

# Zur Bedeutung internationaler Kooperation

Zäh, schwerfällig, systemrelevant

Jennifer Green

Abigail Raols

**Sri Lanka sieht sich einer Menschenrechtskrise in vielfältiger Weise gegenüber. Die Autorinnen stellen die These auf, um die Krise human und rechtsstaatlich zu bewältigen, ist es von entscheidender Bedeutung, dass Sri Lanka in das Engagement der internationalen Gemeinschaft eingebunden bleibt. Dazu gehören die Vereinten Nationen und die Europäische Union (EU). In welcher Form, das erläutert der Text.**

Die Menschenrechtskrise in Sri Lanka: Angriffe auf Menschenrechtsverteidiger/-innen und ethnische Minderheiten, eine autoritäre Regierung, die die COVID-19-Pandemie als Deckmantel für ihre Machtfestigung nutzt, die Bemühungen um Versöhnung und eine Übergangsjustiz stagnieren. Letzteres war durch die Kooperation mit den Menschenrechtsmechanismen der Vereinten Nationen überhaupt erst politisch relevant geworden. In dieser Zeit der vielfältigen Fährnisse für Rechtsstaat und Menschenrechte ist es von entscheidender Bedeutung, dass Sri Lanka in das Engagement der internationalen Gemeinschaft eingebunden bleibt. Angesichts der aktuellen Weigerung Sri Lankas, mit den UN-Mechanismen zusammenzuarbeiten, sollten sich Deutschland und die EU mit dem UN-Hochkommissariat für Menschenrechte in Genf (OHCHR) für einen dauerhaften Beobachtungsprozess einsetzen. Ebenso wird das im Zollpräferenzabkommen mit der EU (*Generalised Scheme of Preferences plus*, GSP+) angelegte Monitoringverfahren zu einem wichtigen Instrument, um auf vertraglicher Basis mit der sri-lankischen Regierung über die Umsetzung ihrer Menschenrechtsverpflichtungen zu verhandeln.

## Zur gegenwärtigen Krise

Ohne die an anderer Stelle benannten Aspekte und Details wiederholen zu wollen, sind uns folgende Kontexte für unsere Argumentation wichtig. Seit November 2019 ist Präsident Gotabhaya Rajapaksa (ehemaliger Verteidigungsminister, 2005-2015) im Amt und hat seinen Bruder, Mahinda Rajapaksa (ehemaliger Präsident, 2005-2015), zum Premierminister ernannt. Diese Regierung nimmt Menschenrechtsverteidiger/-innen, Journalist(inn)en und all diejenigen besonders ins Visier, die Menschenrechtsverletzungen während des Bürgerkriegs untersucht und strafrechtlich verfolgt sehen wollen. Ein unserer Meinung nach wichtiger Aspekt ist dabei die sexualisierte und geschlechtsspezifische Gewalt sowie die Straffreiheit bei Gewalt gegen Frauen. Hier hat sich fast nichts an Aufarbeitung getan.

Ethnische und religiöse Minderheiten werden angegriffen, bedroht und diskriminiert und selbst dann zur Zielscheibe von Attacken, wenn sie sich gegen Gewalt aussprechen, Kurzgeschichten schreiben oder einfach eine Kleidung tragen, die andere als „anstößig für den Buddhismus“ empfinden. Gegenwärtig

wird gegen zwei Aktivisten vorgegangen, die staatlich geförderte Angriffe auf evangelische Kirchen und Pastoren öffentlich gemacht hatten. Bereits 2019 wurde die Schriftstellerin Shakthika Sathkumara verhaftet, weil sie durch eine Kurzgeschichte angeblich Mitglieder des buddhistischen Klerus beleidigt und zum Hass angestiftet haben soll. Der Fall wurde von Amnesty International aufgegriffen.<sup>1</sup> M.R. Mazahima wurde verhaftet, weil er eine Kleidung trug, die ein Schiffsrad zeigte, das dem buddhistischen Symbol *Dharmachakrāja* ähnelte. Er wurde auf Kautions freigelassen.

Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte sehen sich ebenfalls vermehrt Verhaftungen, Überwachungen und Schikanen ausgesetzt<sup>2</sup> – so die Inhaftierung des Menschenrechtsanwalts Hejaaz Hizbullah. Er soll angeblich an den Angriffen zu Ostern 2019 beteiligt gewesen sein.<sup>3</sup> Die Regierung führte eine Medienkampagne gegen ihn, die einer öffentlichen Vorverurteilung gleichkam. Hizbullah sieht sich einer Anklage nach dem Gesetz zur Terrorismusprävention (*Prevention of Terrorism Act*, PTA) gegenüber.<sup>4</sup> Die Regierung hat unter den Notfallregelungen zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie regelmäßig vom PTA Gebrauch gemacht. Der PTA



Ex-Präsident Sirisena bei einem Staatsbesuch in Indien im Februar 2015.

Bild: Narendra Modi, flickr (CC BY-SA 2.0)

wird seit langem von UN-Menschenrechtsgruppen kritisiert, da er keinen internationalen Standards entspricht. Ein Alternativgesetz der Vorgängerregierung, der *Counter Terrorism Act* (CTA), blieb bislang aus mehreren Gründen im Entwurfsstadium stecken. Unter anderem entsprach auch dort der Wortlaut nicht internationalen Standards. So bleibt der PTA nach wie vor in Kraft. Allerdings hatte die Vorgängerregierung der EU vertraglich zugesichert, den PTA abzulösen und ein neues Anti-Terrorismus-Gesetz in Kraft zu setzen.

Die Verfassungsreform zur Aufteilung der Macht und Rückverlagerung von Entscheidungen in die Regionen ist ebenso steckengeblieben. Dieses Element war insbesondere von Seiten der tamilisch-nationalen Allianz (TNA) als Garantie erachtet worden, dass nicht erneut eine Zentralgewalt diskriminierende Attacken steuern kann und umgekehrt die politische Teilhabe aller erweitert wird. In diesem Zusammenhang bereitet das Vorhaben der Regierung große Sorge, die 19. Verfassungsänderung rückgängig zu machen. Sie hatte die exzessive Exekutivgewalt des Präsidenten beschnitten. Einen Rollback versucht die Regierung außerdem bei unabhängigen Kommissionen und insgesamt der Gewährleistung von demokratischen Checks und Balances.

Warum wir das auflisten? All die genannten Beispiele fallen unter internationale Vereinbarungen, die die Regierung Sri Lankas mit den Vereinten Nationen und der EU getroffen hat - mithin auch gegenüber der aktuellen Regierung geltend gemacht werden können. Die nachfolgenden Beispiele für den Zeitraum 2014 bis 2019 zeigen, dass es einer Regierung in Sri Lanka grundsätzlich möglich ist, eine Form der internationalen Zusammenarbeit auch in heiklen Themenfeldern zu bewerkstelligen und dabei internationale Standards zur Orientierung heranzuziehen.

### UN-Menschenrechtsrat

Die Vereinten Nationen arbeiten seit langem mit und zu Sri Lanka etwa in Fragen der Übergangsgerechtigkeit oder des Aufbaus rechtsstaatlicher Strukturen. Ein Beispiel der frühen Zusammenarbeit nach dem Krieg 2009 war die Bereitstellung technischer Hilfe für die Arbeit einer Kommission der Regierung, die den Bürgerkrieg aufarbeiten und Vorschläge zur Versöhnung unterbreiten sollte (*Lessons Learnt and Reconciliation Commission*, LLRC). Im Jahr 2010 hatte der UN-Generalsekretär überdies eine Expertengruppe eingesetzt, die zu den Aspekten Rechenschaftspflicht und Versöhnung beraten sollte. Beide Elemente waren Gegenstand offizieller Beratungen im UN-

