

philippinenbüro *background # 02*



philippinenbüro e.V.
im Asienhaus

Alles was Recht ist.

Die Lage der Menschenrechte unter der Präsidentschaft Aquino



Von Maïke Grabowski¹

Herausgegeben: **philippinenbüro** e.V. im Asienhaus, Bullmannau 11, 45327 Essen;
www.philippinenbuero.de; philippinenbuero@asienhaus.de

¹ Die Autorin ist Koordinatorin des Aktionsbündnis Menschenrechte-Philippinen, das von Amnesty International Deutschland, Brot für die Welt, dem Referat Menschenrechte im Diakonischen Werk der EKD, dem Evangelischen Entwicklungsdienst, Misereor, Missio München, dem philippinenbüro sowie der Vereinten Evangelischen Mission getragen wird. Weitere Informationen unter www.menschenrechte-philippinen.de.

In den letzten Jahren sind in den Philippinen viele hundert Menschenrechtsverteidiger/innen von bewaffneten Sicherheitskräften ermordet worden. Die Opfer sind Journalist/innen, Mitglieder politischer Parteien, Kirchenleute, (linke) Zivilgesellschaftler/innen, Gewerkschafter/innen, Lokalpolitiker/innen oder Landreform- und Antibergrubauaktivist/innen. Bisher ist es in nur wenigen Fällen zu Verhaftungen und Verurteilungen der mutmaßlichen Täter und ihrer Hintermänner in Politik, Militär, Polizei oder Großgrundbesitz gekommen.

Hoffnungsträger Aquino

Als der Sohn der Demokratieikonen Benigno und Cory Aquino am 10. Mai 2010 zum Präsidenten der Philippinen gewählt wurde, waren die Hoffnung von Menschenrechtsorganisationen inner- und außerhalb des Landes groß, dass sich die Lage der Menschenrechte unter Benigno „Noynoy“ Aquino III verbessern würde.

Während der Amtszeit seiner Vorgängerin Gloria Macapagal-Arroyo (Januar 2001-Juni 2010) registrierte die Menschenrechtsorganisation Karapatan 1.206 Fälle politischer Morde, 206 weitere Personen wurden Opfer von „Verschwindenlassen“ (Karapatan 2010; S. 16f.).

Die Verurteilungsraten bei Fällen so genannter politischer Morde liegt gerade einmal bei 1,05 Prozent (Parreño 2010).

In den überfüllten und schlecht ausgestatteten Gefängnissen sind weiterhin 296² politische Gefangene inhaftiert. Unrechtmäßige Verhaftungen im Zuge derer es oft zu Folter kommt, wie im prominenten Fall der „Morong 43“³, sind

² Laut Zahlen von TFDP von September 2010 (TFDP 2010).

³ Der international beobachtete Fall der Morong 43 fand ein (zumindest vorläufig) gutes Ende: Am 28. September 2010, nach Monaten ohne jegliche Reaktion und enormer internationaler Unterstützung für die Morong 43, beauftragte Präsident Benigno Aquino III das Justizministerium, den Fall der 43 Gesundheitshelfer dahingehend zu überprüfen, ob die Anklage des illegalen Besitzes von Granaten

an der Tagesordnung.⁴

Weiterhin lässt sich feststellen, dass die Zahl systematischer Einschüchterungsversuche zugenommen hat. Die philippinische Menschenrechtskommission spricht hier von einer „legalen Offensive“ gegen linke politische Aktivisten/innen, wobei die Opfer mit konstruierten Anklagen, so genannten „fabricated cases“, belastet werden, auf die keine Kautions hinterlegt werden kann (z.B. Mord) und in Folge auf unabsehbare Zeit in Untersuchungshaft landen. Viele Betroffene sind daher gezwungen, unterzutauchen.

