

KURZFASSUNG

Konsularische Hilfe und Prozessbeobachtung:

Eine vergleichende Untersuchung der amerikanischen, australischen, britischen, holländischen und deutschen Ministerien für auswärtige Angelegenheiten

Unsere Arbeit bei Fair Trials International, bei der wir die Rechte von Menschen verteidigen, die außerhalb ihres eigenen Landes anklagt werden, lässt uns erkennen, dass konsularische Hilfe ein wichtiger öffentlicher Dienst ist.

Für diejenigen, die außerhalb ihres Heimatlandes verhaftet werden, hunderte von Kilometern entfernt eingesperrt sind, nicht die örtliche Sprache sprechen, nicht vertraut mit dem lokalen Rechtssystem sind und nicht wissen, an wen man sich Hilfe suchend wenden kann, bietet konsularische Hilfe einen Rettungsanker. Es ist jedoch ein öffentlicher Dienst, der bisher noch kaum näher untersucht wurde, sei es von akademischen Institutionen, Organisationen wie FTI oder sogar von den Außenministerien selbst. Mit finanzieller Unterstützung der Nuffield Foundation wurde mit diesem Bericht begonnen, die Wissenslücke über diesen wichtigen Dienst im Hinblick auf Kenntnis und Bedeutung zu füllen. Wir hoffen, dass die auswärtigen Ämter ihn als Mittel benutzen, ihre bisherigen Richtlinien und Vorgehensweisen bezüglich der Anwesenheit von Konsularbeamten bei Gerichtsverhandlungen zu überprüfen und ihn zum Anlass nehmen, auch andere ebenso wichtige Aspekte der konsularischen Hilfe zu untersuchen.

Dieses kurze Dokument bietet Ihnen einen Überblick über die Hauptergebnisse und Empfehlungen. Den vollständigen Bericht finden Sie hier: www.fairtrials.net

Zweck und Reichweite

Das Hauptziel des Projektes war es, die Richtlinien und Vorgehensweisen der amerikanischen, australischen, britischen, niederländischen und deutschen Ministerien für auswärtige Angelegenheiten in Bezug auf konsularischen Beistand für Personen, denen außerhalb ihres Heimatlandes ein Strafprozess droht und die Anwesenheit von Konsularbeamten bei Gerichtsverfahren zu vergleichen. Ein sekundäres Ziel war es, die Vor- und Nachteile der Teilnahme bei Gerichtsverhandlungen zu untersuchen, einschließlich der Beziehung zwischen der Anwesenheit und der Einhaltung von fairen Verfahrensstandards. Die Untersuchung von Richtlinien und Vorgehensweisen hat uns eine Fülle von Sachinformationen beschert, die in dem Bericht analysiert werden. Bezüglich des sekundären Ziels waren wir nicht in der Lage, empirische Daten zu sammeln, weil sie in keinem der beteiligten Ministerien verfügbar waren. Deshalb verließen wir uns auf die Meinungsäußerungen der Ministerien, Konsularbeamten und Strafverteidigern. Dennoch zeichneten sich einige klare Hinweise auf die möglichen Vorteile und Kosten für die Teilnahme von Konsularbeamten an Strafprozessen ab.



KURZFASSUNG

Um Material zu sammeln, führten wir ausführliche Interviews mit den fünf Ministerien für auswärtige Angelegenheiten durch und identifizieren die wichtigsten Elemente ihrer Richtlinien für konsularischen Beistand von Personen, denen außerhalb ihres Heimatlandes ein Strafverfahren droht sowie der Teilnahme von Konsularbeamten an Gerichtsverhandlungen. 38 konsularische Vertretungen von vier Ministerien wurden dann befragt, um zu beurteilen, wie die verschiedenen Richtlinien in die Praxis umgesetzt werden. (Australien konnte sich an dieser Befragung nicht beteiligen, weil ihnen dazu die nötigen Mittel fehlten). Schließlich wurden Konsularbeamte der vier Ministerien und Strafverteidiger in Istanbul befragt, um die Richtlinien und Vorgehensweisen in der Praxis der vier Ministerien in einem ausgewählten Land zu vergleichen.

Die wichtigsten Ergebnisse in Kürze

Konsularischer Beistand und Anwesenheit bei der Gerichtsverhandlung: Konsularischer Beistand ist nur in Deutschland ein rechtlich geschützter Anspruch und bei den anderen teilnehmenden Ländern lediglich eine Richtlinie der Regierung. Alle beteiligten Ministerien bieten ihren Staatsangehörigen verschiedene Formen der konsularischen Unterstützung bei Strafverfolgungen im Ausland an, einschließlich Besuchen im Gefängnis, Listen von Strafverteidigern und Dolmetschern, sowie die Anwesenheit bei Gerichtsverhandlungen.