Menschenrechtsrat. In dessen Resolutionen vom März 2012 und 2013 wurde Sri Lanka aufgefordert, die Empfehlungen der LLRC umzusetzen.<sup>5</sup> Das OHCHR wurde mit der Aufgabe betraut, den von der LLRC abgedeckten Zeitraum seinerseits umfassend auf Menschenrechtsverletzungen und Verbrechen durch „beide Parteien“ zu untersuchen und einen Bericht zu erstellen. Das OHCHR veröffentlichte 2015 den Bericht (*OHCHR Investigation on Sri Lanka, OISL*).<sup>6</sup> Die damalige srilankische Regierung hatte die Mitarbeit allerdings verweigert.

Die nachfolgende Regierung von Maithripala Sirisena (2015-2019) beteiligte sich an der Kooperation mit dem UN-Menschenrechtsrat und seinen Mechanismen. Sie nahm an der Ausarbeitung des Textes zur Resolution 30/1 teil und stimmte ihr im September 2015 zu. Der Text enthielt mehrere Empfehlungen zur Förderung von Gerechtigkeit und Rechenschaftspflicht – so die Etablierung einer Übergangsgerechtigkeit, einer Kommission für Wahrheit und Gerechtigkeit, einer Institution zur Wiedergutmachung und Maßnahmen zur Rechenschaftspflicht. Die Empfehlungen sind weitgehend unerfüllt geblieben.

Die Hochkommissarin für Menschenrechte erklärte im Februar 2020, dass die Regierung unfähig gewesen sei, umfassend gegen Straflosigkeit vorzugehen und staatliche Institutionen zu reformieren, was nötig wäre, um eine Wiederholung von Menschenrechtsverletzungen auszuschließen.<sup>7</sup> Die von der Regierung Sirisena eingerichteten Büros für Vermisste Personen sowie für Wiedergutmachung seien nie erfolgreich in Betrieb genommen worden. Ihr Fortbestehen wird von der aktuellen Regierung in Frage gestellt. Im Rahmen der 43. Tagung des UN-Menschenrechtsrates (Februar-März 2020)

gab die srilankische Delegation bekannt, dass sie den Verpflichtungen der Resolutionen 30/1 (2015), 34/1 (2017) und 40/1 (2019) nicht länger nachkommen will. Am 19. Mai 2020 drohte Präsident Gotabhaya Rajapaksa mit dem Austritt des Landes aus allen internationalen Gremien, soweit diese „unsere Kriegshelden mit haltlosen Anschuldigungen ins Visier nehmen“.<sup>8</sup>

Im Auftrag des UN-Menschenrechtsrates und in Kooperation mit der Regierung Sirisena hatten verschiedene Mandatsträger/-innen der UN-Sonderverfahren Sri Lanka seit November 2015 bei der Untersuchung und Bewältigung von Menschenrechtsverletzungen unterstützt. Dies umfasste die UN-Arbeitsgruppe zum Thema Verschwindenlassen (2015), die UN-Sonderberichterstatter zu den Themen Unabhängigkeit der Justiz (mehrfach), Folter (2016), Minderheiten (2016), Anti-Terrorismus (2017), willkürliche Verhaftungen (2017), Auslandsschulden (2018), Religionsfreiheit (2019) und Versammlungsfreiheit (2019).<sup>9</sup> Die unabhängigen UN-Expert(inn)en hatten die gesamte Bandbreite des Regierungshandelns untersucht - Gesetze Verfügungen, staatliche Institutionen, politischer Diskurs - die der Aufarbeitung etwa von Kriegsverbrechen, Diskriminierung oder Straflosigkeit entgegenstanden. In der Gesamtschau ergeben ihre Berichte, Analysen und Empfehlungen eine Vorstellung, wie mit internationaler Kooperation ein rechtsstaatlich und menschenrechtlich armiertes Gerüst für Sri Lanka entwickelt werden könnte.