Unter Benigno Aquino III sollte es anders werden. Immerhin war sein Vater selbst Opfer eines politischen Mordes geworden: Als der Oppositionsführer und Senator Benigno Aquino Junior, am 21. August 1983 erschossen wurde, war „Noynoy“ 23 Jahre alt. Dass er nun mit 50 Jahren der 15. Präsident der Philippinen ist, verdankt er auch dem Mythos seiner Familie und der Unterstützung vieler NGOs. Seine Wahlkampfkampagne stützte er auf das Versprechen eines fundamentalen Politikwandels zu mehr Gerechtigkeit und Rechtsstaatlichkeit.

"The extrajudicial killings would have to be solved. It does not mean just identifying the perpetrators but capturing them and also sending them to jail."
-Benigno "Noynoy" Simeon Aquino III,
31 May 2010

In seiner ersten Regierungserklärung (SONA) versprach er, dass er Gerechtigkeit für die Opfer politischer Morde einfordern und die „Mörder zur Verantwortung

und anderem Sprengstoff gegen die Gefangenen eine legale Basis habe. Nach Abschluss der Ermittlungen gab der Präsident zu, dass es bei der Verhaftung zu Unregelmäßigkeiten gekommen sei. Er überließ es jedoch dem Gericht, über den Fall zu urteilen. Am 17. 12. 2010 wurden letztendlich 38 der 43 Gefangenen freigelassen.

⁴ Von Januar bis September 2010 dokumentierte TFDP 56 Fälle illegaler Verhaftungen mit 109 Opfern. 45 dieser 109 Personen wurden in Folge ihrer Verhaftung gefoltert (TFDP 2010).

ziehen“ werde.

Nun ist Aquino seit fast einem Jahr im Amt und die anfängliche Hoffnung ist der Ernüchterung gewichen. Denn obwohl Aquino seinen Willen verkündet hat, extralegale Morde, Zwangsverschwinden und die Straflosigkeit der Täter zu beenden, hat er fundamentale Menschenrechtsverletzungen nicht stoppen können. Seit seiner Amtseinführung am 30. Juni 2010, wurden von der Menschenrechtsorganisation Karapatan 42 neue Fälle (Stand 04.03.2011) extralegaler Morde und zwei Fälle von Zwangsverschwinden dokumentiert. In den meisten Fällen gibt es starke Anzeichen dafür, dass sich die Täter innerhalb der philippinischen Streitkräfte und deren Vertreter befinden. Die Familien und Opfer zahlreicher Morde und Fälle von Verschleppungen warten weiterhin darauf, dass die Verantwortlichen zur Rechenschaft gezogen werden.

Versprechen und angestrebte Reformen

Präsident Aquino hat in seiner Wahlkampagne lediglich zwei konkrete Wahlversprechen ausgesprochen, die sich auf eine Verbesserung der Menschenrechtssituation beziehen.

Erstens hat er die Abschaffung der Exekutivorder 546 in Aussicht gestellt: Diese wurde von der damaligen Präsidentin Arroyo 2006 erlassen und beinhaltet die praktische Legalisierung von Privatarmeen. Das grausamste Beispiel für den skrupellosen Einsatz solcher Privatarmeen findet sich im Maguindanao Massaker vom 23.11.2009.

Von diesem Wahlversprechen ist er mittlerweile abgerückt. Eine Abschaffung der EO 546 sei unzeitgemäß und kontraproduktiv; immerhin sei das Militär auf die circa 50.000 bei Bürgerwehren und privaten Sicherheitskräften beschäftigten zivilen Sicherheitskräfte angewiesen (Sisante 2010).⁵

⁵ Das philippinische Militär hat im weltweiten Vergleich eine der kleinsten Truppenstärke.

Zweitens hat er sich für eine umfassende Reform des Justizsystems ausgesprochen. Angesichts der Tatsache, dass im Nationalbudget für 2011 der Posten für die Justiz um fast die Hälfte gekürzt wurde,⁶ bleibt jedoch fraglich, wie er dieses Wahlversprechen umsetzen will (Punay 2010). Die Ernennung der ehemaligen Leiterin der philippinischen Menschenrechtskommission, Leila de Lima, zur Justizministerin wurde als erster positiver Schritt auf dem Weg zu einer Justizreform gewertet. Jedoch bedarf es größerer finanzieller Mittel und mehr engagiertem Personal, um entschlosseneren Initiativen für einen substantiellen Wandel im Justizwesen herbeizuführen.