Genereller Ansatz: Die fünf beteiligten Ministerien für Auswärtige Angelegenheiten haben eine Reihe von Regeln bezüglich der Anwesenheit von Konsularbeamten bei Gerichtsverhandlungen entwickelt. Australiens Richtlinien sehen vor, dass Konsularbeamte an Strafverfahren als Beobachter grundsätzlich teilnehmen soweit dies terminlich und örtlich möglich ist, mit denkbaren Einschränkungen nach Gesichtspunkten wie Personalmitteln, Anfragen der Betroffenen, Gerichtsort und Schwere der Anklage. Im Gegensatz dazu entscheiden das Vereinigte Königreich, die Niederlande und Deutschland von Fall zu Fall und nehmen an Gerichtsverfahren ihrer Staatsangehörigen nur ausnahmsweise teil. Öffentlich bekannte Richtlinien der Vereinigten Staaten sehen eine obligatorische Teilnahme unter bestimmten Umständen vor, z. B. wenn es Hinweise auf eine Diskriminierung gibt. Trotz dieser Richtlinien nehmen amerikanische Konsularbeamte nur ausnahmsweise an Gerichtsverfahren teil und US-Konsulate berichten von keiner höheren Beteiligung an Gerichtsverfahren als ihre britischen, niederländischen oder deutschen Kollegen.

Vergleich von Richtlinien und ihrer Durchführung in der Praxis: Die Studie ermöglichte es uns, die Richtlinien und Vorgehensweisen der Ministerien für auswärtige Angelegenheiten zu vergleichen und zu analysieren, wie die Richtlinien in den teilnehmenden Ländern in die Tat umgesetzt werden. Insbesondere fanden wir Unterschiede in den folgenden vier Bereichen:

- **Die Entscheidung, ob an der Hauptverhandlung teilgenommen wird:** Die Schutzbedürftigkeit des Angeklagten und die Schwere der Anklagepunkte oder möglichen Strafe wurden von den Ministerien für auswärtige Angelegenheiten als zentrale Überlegungen bei der Entscheidung zitiert, ob Konsularbeamte an der Hauptverhandlung teilnehmen. Die Umfrage bei Konsulaten hat gezeigt, dass außer der Schutzbedürftigkeit des Angeklagten in der Praxis Bedenken in einem individuellen Fall sowie das politische Interesse eine Rolle bei der Entscheidung spielen, ob ein Konsularbeamter an einer Hauptverhandlung teilnimmt.
- **Rolle der Konsularbeamten bei der Verhandlung:** Alle beteiligten Ministerien sahen es als Aufgabe der Konsularbeamten bei der Verhandlung unter anderem an, das Wohlergehen des Angeklagten sicherzustellen und das Interesse der Regierung an diesem Verfahren zu betonen. Australien, die Vereinigten Staaten und Deutschland sahen ihre Beamten auch in einer aktiven Rolle als 'Beobachter', um die Einhaltung international anerkannter fairer Verfahrensstandards zu gewährleisten. Im Gegensatz dazu vertrat das Vereinigte Königreich eine Unterscheidung zwischen 'Beobachtung/Überwachung' und passiver 'Teilnahme', und betonte, dass es nicht die Aufgabe ihrer Beamten wäre, die Fairness des Verfahrens zu beurteilen. Die Umfrage bei den Konsulaten und die Interviews in Istanbul deuten an, dass es in der Praxis keine klare Unterscheidung zwischen der Rolle, das Wohlergehen der Angeklagten sicherzustellen und die Fairness des Verfahrens zu beurteilen, gibt.
- **Datensammlung – und Analyse:** Daten über die Anzahl von Gerichtsverfahren und die Teilnahme von Konsularbeamten werden von den Ministerien nicht zentral erfasst. Auf Konsularebene gab es größeres Wissen über die wenigen Gerichtsverfahren, an denen ein Konsularbeamter teilgenommen hatte, aber es gab nur geringe Kenntnisse über die Gesamtzahl der Gerichtsverfahren. Auch wenn die Konsularbeamten in der Regel ihren Ministerien von der Teilnahme an Gerichtsverfahren berichteten, wird für diese Berichte kein standardisiertes Format benutzt und sie werden nicht systematisch analysiert. Die einzige Ausnahme ist Australien, das ein standardisiertes Format für die Berichterstattung entwickelt hat. Doch selbst in diesem Fall werden gesammelte Daten nicht systematisch analysiert, um Verhaltensmuster zu identifizieren, welche bei der Entwicklung zukünftiger Richtlinien helfen könnten.

