

Einberufung einer Menschenrechts-Kommission in Indien

von Mannika Chopra

Im Februar mußte sich Indiens High Commissioner in London, L.M. Singhvi, vom Büro des Außenministers eine scharfe Rüge gefallen lassen. Singhvi, ausgebildeter Jurist, Diplomat per Zufall und überzeugter Verfechter der Menschenrechte hatte sich einen diplomatischen Fehltritt erlaubt: Aus Sicht des indischen Außenministeriums hatte er sich bei verschiedenen Anlässen ein wenig zu enthusiastisch über die Notwendigkeit, in Indien eine Menschenrechtskommission zu installieren, geäußert; eine Verpflichtung, die die 'Congress-Party' bereits in ihrem Wahlprogramm 1991 formuliert hatte.

Singhvi, Präsident der Welt-Menschenrechtskonferenz und darüber hinaus in London akkreditiert, wo sich die Zentrale von Amnesty International befindet, sah die Notwendigkeit für Indien, in Sachen Menschenrechte eine weiße Weste vorweisen zu können. Er wußte, daß Menschenrechtsverletzungen selbst in Ländern wie Peru oder Nord-Korea von den westlichen Medien mit großer Aufmerksamkeit verfolgt wurden und mehr Raum in Anspruch nahmen, als die Entwicklungsaktivitäten der Dritt-Welt-Länder. Er wußte auch, daß von Amnesty International initiierte Demonstrationen gegen Menschenrechtsverletzungen in Indien, die in verschiedenen europäischen Hauptstädten stattfanden, die internationale Reputation Indiens nachhaltig beschädigten (siehe dazu auch die Ausgaben von 'Südasiens' in diesem Jahr).

Aoid Hussain, Singhvis Pendant in Amerika, hatte ebenfalls realisiert, daß ein negativer Menschenrechts-Bericht gerade auch die wirtschaftliche Zusammenarbeit ungünstig beeinflussen konnte. In Washington wurde die sogenannte Burton Bill verabschiedet, die eine Kürzung der Entwicklungshilfe-Ausgaben an Dritt-Welt-Länder, unter anderem Indien, um 24 Millionen Dollar vorsah; Grund für diese Maßnahme waren nicht zuletzt die zunehmenden Menschenrechtsverletzungen in Indien.

Hussain, zurück in Indien, wies auch dort auf die Strategie der Amerikaner hin, die die fragwürdige Menschenrechtspolitik Indiens international anprangert. Jedoch würde nicht nur Indien, sondern auch Pakistan unter dieser selektiven Bestrafung durch die USA leiden, was im Zusammenhang steht mit dem Verbot, Nuklear-Technologie nach Pakistan zu liefern.

Die Reaktion in Indien ließ nicht lange auf sich warten: Premierminister P.V. Narasimha Rao traf sich mit seinen Ministern, um deren Zustimmung für die Einrichtung einer nationalen Menschenrechts-Kommission einzuholen. Es

wurde jedoch sehr schnell deutlich, welchen Sinn die Menschenrechts-Kommission nach Ansicht der indischen Regierung haben sollte. Am 16. März 1992 äußerte Innenminister S.B. Chavan in der Rajya Sabha (Oberhaus) die Hoffnung, daß die geplante Institution "die falsche und politisch-motivierte Propaganda von Ausländern und indischen Menschenrechtsorganisationen zum Stillstand bringen werde."

Der indische Außenminister J.N. Dixit hatte noch vor den Äußerungen Chavans bei einem Treffen mit Senatoren und Kongress-Mitgliedern in Washington darauf hingewiesen, daß die Einrichtung einer Menschenrechts-Kommission fester Bestandteil des Parteiprogramms des 'Indian National Congress' sei, und daß diese Institution in der Lage sein werde, den verschiedenen internationalen Organisationen Informationen über die Menschenrechts-Situation in Indien zu liefern.