Betrachtet man die aktuelle Schwerpunktsetzung der Politik im Präsidentensitz Malacañang wird schnell deutlich, dass es an einer klaren Menschenrechtspolitik mangelt. Nicht ein Punkt der aktuellen 16-Punkte Agenda des Präsidenten thematisiert die Problematik politischer Morde und anderer schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen. Unter den 23 Gesetzesentwürfen, deren Verabschiedung Aquino besondere Bedeutung zumisst (*priority bills*) finden sich lediglich zwei Entwürfe mit Menschenrechtsbezug: Das oft kritisierte staatliche Zeugenschutzprogramm soll gestärkt werden und es soll ein Gesetz zum Schutz und zur Unterstützung von Enthüllungszeugen (*Whistle-Blower*) verabschiedet werden (Cheng 2011).

Positive Reformzeichen

Innerhalb der philippinischen Zivilgesellschaft zweifelt man dennoch nicht unbedingt an der Ernsthaftigkeit und Aufrichtigkeit des Präsidenten.

Immerhin hat er die lange auf Eis liegenden Friedensgespräche mit der kommunistischen *National Democratic Front* (NDF) und der *Moro Islamischen Befreiungsbewegung* (MILF) wieder

⁶ Von vorgesehenen 27,1 Milliarden Pesos auf 14,3 Milliarden Pesos, das sind 0,78 Prozent des Gesamtbudgets.

aufgenommen.

Diese internen Konflikte, beziehungsweise die mit ihnen einhergehende Aufstandsbekämpfungsstrategie seitens der philippinischen Streitkräfte, galten dem ehemaligen UN-Sonderbeauftragten für extralegale, summarische und willkürliche Hinrichtungen, Philip Alston, als eine der Hauptursachen für politische Morde (Alston 2007).

Militär und Aufstandsbekämpfung

Das viel kritisierte Programm zur Widerstandsbekämpfung "Oplan Bantay Laya II", welches seit Juni 2007 besteht und das nach Ende der Amtszeit Arroyos Ende Juni 2010 auslaufen sollte, wurde unter großem Protest bis Januar 2011 verlängert.

Oplan Bantay Laya II (Operation Befreiung) zielte spezifisch auf zivilgesellschaftliche Akteure ab, die als staatsfeindlich eingeordnet wurden und auf so genannten „Abschusslisten“ aufgelistet waren. Darunter fallen Aktive wie Bauernführer/innen, Gewerkschafter/innen, Pastor/innen, Menschenrechtsverteidiger/innen, und –anwälte/innen.

Seit Januar 2011 ist nun die neue Aufstandsbekämpfungsstrategie, auch unter dem Namen „Interner Friedens- und Sicherheitsplan“ (IPSP), *Oplan Bayanihan* (Operation Gemeinschaftsarbeit) in Kraft. Integraler Bestandteil ist laut des Chefs der *Armed Forces of the Philippines* (AFP), General David, die Beachtung von Menschenrechten. So sind beispielsweise Wörter wie „Neutralisierung“ und „Vernichtung“ durch den Terminus „winning the peace“ ersetzt worden. Ob und in wie weit es sich dabei nur um „Schönfärberei“ handelt, wie Kritiker/innen befürchten, bleibt abzuwarten.

Es gibt erste Berichte, dass die neuen „Peace and Development Teams“ des Militärs, die *Oplan Bayanihan* umsetzen sollen, Zivilist/innen und Mitarbeiter/innen von Nichtregierungsorganisationen belästigt haben.

Quellen: <http://www.afp.mil.ph/bayanihan.pdf>

<http://www.dailymirror.ph/Jan-2011/Jan172011/loc4.html>

<http://bulatlat.com/main/2011/01/16/oplan-bayanihan-militarizing-civilian-functions/>

<http://www.philstar.com/Article.aspx?articleId=641746&publicationSubCategoryId=200>

Außerdem zeichnet sich eine Stärkung des staatlichen Zeugenschutzprogrammes ab. Man spricht von einem Paradigmenwechsel innerhalb des Sicherheitssektors mit dem Ziel eines Mainstreamings des „Human Rights Based Approach“.