### UN-Fachausschüsse zu Menschenrechtsverträgen

Sri Lanka ist Vertragspartei einer Vielzahl von Menschenrechtsabkommen, darunter der Zivil- (CCPR) und Sozialpakt (CESCR),<sup>10</sup> die Frauen- (CEDAW) und Kinderrechtskonvention (CRC), die Anti-Rassismus- (CERD) und Anti-Folterkonvention (CAT) sowie die Konvention gegen das erzwun-

gene Verschwindenlassen (CED). Die Umsetzung dieser Verträge wird von Fachausschüssen überwacht.

In den Jahren 2014 bis 2019 ist Sri Lanka seinen Berichtspflichten weitgehend nachgekommen: CAT 2016, CERD 2016, CEDAW 2017, CESCR 2017, CRC 2018 und CCPR 2019. Lediglich der Bericht zur Konvention gegen das Verschwindenlassen (CED), vorgesehen für 2018, wurde nicht termingerecht vorgelegt.<sup>11</sup> Es wurden nicht nur die obligatorischen Staatenberichte erstellt und nach Genf versandt. Die Vorgängerregierung des Präsidenten Sirisena beantwortete auch relativ fristgerecht Nachfragen einiger Fachausschüsse. So gingen aus Sri Lanka zwei Folgeberichte zur CEDAW-Berichtsrunde im März 2017 ein: einer der Regierung Dezember 2019 und einer der Zivilgesellschaft im Februar 2020. In der Antwort auf beide Stellungnahmen lobte der Fachausschuss zum einen die termingerechte Beantwortung, stellte andererseits die ungenügende Umsetzung seiner Empfehlungen fest. Unbeschadet der inhaltlichen Kritik zeigt das Berichtsverfahren, wie auch über die Fachausschüsse ein menschenrechtsbasierter Politikentwurf für das Land real entwickelt werden kann.

Das CEDAW-Beispiel ist gleichwohl nicht exemplarisch für alle Berichtsrunden. Nach der Anhörung in Genf zum Sozialpakt 2017 legte die Regierung bislang keine Folgeberichte vor. Der Ausschuss hatte in drei Anfragen wissen wollen, inwieweit die Regierung begonnen hat, die Empfehlungen des Ausschusses umzusetzen: die Normen des Sozialpaktes in die Verfassung einzuarbeiten, das Land unter der Kontrolle des Militärs zu kartieren, die Beteiligung des Militärs an kommerziellen und zivilen Tätigkeiten zu beenden, die oft in Konkurrenz zum lokalen Handel betrieben werden, sowie tamilsprachige Amtsträger/-innen und Dolmetscher/-innen zur Umsetzung der dreisprachigen Sprachenpolitik anzuwerben.<sup>12</sup>

Im Moment befindet sich Sri Lanka in der 6. Berichtsrunde zum Zivilpakt, wobei aktuell alle Präsenzveranstaltungen Corona-bedingt ausgesetzt sind. Mit zweijähriger Verzögerung legte die Regierung im Februar 2019 ihren Bericht zur Umsetzung des Vertrags vor. Der Fachausschuss (Menschenrechtsausschuss) verfasste daraufhin im April 2020 einen Fragenkatalog zu notwendigen weiteren Erläuterungen und Untersuchungen. Die Fragen befassen sich unter anderem mit der 19. Verfassungsänderung zur Begrenzung exzessiver exekutiver Gewalt, der fortgesetzten Anwendung des PTA, Eingriffen in die Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit und Maßnahmen zur Beendigung der Straflosigkeit. Es ist geplant, dass die Regierung schriftlich antwortet und im Oktober oder November 2020 der Ausschuss darüber berät.<sup>13</sup>