Ende April hatte V.N. Gadgil, Sprecher der 'Congress-Party', in Übereinstimmung mit Chavan in einer Pressekonferenz geäußert, daß eine solche Kommission als Korrektiv für die voreingenommenen und tendenziellen Berichte der NGOs (Nichtregierungsorganisationen) und der politisch-motivierten internationalen Kritik funktionieren werde. Darüberhinaus betonte Gadgil den Anspruch der 'Congress'-Regierung, die Menschenrechts-Kommission innerhalb des ersten Regierungsjahres zu installieren. Was er jedoch nicht erwähnte, war, daß sich die 'Congress-Party' bereits auf ihrem Parteitag in Karachi im Jahre 1980 dem Schutz der Menschenrechte verschrieben hatte.

Im Oktober 1992 setzte Innenminister Chavan diese Positionen in die Tat um: Er sprach öffentlich eine Einladung an die Menschenrechtsorganisation Amnesty International aus, die in der Vergangenheit systematisch daran gehindert worden war, nach Indien einzureisen, "eine Delegation innerhalb der nächsten fünf Wochen zu entsenden, um

konstruktive Gespräche führen zu können."

Was war passiert? Hatte sich die Definition und Bedeutung der Menschenrechte in Indien grundlegend verändert? Hatte sich die moralische Leidenschaft, mit der der Staat auf jede Kritik von ausländischen Organisationen reagierte, letztendlich gegen ihn selbst gewendet? Oder hatte vielleicht sogar Amnesty International die eigene Position in Bezug auf Menschenrechtsverletzungen durch militante Gruppen modifiziert?

Zur Erklärung: Yvonne Terlingen, zuständig für Asien bei ai, erklärte im Juni dieses Jahres: "Das Töten von Zivilisten kann nicht akzeptiert werden. Das geplante Liquidieren einer einzelnen sozialen Gruppe durch eine andere ist ebenso verabscheuungswürdig wie das Töten unschuldiger Menschen."

Aber wie immer gehen Anspruch und Wirklichkeit weit auseinander. Die im 'Congress'-Manifest im Juni 1991 formulierten Vorstellungen über Bedeutung und Aufgaben einer nationalen Menschenrechts-Kommission gingen von einer Institution aus, die dem ernstgemeinten politischen Anspruch auf schonungslose Dokumentation und Aufklärung von Menschenrechtsverletzungen in Indien gerecht wird. "Es war", so der Präsident der 'Indian People's Human Rights Commission', Inder Mohan, "das Versprechen, den Machtmißbrauch der staatlichen Sicherheitskräfte zu stoppen. Auf keinen Fall sollte es der Versuch sein, sich beim Westen anzubiedern, indem man jetzt die eigene Menschenrechts-Kommission vorweisen konnte."

Die oben angeführten Äußerungen von indischen Politikern legen den Schluß nahe, daß die Etablierung einer nationalen Menschenrechts-Kommission ausschließlich auf die internationale Kritik zurückzuführen sei. Dies war auch die allgemein geäußerte Einschätzung vieler Menschenrechtsorganisationen als sie von der Einrichtung der Kommission erfuhren. Ravi Nair, Direktor des 'South Asia Human Rights Documentation

Centres', sprach von der "unglaublichen Eile" mit der die Regierung aktiv wurde. Von der Bildung eines Komitees bestehend aus fünf Ministerpräsidenten (Basu/West-Bengalen, Shekhawat/Rajasthan, Yadav/Bihar, Reddy/Andhra Pradesh, Naid/Maharashtra) und drei Unionsministern (S.Kesri, A.Singh, V.Reddy), das die Bildung der Kommission überwachen sollte, bis hin zum ersten Bericht, der bereits Ende Oktober erschien, sah alles eher nach "ausländischem Druck" als nach ernstgemeintem und unvoreingenommenem Interesse aus.