Das Justizministerium hat eine Task Force zur Untersuchung aller „extralegalen Hinrichtungen“ eingerichtet und das staatliche Beobachtungs- und Beratungsgremium zu Menschenrechtsfragen, das *Presidential Human Rights Committee* (PHRC) arbeitet an einem nationalen Beobachtungsmechanismus zur Dokumentation von Menschenrechtsverletzungen (*National Monitoring Mechanism*) und dem letzten Feinschliff eines Nationalen Aktionsplanes für Menschenrechte (NHRAP), der im Juli 2011 vorgestellt werden soll.

Internationale Beobachter, wie der Leiter des von der EU geführten Programmes EPJUST (siehe Kasten S. 5), Detlev Mehlis, sprechen daher von einem „offenen Fenster“ für Veränderungen. Man könne derzeit etwas bewegen und der Rat von internationaler Seite werde kritisch angenommen.

Dieses Fenster wird auch innerhalb der philippinischen Zivilgesellschaft wahrgenommen. Man schwankt dort zwischen verhaltenem Optimismus und ernüchtertem Realismus: Zu oft haben die Menschenrechts-aktivist/innen hier schon erlebt, dass die angekündigten Reformen und neuen Gesetze in der Realität nicht zu der erhofften Verbesserung der Situation geführt haben.

Hinzu kommt die Einschätzung, dass dem Präsidenten die politische Erfahrung und Durchsetzungsfähigkeit fehlt, um eine ambitionierte und an Menschenrechtsfragen orientierte Politik aus einem Guss zu verfolgen.⁷

Legislative Rahmenbedingungen

Was die internationale und nationale Menschenrechtsgesetzgebung anbelangt, sind die Philippinen im asiatischen

⁷ Hier wird vor allem kritisiert, dass Aquino eine ähnlich liberale und auf Freihandel und Auslandsinvestitionen fokussierte Wirtschaftspolitik wie seine Vorgängerin verfolgt, eine Politik die der Gewährung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten für alle Bürger/innen oft fundamental entgegenläuft.

EPJUST- Unterstützung durch die EU

Ein wichtiger Schritt in Richtung einer Verbesserung der Menschenrechtssituation im Land war die Unterstützung der EU durch das *European Justice Support Programm* (EPJUST). Ziel des Programmes war, die Leistungsfähigkeit der philippinischen Strafverfolgungsbehörden, insbesondere im Kampf gegen so genannte extralegale Tötungen, zu stärken. EPJUST hat hierzu u.a. Ausbildungsmaßnahmen für Polizei, Staatsanwälte und Justiz entwickelt und durchgeführt.

EPJUST ist am 7. April 2011 nach 15 Monaten aktiver Arbeit ausgelaufen. Die EU-Delegation hat angekündigt, einige Komponenten des Programms ab 2012 unter ihrem *Access to Justice* - Budget weiterzuführen. Auch die deutsche Bundesregierung hat sich in Folge der Reise des Menschenrechtsbeauftragten Markus Löning im Januar 2011 dafür ausgesprochen, Gelder zur Unterstützung der Justizreform im Lande bereit zu stellen

Vergleich vorbildlich.

Das Land hat alle wichtigen internationalen Menschenrechtsmechanismen ratifiziert sowie acht der relevanten internationalen Menschenrechtsgesetzgebungen unterzeichnet.⁸

Fehlt es jedoch an einer entsprechenden nationalen Gesetzgebung, welche die Implementierung des internationalen Rahmens gewährleistet, bleibt das legislative Bekenntnis zu international anerkannten Menschenrechtsstandards leider Makulatur.

