

Can international law allow to prosecute Israel for its crimes against the Palestinian prisoners in international criminal courts ?

Derzeit befinden sich nach Angaben der palästinensischen Menschenrechtsorganisation „ADDAMEER“ 5224 Palästinenserinnen und Palästinenser in israelischen Gefängnissen. 183 von ihnen sind in Administrativhaft, davon 9 Mitglieder des Palästinensischen Legislativrats. Die Haftstrafen basieren oft auf zweifelhaften Anschuldigungen und sind nur politisch motiviert. Sie sind oft unverhältnismäßig lang, und die Haftbedingungen sind regelmäßig schlecht bis unmenschlich, nicht selten werden Folter und Isolationshaft angewandt. Inwieweit sie den anerkannten Menschenrechtsstandards und internationalen Rechtsnormen widersprechen, kann nur am Einzelfall und nicht generell für das ganze Haftsystem entschieden werden.

1. Anders ist dies bei der seit langem gebräuchlichen Administrativhaft. Sie wird in Israel seit der Staatsgründung routinemäßig angewandt. Israel hat diese Haft aus der Mandatszeit von den Engländern übernommen und praktiziert sie seit Beginn der Besetzung der Westbank und des Gaza-Streifens im Jahr 1967 vor allem gegen Palästinenserinnen und Palästinenser in den besetzten Gebieten. Die Haft wird von der Exekutive, d.h. der Militärverwaltung, ohne Anklage und richterliches Verfahren angeordnet. Die Anschuldigungen werden den Häftlingen regelmäßig mit dem Hinweis auf „geheime Beweise“ vorenthalten. Auch die Anwältinnen und Anwälte können diese Beweise nicht einsehen, sodass sie die Häftlinge nicht wirksam vertreten können. Der Haftbefehl ist zwar zeitlich begrenzt, kann aber beliebig oft wiederholt werden, sodass der Häftling keine Vorstellung von der Dauer und dem Ende seiner Haft hat.

Im Westjordanland wird die Administrativhaft nach Artikel 285 der Militärverordnung 1651 angeordnet. Sie beruht regelmäßig auf „geheimen Informationen“ der Israeli Security Agency (Shin Bet). Sie wird bei einer konkreten Bedrohung für die „regionale oder öffentliche Sicherheit“ für die Dauer von 6 Monaten mit beliebiger Möglichkeit zur Verlängerung von der Militärverwaltung ausgesprochen.

Seit 2005 wird die Administrativhaft im Gaza-Streifen durch das Internment of Unlawful Combatants Law geregelt. „Unlawfull Combatants“ kennt das humanitäre Völkerrecht nicht, sondern nur Combatants, deren Rechte und Pflichten nach dem Völkerrecht zu beurteilen sind, oder Zivilpersonen, für die das Strafrecht gilt. Der „unlawfull combattant“ wird wie die Gefangenen in Guantánamo aller seiner Rechte beraubt und der Willkür der Militärverwaltung ausgeliefert. Er kann auf unbegrenzte Zeit in Haft gehalten werden, wenn nur der Haftbefehl alle sechs Monate in einer richterlichen Überprüfung vor einem Zivilgericht bestätigt wird.

1979 ersetzte die Knesset die „Defence (Emergency) Regulations“ der britischen Mandatszeit durch das „Emergency Powers (Detention) Law“. Es gilt dann, wenn die Knesset den Ausnahmezustand erklärt hat. Da dies jedoch seit der Staatsgründung 1948 der Fall ist, hat das Gesetz uneingeschränkte und aktuelle Geltung. Es erlaubt die Inhaftierung von Ausländern, Bewohnerinnen und Bewohner Israels und der besetzten Gebiete. Es wird vorwiegend gegen Israelis und Staatsangehörige arabischer Länder eingesetzt. Die Haftdauer beträgt 6 Monate mit der Möglichkeit beliebiger Verlängerung.