Nachdem Gadgil bereits im April alle Menschenrechtsgruppen zu einem konstruktiven Dialog über Menschenrechtsfragen eingeladen hatte und verschiedene Gruppen wie die 'People's Union for Civil Rights' (PUCL) und die 'People's Union for Democratic Rights' (PUDR) ihre Gesprächsbereitschaft signalisiert hatten, war es völlig unverständlich, warum die 'Congress'-Regierung bis zum 14. September des Jahres keinerlei Anstalten unternahm, das Angebot ihres Sprechers einzulösen. Darüber hinaus, so Mohan, stellte sich die prinzipielle Frage nach der Glaubwürdigkeit einer Menschenrechts-Kommission, die von Politikern aufgebaut werden sollte, deren Menschenrechtspolitik äußerst fragwürdig erschien. So waren der Ministerpräsident von Andhra Pradesh, einem Bundesstaat, in dem momentan 42 Untersuchungen im Zusammenhang mit Menschenrechtsverletzungen anhängig sind, und sein Kollege aus West Bengal, wo Bürger ohne Papiere regelmäßig Verfolgungen ausgesetzt sind, an der Bildung der Kommission beteiligt. Die Beteiligung solcher Politiker offenbart bereits einen Schwachpunkt der nationalen Menschenrechts-Kommission. Desweiteren steht zu befürchten, daß der Institution keine echte Unabhängigkeit eingeräumt werden wird. Dies wurde auf der Konferenz der Ministerpräsidenten am 14. September deutlich. Vorgesehen ist, daß die Kommission nur im Rahmen der bereits existierenden staatlichen Institutionen wie Polizei oder ähnlicher Behörden tätig werden darf, und damit auf Informationen von solchen Beamten angewiesen sein wird, die möglicherweise selbst in Menschenrechtsverletzungen verwickelt sind. Außerdem bleibt offen, ob die Führungskader der Armee und paramilitärischer Einheiten von der Kommission belangt werden dürfen. Sollte diesen Kreisen wirklich Immunität eingeräumt werden, dann wird die Armee wie 1987 in Malliana ungestraft Menschenrechtsverletzungen begehen können.

Ein weiterer Kritikpunkt betrifft die unklaren administrativen Kompetenzen der Institution. Beschränkt sich ihre

Aufgabe nur auf das Untersuchen und Dokumentieren von Menschenrechtsverletzungen, oder ist es ihr möglich, ermittelte Verstöße gegen die Menschenrechte vor die Gerichte zu bringen. Das Regierungsprogramm der 'Congress'-Regierung sieht die Aufgabe einer solchen Kommission darin, "Beschwerden über Menschenrechtsverletzungen zu untersuchen und juristisch anzuerkennen." Hier stellt sich die Frage, ob die Kompetenzen der Institution über die der bereits früher eingerichteten Untersuchungs-Kommissionen, deren Arbeit sich auf Untersuchung, Dokumentation und das Verfassen von Empfehlungen beschränkte, hinausgeht. Wenn dies der Fall sein sollte, dann reicht es nicht, eine solche Institution nur per Verordnung ins Leben zu rufen, sondern es bedarf einer sorgfältig ausgearbeiteten Gesetzesvorlage, die die politische Unabhängigkeit der Kommission garantiert. Ein solches Gesetz könnte noch in diesem Jahr vom Parlament verabschiedet werden.

Von einer solchen Entwicklung bleiben auch die Gerichte Indiens nicht unberührt, denn deren Kompetenzen wurden in der Vergangenheit systematisch durch die Installation verschiedener Sondergerichte und den 'Terrorists and Disruptive Activities Act' (eine Art Notstandsgesetzgebung) ausgehöhlt.