Internationale NGOs sowie die relevanten UN-Komitees bescheinigen den Philippinen durchweg die Nichteinhaltung bzw. Verletzung internationaler Menschen-

⁸ Namentlich die Convention on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), International Covenant of Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), Convention against all Forms of Discrimination against Women (CEDAW), Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CAT), Convention on the Rights of the Child (CRC), Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families (CPMW) und die Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD).

rechtsverpflichtungen.⁹ Die Erfüllung einer zentralen Forderung internationaler und nationaler Menschenrechtsorganisationen nach einer Verbesserung der internationalen legislativen Rahmenbedingungen durch Unterzeichnung des römischen Statuts des internationalen Strafgerichtshofes wurde kürzlich von Präsident Aquino auf den Weg gebracht.

Anlässlich des Besuches des Präsidenten des Internationalen Gerichtshofes Sang-Hyun Son am 7. und 8. März 2011 unterzeichnete Aquino das Statut und legte es anschließend dem Senat zur Ratifizierung vor.

Durch die Ratifizierung, die laut der Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses im Senat, Loren Legarda, bis Juni 2011 abgeschlossen sein soll, würden sich die Philippinen einer internationalen Strafverfolgung philippinischer Staatsbürger/innen bei Völkermord, Kriegsverbrechen und anderen Verbrechen gegen die Menschlichkeit öffnen (Fernandez 2011, Odrionia 2011).

Dies könnte ein wichtiger Schritt sein, um die im Lande vorherrschende Straflosigkeit für Täter solcher Straftaten zu durchbrechen.

Hier bleibt zu hoffen, dass es dem Römischen Statut nicht ebenso ergehen wird, wie dem Optionalen Protokoll der Anti-Folter-Konvention (OPCAT), das 2008 von der damaligen Präsidentin Gloria Macapagal-Arroyo zwar unterzeichnet, anschließend aber im Senat eingefroren wurde.

Die Unterzeichnung von OPCAT ist unter Aquino wieder ein Stück vorangekommen. Das zuständige Senatskomitee hat am 16. Februar 2011 eine öffentliche Anhörung zur Ratifizierung abgehalten, bei der es, anders als bei früheren Anhörungen, keinen Widerstand von Regierungsstellen

⁹ So zum Beispiel der Bericht der Weltorganisation gegen Folter OMCT zu der Umsetzung der Empfehlungen der Komitees gegen Folter und des Komitees zu WSK-Rechten der Vereinten Nationen (online unter <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/info-ngos/OMCT2Philippines41.pdf>).

gegen eine Ratifizierung gab (APT 2011). Auf nationaler Ebene wurde Ende 2009 die Verabschiedung zweier Gesetze begrüßt: Zum internationalen Tag der Menschenrechte am 10. Dezember 2009 wurde die *Anti Torture Bill*, einen Tag später der *Crimes Against International Humanitarian Law, Genocide and Other Crimes against Humanity Act* (Republic Act 9851) verabschiedet, der Kriegsverbrechen angelehnt an internationales Recht definiert und unter Strafe stellt.

Jedoch ist Papier geduldig und auch der beste rechtliche Rahmen hilft wenig, wenn es an der Umsetzung mangelt.

Als Beispiel hierfür kann das Antifoltergesetz gelten. Bis *Implementing Rules and Regulations* (IRR) zur effektiven Durchsetzung dieses Gesetzes geschaffen wurden, verging ein ganzes Jahr.

Diese IRR sind nun in Kraft. Die neue Realität scheint aber bei den Sicherheitskräften und Staatsanwaltschaften noch nicht angekommen zu sein: Die Asiatische Menschenrechtskommission AHRC berichtet von dem Folterfall des damals 17jährigen Jhon Paul Nerio, der am 10. Dezember 2010 von fünf Polizisten der

Special Weapons and Tactics (SWAP) Einheit in Kidapawan City grundlos verhaftet und gefoltert wurde.

Die zuständige Staatsanwaltschaft erhob daraufhin Anklage wegen Verletzung des „Gesetzes zum Schutz von Minderjährigen gegen Missbrauch, Ausbeutung und Diskriminierung“, nicht jedoch wegen Verletzung des *Anti Torture Act*. Die AHRC erfuhr von dem Fall und drängte den zuständigen Staatsanwalt, das national vorhandene Gesetz gegen Folter zu nutzen (AHRC 2011).