Die Administrativhaft wurde z.B. in Nordirland und Südafrika zur Zeit der Apartheid angewandt und wird noch heute von den USA in Guantánamo Bay und von der Volksrepublik China praktiziert. Sie ist nach internationalem Recht in begrenztem Umfang erlaubt. Nach Artikel 27 IV Genfer Konvention (GK) von 1949 kann eine Konfliktpartei „Kontroll- und Sicherheitsmaßnahmen ergreifen, die sich zufolge des Kriegszustandes als notwendig erweisen könnten.“ Die israelische Regierung definiert das Verhältnis zu den Bewohnern der besetzten Gebiete, soweit sie sich zum Widerstand entschlossen haben, als „internationalen bewaffneten Konflikt“ d.h. Krieg, und der Oberste Gerichtshof in Jerusalem ist dieser Qualifizierung gefolgt. Da Israel die Genfer Konventionen 1949 unterzeichnet und 1951 ratifiziert hat, sind die Vorschriften für Israel verpflichtend. Die Tatsache, dass Israel weite Bereiche der Genfer Konventionen nicht für die besetzten Gebiete gelten lassen will, ist in diesem Fall irrelevant. Denn zum einen ist dies eine Sondermeinung, die von keiner der maßgebenden internationalen Institutionen, weder dem Internationalen Roten Kreuz, noch dem UNO-Sicherheitsrat noch dem Internationalen Strafgerichtshof geteilt wird, zum anderen beruft sich Israel für die Administrativhaft gerade auf die Genfer Konventionen. Israel ist daher auch an die engen Grenzen gebunden, die Art. 41, 42, 43 IV Genfer Konvention der Administrativhaft setzt. Sie darf nur angeordnet werden, „wenn es die Sicherheit der Macht, in deren Händen sich diese Personen befinden, unbedingt erfordert“ (Art. 42 IV GK), die Anordnung muss „innerhalb kürzester Frist“ von einem Gerichtshof oder einem zu diesem Zwecke geschaffenen Verwaltungsausschuss überprüft werden.

Verhaftung, Verfahren und Haft zeigen eine Reihe von Besonderheiten, die eindeutig im Widerspruch zum internationalen Recht und rechtsstaatlichen Maximen stehen. Nicht nur, dass die Verhaftungen regelmäßig nachts oder in den frühen Morgenstunden und ohne konkrete Begründung erfolgen, dass viele Häftlinge politische Gefangene sind, die ausschließlich für die Ausübung ihres Rechts auf freie Meinungsäußerung und Versammlungsfreiheit verhaftet werden, dass in der Regel keine Unterscheidung zwischen Kindern und Erwachsenen gemacht wird. Verhaftete können bis zu acht Tage ohne Angabe von Gründen und ohne einem Gericht vorgeführt zu werden ohne Rechtsbeistand festgehalten werden. Der Verhörzeitraum kann bis auf drei Monate ausgedehnt werden, in dem ebenfalls ein Rechtsbeistand nicht zugelassen wird. Die Haftbedingungen in den engen fensterlosen Zellen sind schlecht bis menschenunwürdig. Schläge, Schlafentzug, schmerzhafte Handfesseln und Misshandlungen, die nicht selten den Tatbestand der Folter erfüllen, sind an der Tagesordnung.

Die Überprüfung des Haftbefehls erfolgt innerhalb von acht Tagen durch ein Militärgericht. Dabei wird nicht der Tatvorwurf überprüft. Er wird ohnehin weder dem Häftling noch seinen Anwälten mitgeteilt. Es geht um die Wahrscheinlichkeit, mit der der Häftling in Zukunft Straftaten begehen könnte. Es sind also Verdacht und Mutmaßungen, die unter Ausschluss jeglicher Öffentlichkeit verhandelt werden. Zwischen 2008 und 2009 wurden z.B. nur 5% der Haftbefehle aufgehoben. Auch Berufung und Revision zum Obersten Gericht erfolgen mit geheimem Material unter Ausschluss der Öffentlichkeit in Abwesenheit des Häftlings und seines rechtlichen Beistandes. Bisher ist nur ein Fall bekannt geworden, in dem ein Häftling durch das Oberste Gericht auf freien Fuß gesetzt wurde.