Konsularische Hilfe und Prozessbeobachtung

- **Ausbildung:** Die Ministerien erklärten, dass ihre Konsularbeamten vor oder nach dem Antritt einer Stelle geschult würden, einschließlich in Fragen von konsularischem Beistand und Prozessbeobachtung. Die Umfrage bei Konsulaten und die Interviews mit den Konsulaten in Istanbul zeigten jedoch: knapp der Hälfte der konsularischen Vertretungen waren die offiziellen Richtlinien für die Teilnahme an Gerichtsverhandlungen nicht bekannt; eine beträchtliche Minderheit der Konsularbeamten meinte, dass die Ausbildung für Konsularbeamte unzureichend sei und schlug vor, die Ausbildung Regions-spezifisch auszuweiten; obwohl in keinem der Ministerien Training über Merkmale eines fairen Gerichtsverfahren angeboten wird, einschließlich Australien, wo die Prozessbeobachtung die Norm ist, ist dieses Wissen in der Praxis für die Aufgabe der Konsularbeamten notwendig.

Vor- und Nachteile der Teilnahme an Gerichtsverhandlungen: Der wichtigste wahrgenommene Vorteil der Anwesenheit bei Gerichtsverhandlungen war die Gewährleistung des emotionalen Wohlergehens des Angeklagten, dies wurde von fast allen der 38 befragten Konsulate anerkannt. Die Sicherstellung des physischen Wohlbefindens des Angeklagten wurde ebenfalls als ein wichtiger Vorteil der Anwesenheit von Konsularbeamten angesehen. Eine Verbindung zwischen der Teilnahme am Gerichtsverfahren und der Fairness des Verfahrens war weniger klar, obwohl ein paar der befragten Konsulate angaben, die Teilnahme am Gerichtsverfahren könne die Vorgehensweise des Verteidigers oder die Fairness des Strafverfahrens an sich beeinflussen. Deutsche und amerikanische Konsulate waren am ehesten geneigt festzustellen, dass es einen Zusammenhang zwischen der Teilnahme am Gerichtsverfahren und der Einhaltung fairer Verfahrensrechte gäbe. Die in Istanbul befragten Strafverteidiger stellten auch fest, dass die Teilnahme von Konsularbeamten dazu beitragen könne, dass das Verfahren nicht verzögert werde und dass die Gerichte eher nationale und internationale faire Verfahrenstandards einhalten würden. Der größte Nachteil der Teilnahme an Strafverfahren war die Tatsache, dass dies finanzielle Mittel erfordert und zeitaufwendig ist. Eine kleine Anzahl der befragten Konsulate identifizierte als andere potentielle Nachteile einen negativen Einfluss auf die diplomatischen Beziehungen und in einigen Fällen sogar auf den Prozess als solchen.

Wichtigste Empfehlungen

Listen von Strafverteidigern: FTI's Überprüfung der Anwaltslisten, die örtliche Konsulate in Istanbul Beschuldigten zur Verfügung stellen, hat ergeben, dass sie nur eine sehr kleine Anzahl von Strafverteidigern enthalten. Wir empfehlen, dass die Listen von Rechtsanwälten jährlich überprüft werden und dass Konsulate Informationen über Rechtsanwälte mit Nichtregierungsorganisationen austauschen.

Teilnahme an Gerichtsverfahren: Die Erfahrung aus den USA zeigt, dass Richtlinien, die eine obligatorische Teilnahme unter bestimmten Umständen vorsehen, nicht unbedingt zusätzlichen Druck auf die Kosten ausüben, je nachdem wie eng die Umstände definiert werden. Wir empfehlen, dass die anderen beteiligten Ministerien ihre derzeitigen Richtlinien in diesem Sinne überprüfen. Unter Umständen gibt es für eine Haltung, von Fall zu Fall entscheiden zu wollen, andere berechtigte Gründe, aber der Druck auf die Kosten ist möglicherweise nicht entscheidend. Wir empfehlen weiterhin, dass die beteiligten Ministerien ihre offiziellen Richtlinien vor dem folgenden Hintergrund überprüfen: die wahrgenommenen Vor- und Nachteile der konsularischen Anwesenheit; die Gründe, welche in der Praxis von den Konsularbeamten bei der Entscheidung, ob sie an Hauptverhandlungen teilnehmen, berücksichtigt werden, Herausforderungen, die sich Konsularbeamten bei der Teilnahme an Gerichtsverfahren stellen, und die Rolle, die in der Praxis Konsularbeamte bei der Anwesenheit bei Gerichtsverfahren ausüben, insbesondere im Hinblick auf ein faires Verfahren.