Durch dieses Beispiel wird deutlich, dass es nach wie vor in eklatantem Ausmaß an der gewissenhaften Umsetzung der bestehenden Gesetze mangelt. Dies ist vor allem den Schwächen in der Exekutive und Judikative geschuldet.

Die Polizei, Dein Freund und Helfer?

In den Philippinen steht weder die Polizei noch die Staatsanwaltschaft in dem Ruf, unparteiisch zu ermitteln und für Gerechtigkeit einzutreten.

Vielmehr ist es ein offenes Geheimnis, dass oft Polizei, Sicherheitsbeamte und Angestellte des Justizwesens in Entführungen, Drogenhandel, Autoschmuggel und andere Verbrechen verwickelt sind.

Zeugen von politischen Morden oder Opfer anderer Menschenrechtsverletzungen tendieren daher eher dazu, sich dem Schutz kirchlicher oder zivilgesellschaftlicher Organisationen zu unterstellen, anstatt sich an die Polizei zu wenden.

Die Gefahr, das Vertrauen in die Polizei mit dem eigenen Leben zu bezahlen, wird oft sehr hoch eingeschätzt.

Die Zahlen der philippinischen Menschenrechtskommission (CHR) lassen dieses Misstrauen angemessen erscheinen: Zwischen 2005 und Juli 2009 sind bei der CHR 2.408 Klagen gegen Polizist/innen wegen Menschenrechtsverletzungen eingegangen. Die Verurteilungsrate beläuft sich gerade mal auf 16 Prozent (Estella 2010).

Commission on Human Rights

Die philippinische Menschenrechtskommission CHR ist eine unabhängige Behörde, die seit 1987 in der philippinischen Verfassung verankert ist. Sie hat die Aufgabe, Menschenrechte zu fördern und zu schützen. Dass die CHR über kein von der Regierung unabhängiges Budget verfügt, wird als großer Schwachpunkt angesehen, da nicht genügend personelle und finanzielle Ressourcen für eine professionelle Arbeit vorhanden sind. Die jetzige Leiterin der CHR, Eta Rosales, sieht die Hauptaufgabe der Kommission in einer umfassenden Beobachtung der Menschenrechtssituation (Comprehensive Monitoring). Die CHR ist an der Schulung von Personal von PNP und AFP zu Menschenrechtsstandards sowie der Untersuchung von Menschenrechtsverstößen beteiligt.

Immerhin scheint der Wille zur Selbstkritik innerhalb der obersten Polizeihierarchie vorhanden: Polizeidirektor General Raul Bacalzo gab öffentlich zu, dass 90 Prozent aller Verhaftungen mit Menschenrechtsverletzungen einhergehen würden und die meisten Polizist/innen ihre Autorität ausnutzen und sich nicht mit Menschenrechtsfragen beschäftigen würden (Caluza 2010).

Dieser offensichtliche Missstand soll durch geänderte Curricula behoben werden, die ein Menschenrechtsmodul für jedes Fach innerhalb der Polizeiausbildung vorsehen. Darüber hinaus sollen die Menschenrechtsbüros in jeder Polizeistation gestärkt, trainiert und mit einem Menschenrechtshandbuch ausgestattet werden.

Auch sind im Rahmen des polizeiinternen *Integrated Transformation Program* neue Richtlinien für das Aufnahmeverfahren von Polizeianwärtern verabschiedet worden.

So steht neben der körperlichen Fitness (vormals das einzige Aufnahmekriterium) nun auch ein neuro-psychiatrischer Test an.

Durch eine massive Imagekampagne und Vertrauen schaffende Maßnahmen planen die Behörden, das fehlende Vertrauen in die Polizei wieder herzustellen.