### EU-Zollpräferenzabkommen

Dieselben vorgenannten Menschenrechtsverträge sind Vertragsbestandteil im Zollpräferenzabkommen GSP+ mit der EU. Im Gegenzug zu den Vergünstigungen aus den Handels-, Zoll- und Steuererleichterungen ist Sri Lanka die Verpflichtung eingegangen, die Kernabkommen in Sachen Menschenrechte und Arbeitsrechte seitens der ILO (Internationale Arbeitsorganisation) zu ratifizieren, soweit ausstehend, und in die Praxis umzusetzen.<sup>14</sup> Bei Vertragsverstößen kann die Europäische Kommission eigene Untersuchungen einleiten, die Vorteile aussetzen, den Vertrag suspendieren oder komplett kündigen.<sup>15</sup> Die Suspendierung hat es in Bezug auf Sri Lanka im August 2010 schon einmal gegeben, als die ersten Informationen über Kriegsverbrechen in der Endphase des Kriegs mit der LTTE im Jahr 2009 ruchbar und andere grobe Normverstöße festgestellt wurden. Die damalige Regierung unter Präsident Mahinda Rajapaksa und Verteidigungsminister Gotabhaya Rajapaksa hatte sich rundweg geweigert, sich damit befassen zu wollen.

Vor diesem Hintergrund twitterte die EU-Delegation in Sri Lanka anlässlich der Ankündigung von Gotabaya Rajapaksa im Februar 2020, aus der Zusammenarbeit mit dem UN-Menschenrechtsrat und der Umsetzung der UN-Resolution 30/1 aussteigen zu wollen: „GSP+ gibt es nicht automatisch. Wird nur gewährt, wenn 27 internationale Konventionen in Bezug auf Menschen- und Arbeitnehmerrechte, Umwelt und gute Regierungsführung kontinuierlich und wirksam umgesetzt werden...“<sup>16</sup> Im jüngsten Bericht der Europäischen Kommission über die Einhaltung des GSP+-Vertrages durch Sri Lanka – Überprüfung alle zwei Jahre - vom März 2020 drängt die Kommission unter anderem auf die Operationalisierung des Büros für Vermisste Personen und die Ablösung des Gesetzes zur Terrorismusprävention (PTA).<sup>17</sup>

Angesichts der Ankündigung der Regierung, die Kooperation mit den Vereinten Nationen in Menschenrechtsfragen einzustellen, ist das Zollpräferenzabkommen mit der EU zunächst die einzig verbliebene politisch-rechtliche Verpflichtung für Sri Lanka, aus der die Umsetzung der Menschenrechte von einem internationalen Partner abgeleitet werden kann – abgesehen von den vornehmlich im juristischen Bereich agierenden UN-Vertragsausschüssen. Es ist uns wichtig, dass die Europäische Kommission, die Europäische Union und nicht zuletzt die deutsche Bundesregierung aktiv für diese Umsetzung eintreten und sich nicht scheuen, eine mögliche Aussetzung in den Raum zu stellen, wenn im Land keine sinnvolle Praxis erfolgt. Wir empfehlen dabei, sich bei der Frage, was sinnvolle Praxis bedeuten kann, mit der Zivilgesellschaft in Sri Lanka und den Menschenrechtsmechanismen der Vereinten Nationen abzustimmen und entsprechend weitere Maßnahmen etwa im UN-Menschenrechtsrat zu planen. Eine legitime kritische Einwirkung mit-

tels internationaler Kooperation ist nach wie vor möglich.

*Aus dem Englischen übersetzt  
von Theodor Rathgeber*

#### Zur Autorin



Jennifer Green lehrt seit 2009 an der *University of Minnesota Law School / Center for Constitutional Rights* und ist spezialisiert auf Menschenrechte, Rechtsstreitigkeiten vor US-Gerichten und internationale Rechtssysteme.

#### Zum Autor

Abigail Raols

#### Endnoten

<sup>1</sup> Amnesty International, *Urgent Action*, Shakthika Sathkumara, ASA 37/0998/2019, 5. September 2019.

<sup>2</sup> Human Rights Watch, *Sri Lanka: Families of 'Disappeared' Threatened*, 2020, <https://www.hrw.org/news/2020/02/16/sri-lanka-families-disappeared-threatened>.