Wenn man weiß, daß Indien nie an Menschenrechts-Initiativen der Vereinten Nationen oder des Commonwealth-Sekretariats für Menschenrechte teilgenommen hat, dann drängt sich die Frage auf, welche Zukunftsperspektiven eine solche Institution in Indien hat. In diesem Zusammenhang ist es angebracht, auf das Schicksal des sieben Bände umfassenden 'Police Commission Report' von 1982 hinzuweisen, der von K.F. Rustomji verfaßt wurde. Rustomji hatte gewissenhaft alle Gründe aufgelistet, warum es zu Vergewaltigungen in Gefängnissen kommt. Außerdem hatte er dargelegt, daß ein kausaler Zusammenhang zwischen den miserablen Arbeitsbedingungen der Polizei und der Anwendung von Folter besteht. Rustomji vertrat die Auffassung, daß im gleichen Maße wie die Regierung auch die Polizei von der Notwendigkeit, die Menschenrechte zu achten, überzeugt werden müsse; ein Standpunkt, der erst heute wieder an Bedeutung gewinnt. Letztendlich fristete Rustomjis Bericht sein Dasein in staubigen Schubladen und wurde nur gelegentlich einmal in Polizei-Artikeln zitiert.

Ähnlich erging es auch den von B.D. Sharma verfaßten Empfehlungen der Kommission für 'Sheduled Castes and Sheduled Tribes' (registrierte Kasten und "Stämme", denen per Gesetz bestimmte Quoten für öffentliche Ämter zustehen).

Der Vorsitzende der Minderheiten-Kommission M. Masani zog sich aus dem Gremium zurück, weil ihm noch nicht einmal ein Büro zur Verfügung gestellt wurde. Diese Beispiele deuten darauf hin, daß auch die jetzt ins Leben gerufene nationale Menschenrechts-Kommission ein ähnliches Schicksal erfahren könnte.

Radikale Aktivisten wie Nair geben der Kommission keine Chance, andere, wie die graue Eminenz der Menschenrechts-Lobby V.M. Tarkunde wollen mit der Regierung kooperieren. Riaz Punjabi, ein Aktivist aus Srinagar, jetzt in Delhi, signalisiert ebenfalls Unterstützung: "Es ist ein Schritt in die richtige Richtung. Aber es wird sich herausstellen, wie die Kommission mit dem nationalen Sicherheitsinteresse in Einklang zu bringen ist."

Auch Amnesty International kündigte in einer Pressemitteilung seine Kooperation an: "Amnesty International ist äußerst interessiert an allen Vorschlägen, die die Gesetzgebung in Bezug auf Todesfälle in Gefängnissen verschärfen... Die Struktur einer Menschenrechts-Kommission sollte von Menschenrechtsexperten in Indien entwickelt werden."

Ein entscheidender Faktor für den Erfolg einer nationalen Menschenrechts-Kommission liegt in der Auswahl ihrer Mitglieder. Es gilt als sicher, daß der frühere Richter P.N. Bhagwati eine entscheidende Rolle in dem Gremium spielen wird. Ein anderer Name, der im Gespräch ist, ist B.G. Verghese, ehemaliger Herausgeber der Zeitung 'Indian Express'. Verghese ist jedoch bei lokalen und internationalen Menschenrechtsorganisationen umstritten.

Genauso wichtig wie die Zusammensetzung der Kommission ist ihre politische Stellung. Hier gibt es einige Fragen, die geklärt werden müssen. Wenn die Kommission vom Parlament ins Leben gerufen wird, genießt sie dann absolute Autonomie in ihrem Verhältnis zur Regierung? Garantiert die Art und Weise ihrer Finanzierung die politische Unabhängigkeit? Am wichtigsten jedoch für die Glaubwürdigkeit der Menschenrechts-Kommission, so Tarkunde, wäre die Zusammenarbeit mit Nicht-Regierungsorganisationen auf nationaler und internationaler Ebene.

Nach den negativen Menschenrechts-Berichten von Organisationen wie Amnesty International oder Asia Watch besteht für Indien mehr denn je die Notwendigkeit in Sachen Menschenrechte aktiv zu werden, die nationale Menschenrechts-Kommission könnte diese Aufgabe übernehmen.

(Übersetzung: Oliver Stege)