2. Dies alles sind Bedingungen und Formen der Administrativhaft, die zentralen Konventionen, die auch Israel unterschrieben hat, widersprechen: so der „Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte“ (unterzeichnet 1966, ratifiziert 1991), das „Übereinkommen über die Rechte des Kindes“ (unterzeichnet 1990, ratifiziert 1992), das „Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe“ (unterzeichnet 1986, ratifiziert 1991). Sie verletzen jedoch nicht nur internationales Recht, sondern sind auch strafrechtlich zu verfolgen. Nach Artikel 7 e) des „Römischen Statuts des Internationalen Gerichtshofs“ ist der „Freiheitsentzug oder sonstige schwerwiegende Beraubung der körperlichen Freiheit unter Verstoß gegen die Grundregeln des Völkerrechts“ ein „Verbrechen gegen die Menschlichkeit“, wenn der Freiheitsentzug „im Rahmen eines ausgedehnten oder systematischen Angriffs gegen die Zivilbevölkerung und in Kenntnis des Angriffs begangen wird“. Da die Administrativhaft eindeutig diese Kriterien erfüllt, ist sie als „Verbrechen gegen die Menschlichkeit“ strafbar. Darüberhinaus erfüllt sie auch den Tatbestand eines Kriegsverbrechens nach Art. 8 Abs. 2 vi) „Römisches Statut“, der den „vorsätzlichen Entzug des Rechts eines Kriegsgefangenen oder einer anderen geschützten Person auf ein unparteiisches ordentliches Gerichtsverfahren“ unter Strafe stellt. „Kriegsgefangene“ sind alle Häftlinge,

da Israel sich nach eigener Bewertung trotz aller „Friedensgespräche“ nach wie vor in einem dauerhaften „internationalen bewaffneten Konflikt“ mit den Palästinensern befindet.

Palästina hat sich der Rechtsprechung des IStGH nach Artikel 12 (3) des Römischen Statuts bereits am 21. Januar 2009 durch eine Erklärung unterworfen. Seitdem prüft der IStGH, ob Palästina die Kriterien der Staatlichkeit erfüllt und die Erklärung angenommen werden kann. Mit dem Votum der UN-Generalversammlung vom 29. November 2012, mit dem sie den Beobachterstatus Palästinas anerkannt hat, käme der IStGH nicht umhin, die Prüfung abzuschließen und die Staatlichkeit Palästinas für die Zwecke der Strafverfolgung anzuerkennen. Damit wäre der Weg frei für Ermittlungen der Anklagebehörde nicht nur wegen der illegalen Siedlungspolitik und der Kriegsverbrechen während des Gaza-Krieges von 2008/2009 und danach, sondern auch wegen der strafrechtlichen Vergehen und Verbrechen gegen die palästinensischen Häftlinge. Die Strafverfolgung vor dem IStGH würde auch nicht daran scheitern, dass Israel sich nicht der Gerichtsbarkeit des Gerichtshofes unterworfen hat und dies auch nicht ad hoc für diesen Fall tun wird. Es können auch solche Personen bis in die höchsten politischen Ebenen zur Verantwortung gezogen werden, deren Staat nicht Vertragspartei des IGH-Statuts geworden ist.

Es könnte zudem überlegt werden, eine Klage vor dem Internationalen Gerichtshof gegen Israel wegen Verletzung der oben erwähnten Konventionen zu erheben. Dazu müsste Palästina entweder Vertragspartei des IGH-Statuts in einem besonderen Verfahren gem. Art. 93 II UN-Charta werden oder sich der Zuständigkeit des Gerichtshofs gem. Art. 35 II IGH-Statut gesondert unterwerfen. Da der UN-Sicherheitsrat in dem Verfahren nach 93 II UN-Charta beteiligt ist, wird dieses Verfahren für die Palästinenser wegen des Vetos der USA keine Chance haben. In dem Verfahren nach Art. 35 II IGH-Statut müssen die Richter darüber entscheiden, ob es sich bei Palästina um einen Staat handelt, was nach der Entscheidung der UN-Generalversammlung vom November 2012 günstigere Aussichten hat.

Selbst wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, wird eine Klage daran scheitern, dass Israel sich der Rechtsprechung des IGH nicht unterworfen hat und dies auch nicht tun wird. Allerdings bliebe die Möglichkeit, den IGH durch die UN-Generalversammlung aufzufordern, ein Gutachten über die Situation der Häftlinge zu erstellen, wie er im Jahre 2004 ein Gutachten über die Mauer und Sperranlage auf palästinensischem Gebiet abgegeben hat.

Es ist offensichtlich, dass Israel mit seiner jahrelangen und extensiven Praxis der Verhaftung insbes. in Form der Administrativhaft zahlreiche Normen des internationalen Rechts verletzt. Die völkerrechtliche Aufwertung Palästinas durch die UNO eröffnet nun der palästinensischen Regierung die Möglichkeit, Israel strafrechtlich vor dem IStGH zur Verantwortung zu ziehen.

Hamburg, d. 18. April 2014

Prof. Dr. Norman Paech