Aber der Polizei fehlt es nicht nur an Wissen über Menschenrechtsstandards und einer gewissenhaften Umsetzung. Das vorherrschende Klima der Straflosigkeit hängt auch und besonders mit den mangelhaften Ermittlungstechniken zusammen. Das Wissen um die korrekte Sicherung des Tatortes, Spurensicherung, sowie das Auffinden und die Befragung

Die Menschenrechtsbüros von Militär und Polizei

Die *Human Rights Offices* von AFP und PNP bestehen seit 2007 und haben die Aufgabe sich für ein Mainstreaming von Menschenrechten innerhalb ihrer Organisationen einzusetzen, sowie Beschwerden wegen Menschenrechtsverletzungen gegen ihr Personal zu dokumentieren und an oberste Stellen weiterzuleiten.

Zeugenschutz: Mangelhaft

Ein wichtiger Faktor, der zur schlechten Beweislage beiträgt, ist die Abwesenheit von Zeugen, die meist um ihr Leben fürchten müssen, wenn sie gegen die Täter aus den Reihen des Militärs und der Polizei aussagen. Diese sind oft selbst in die Untersuchungen eingebunden, und so wird den Zeugen die Anonymität versagt, die für ihre Sicherheit nötig wäre. Nicht nur die Angst, sondern auch tatsächliche Morde an Zeugen tragen zum Mangel an Beweisen bei. Ein sicheres Zeugenschutzprogramm auf staatlicher Seite gibt es bis dato nicht. Den Zeugenschutzprogrammen von Kirchen und Nichtregierungsorganisationen fehlt es hingegen meist an Ressourcen, um Zeug/innen über einen längeren Zeitraum angemessen schützen zu können.

Kritiker/innen des staatlichen *Witness Protection, Security and Benefit Program* (WPSB) fordern umfassende Reformen des Programmes, wie z.B. eine Erhöhung des Budgets, die Gewährleistung eines unabhängiges Entscheidungskomitees, das über die Aufnahme von Zeugen entscheidet, eine 24-Stunden Betreuung, die Verlegung von Gerichtsverhandlungen in andere Regionen, um Zeugen höheren Schutz zu gewährleisten und eine Trennung von Zeugen und Tätern bei Gerichtsverhandlungen.

Quellen:

<http://www.unhcr.org/refworld/publisher,IRBC,,PHL,4804c0dcc,0.html>

<http://www.thepoc.net/thepoc-features/politi-ko/politiko-features/8101-state-of-witness-protection-program.html>

von Zeugen ist rudimentär.

In einem Land, wo es acht von zehn Ermittlungs-beamt/innen an jeglicher formaler Ausbildung in Ermittlungstechniken mangelt (Suerte Felipe 2011), es in vielen Polizeistationen an einfachsten Equipment – wie Absperrband und Fotokameras – fehlt und die Staatsanwaltschaft bei den Ermittlungen nicht mit der Polizei zusammenarbeitet¹⁰,

¹⁰ Laut Superintendent Guinto und dem Leiter der *Task Force Usig*, Poldirector Arturo Cacdac, weist eine neue Direktive des Justizministeriums die Staatsanwaltschaften an, bei jeder polizeilichen Ermittlungen mindestens einen Staatsanwalt zur Unterstützung bereit zu stellen.

wundert es nicht, dass in vielen Fällen erst gar nicht Anklage erhoben wird. Eröffnete Fälle ziehen sich über Jahre hin, da die Beweislage nicht ausreichend ist.

Die möglichen Gründe sind recht profan: es wurde unzureichend ermittelt, die Spuren wurden von den Polizeibeamt/innen vor Ort zerstört, mögliche Zeugen wurden nicht befragt. Unzureichende Berichte der Polizei werden von der Staatsanwaltschaft einfach zu Seite gelegt, anstatt um weitere Informationen zu bitten. Kurz: Es fehlt an standardisiertem Fachwissen.

Der Leiter des Menschenrechtsbüros der PNP, Superintendent Clarence V. Guinto, gibt sich indes kämpferisch. Es sei sicherlich noch viel zu tun, aber die Polizei sei sich der Herausforderung bewusst, um die nötigen Reformen in Angriff zu nehmen.