<sup>3</sup> Amnesty International Sri Lanka, *Urgent Action, Concerns Mount for Detained Lawyer: Hejaaz Hizbullah*, ASA 37/2221/2020, 27. April 2020, International Commission of Jurists, *Sri Lanka: ICJ Raises Concerns About the Arbitrary Arrest and Detention of Lawyer Hejaaz Hizbullah*, Calls for Repeal and Replacement of the Prevention of Terrorism Act, 21. April, 2020, <https://www.icj.org/sri-lanka-icj-raises-concerns-about-the-arbitrary-arrest-and-detention-of-lawyer-hejaaz-hizbullah-calls-for-repeal-and-replacement-of-the-prevention-of-terrorism-act/>.

<sup>4</sup> *Colombo Telegraph* vom 14. Mai, 2020, Hizbullah's Family Decries „Vicious“ Media Campaign After Confidential Statements Provided to Judge Leaked!

<sup>5</sup> UN Human Rights Council, Resolution 25/1, März 2014, Operative Paragraph 4.

<sup>6</sup> Dokument A/HRC/30/CPR.2, 16. September 2015.

<sup>7</sup> OHCHR, *Oral Updates and Introduction to Country Reports*, 26. Februar, 2020, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25624&LangID=E>.

<sup>8</sup> Pressemitteilung Presidential Secretariat of Sri Lanka vom 19. Mai, 2020, *President's Speech at National Ranaviru Day Commemorations*.

<sup>9</sup> Alle Berichte sind abrufbar via <https://www.ohchr.org/EN/Countries/AsiaRegion/Pages/LKIndex.aspx>.

<sup>10</sup> bürgerliche, politische (CCPR) sowie wirtschaftliche, kulturelle und soziale (CESCR) Menschenrechte, Anm. d. Red.

<sup>11</sup> Zur Übersicht über die Berichte der Regierung, Parallelberichte der Zivilgesellschaft und Stellungnahmen der Fachausschüsse siehe [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=LKA&Lang=EN](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=LKA&Lang=EN).

<sup>12</sup> CESCR, *Concluding Observations 2017 (E/C.12/LAK/CO/5)*, *List of Issues November 2016 (E/C.12/LAK/Q/5)*, Nachfolgebericht der Regierung vom Dezember 2018, zwei Nachfragen von CEDAW vom April und November 2019, abrufbar via [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=LKA&Lang=EN](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=LKA&Lang=EN).

<sup>13</sup> OHCHR, *Expected Date of Consideration, 2020*, abrufbar via [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/TreatyBodyExternal/MasterCalendar.aspx?Type=Session&Lang=En](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/MasterCalendar.aspx?Type=Session&Lang=En).

<sup>14</sup> Siehe zu den einzelnen Konditionalitäten <https://trade.ec.europa.eu/tradehelp/gsp>.

<sup>15</sup> European Parliament Briefing, *Human Rights in EU Trade Policy: Unilateral Measures Applied by the EU*, Mai 2018, abrufbar via [https://www.europarl.europa.eu/think-tank/en/document.html?reference=EPRS\\_BRI\(2018\)621905](https://www.europarl.europa.eu/think-tank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2018)621905).

<sup>16</sup> @EU\_in\_Sri\_Lanka, *Twitter*, 20. Januar, 2020, 12:43 Uhr, [https://twitter.com/EU\\_in\\_Sri\\_Lanka/status/1219148342380449792?s=20](https://twitter.com/EU_in_Sri_Lanka/status/1219148342380449792?s=20).

<sup>17</sup> Europäische Kommission, *The EU Special Incentive Arrangement for Sustainable Development and Good Governance (GSP+)' Assessment of Sri Lanka Covering the Period 2018 – 2019*, SWD (2020), 10. Februar, 2020, abrufbar via <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ec88a77e-5327-11ea-aece-01aa75ed71a1/language-en>.