Forcese, *The Collateral Casualties of Collaboration - the Consequence for Civil and Human Rights of Transnational Intelligence Sharing*, conference paper for the DCAF workshop on accountability of international intelligence cooperation, Oslo, 17. Oktober 2008.

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.⁸²

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