Datenerfassung – und Analyse: Wir empfehlen die systematischere Sammlung von Daten sowohl von Fällen, bei denen ein Konsularbeamter als Prozessbeobachter anwesend war als auch von solchen Fällen, wo dies nicht geschehen ist. Die Daten könnten in Informationen über den Angeklagten und Informationen über das Gerichtsverfahren unterteilt werden. Erstere sollen Informationen über das Alter, Geschlecht und die Anklagepunkte enthalten, und die letzteren sollten Details über die Anwesenheit von Verteidiger und Dolmetscher(falls erforderlich), Übersetzung der wichtigsten Dokumente, die Dauer des Prozesses, das Urteil und die Strafe enthalten. Berichte über die Teilnahme an Strafverfahren sollten auch vereinheitlicht werden. Zusätzlich zu den oben genannten Punkten sollten Konsularbeamte darüber berichten, welche Auswirkungen ihre Präsenz ihrer Meinung nach auf das emotionale Wohlbefinden des Angeklagten, das Verhalten der Richter und die Urteilsbegründung, Ablauf und Länge des Verfahrens und Qualität des Dolmetschens hatte. Daten über Strafverfahren und Berichte über Prozessbeobachtungen sollten systematisch analysiert werden, um Verhaltensmuster zu erkennen. Um Kosten und Nutzen ihrer Praktiken zu ermitteln, wird allen Ministerien eine einjährige Probezeit empfohlen.

KURZFASSUNG: Konsularische Hilfe und Prozessbeobachtung

Training: Wir empfehlen, dass die Ausbildung auf die faktischen Herausforderungen für Konsularbeamte und die Rolle, die sie bei einer Prozessbeobachtung, insbesondere im Hinblick auf ein faires Verfahren, ausüben, ausgeweitet wird. Konsularbeamte müssen auch besser über die Richtlinien der jeweiligen Ministerien informiert werden. Regionale Konferenzen (derzeit von den britischen und niederländischen Ministerien organisiert) sowie Training im Verfassen von Menschenrechtsberichten könnten sinnvoll sein.

Weitere Forschung: Dieses Projekt zeigte eine Reihe von Bereichen, in denen weitere Forschung sinnvoll wäre, darunter:

- Untersuchung der Kosten und Vorteile des deutschen Modells, ein explizites Recht auf konsularischen Beistand zu schaffen (das einzige Land bei den Teilnehmern dieser Studie, in der konsularischer Beistand als ein rechtlich geschützter Anspruch festgelegt ist.)
- Dieses Projekt konzentrierte sich auf die Anwesenheit von Konsularbeamten bei Gerichtsverhandlungen aber weitere, intensive Forschung zu verschiedenen Aspekten der konsularischen Hilfe wäre angebracht, auch um Beispiele für bewährte Praktiken zu ermitteln. Zum Beispiel haben das Vereinigte Königreich und die USA Partnerschaften mit externen Organisationen, die Angeklagten entweder mit den rechtlichen - oder Wohlfahrtsaspekten des Gerichtsverfahrens und der anschließenden möglichen Strafverbüßung helfen
- Schließlich schlagen wir vor, in zwei Jahren in einer Forschungsstudie zu überprüfen, ob es zu Änderungen bei der Sammlung und Analyse von Daten und in der Ausbildung, die von den teilnehmenden Ministerien für auswärtige Angelegenheiten vorgesehen ist, kam.

Diese Kurzfassung ist auch auf Englisch und Holländisch erhältlich. Auf unserer Website finden Sie eine Kopie des vollständigen Berichts: www.fairtrials.net

Für weitere Informationen zu dieser Publikation oder dem zugrunde liegenden Forschungsvorhaben wenden Sie sich bitte an:

Dr Katerina Mantouvalou
Researcher
Fair Trials International
59 Carter Lane
London EC4V 5AQ
United Kingdom

Tel.: 0044 (0)20 7762 6404
katerina.mantouvalou@fairtrials.net

Jago Russell
Chief Executive
Fair Trials International
59 Carter Lane
London EC4V 5AQ
United Kingdom

Tel.: 0044 (0)20 7762 6400
jago.russell@fairtrials.net



Die Nuffield Foundation hat dieses Projekt unterstützt, jedoch sind die geäußerten Meinungen diejenigen der Autoren und nicht unbedingt die der Stiftung. Weitere Informationen sind unter www.nuffieldfoundation.org verfügbar