Ob und wann diese sich auch auf der untersten Ebene der schlecht bezahlten Polizist/innen¹¹ bemerkbar machen, bleibt abzuwarten. Ein von der Autorin befragter Polizist in Cotabato City hatte weder von dem polizeiinternen Menschenrechtshandbuch noch von der Existenz eines Menschenrechtsbüros innerhalb seiner Polizeistation gehört.

Justitias Augenbinde

Recht zu bekommen hängt in den Philippinen viel davon ab, ob man über die nötigen Ressourcen – Geld, Beziehungen und Macht – verfügt, um seine Rechte auch durchsetzen zu können.

In Bezug auf die Exekutive bedeutet dies zum Beispiel, dass es erst gar nicht zur Anklage kommt, wenn Staatsanwälte von

¹¹ Einfache Polizeibeamte verdienen 12.500 Pesos pro Monat (200 Euro). Geschätzte 60 Prozent der Polizeikräfte leben unterhalb der Armutsgrenze. Sie leben in Squatter-Siedlungen und können ihre Kinder nicht zur Schule schicken, so eine aktuelle Studie der *University of the Philippines* und der *CORPS Foundation*. Die Hälfte aller befragten Polizisten gab an, keinerlei Ersparnisse zu haben. Diese magere Lebensgrundlage macht Mitglieder der Polizeikräfte anfällig für Korruption, Bestechung und kriminelle Aktivitäten (Adriano 2011).

Task Force Usig

Task Force Usig ist eine Spezialeinheit innerhalb der PNP, die im Mai 2006 geschaffen wurde, um Morde an Aktivist/innen und Journalist/innen zu untersuchen. Neben mangelnder Transparenz, es ist weder eine Webseite vorhanden, noch wird Auskunft gegeben, nach welchen Kriterien TFU ihre Fälle aussucht (die TFU untersucht derzeit 162 Fälle, Karapatan spricht hingegen von 1.206 Fällen), wird vor allem kritisiert, dass TFU die Zahlen von Fällen politischer Morde schönfärbt und mehr daran interessiert sei, eine Regierungsverantwortung bei solchen Fällen zu vertuschen.

Quelle: <http://www.chrispforr.net/row2/chrisphil6/rightslinks/rightslinks.htm>.

einflussreichen und wohlhabenden Personen bestochen oder eingeschüchtert werden.¹² Umgekehrt kommt es zu "erfundenen Anklagen" (*trumped-up charges*) gegen missliebige Oppositionelle, die in Folge von Diebstahls- oder sogar Mordanklagen mundtot gemacht werden, im Gefängnis landen oder sich über Jahre versteckt halten müssen.¹³ Den Anklägern fehlt es zudem oft an Wissen über neue Gesetze und deren Anwendungsmöglichkeiten. Auch die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Richter/innen ist im philippinischen Justizapparat eher die Ausnahme als die Regel.

¹² In den letzten Jahren sind auch einige Staatsanwälte Anschlägen zum Opfer gefallen.

¹³ So z.B. im Falle des Menschenrechtsaktivisten „Cocoy“ Tulawie, der sich seit Oktober 2009 versteckt hält. Er soll Drahtzieher eines Bombenanschlags auf den Gouverneur von Sulu, Abdusakur Tan, am 13. Mai 2009 gewesen sein. Tulawie bestreitet die Tat und auch die beiden Hauptaugenzeugen, haben mittlerweile zu Protokoll gegeben, dass ihre Tulawie belastenden Geständnisse erpresst worden sind. Tulawie fordert die Verlegung seines Verfahrens nach Davao oder Quezon City, da er bei einem Verfahren in Sulu keine Chance auf Unparteilichkeit der Staatsanwaltschaft und der Richter sieht (mehr zum Fall von Cocoy Tulawie unter www.mpc.org.ph).

General Jovito Palparan Jr.

Von Miriam Styrnol

Ein aussagekräftiges Beispiel für die Straflosigkeit von Menschenrechtsverletzungen zeigt sich in dem prominenten Fall Jovito Palparans. Der ehemalige General, der sich innerhalb der Arroyo-Regierung wegen seines „konsequenten Vorgehens“ gegenüber angeblichen Staatsgegnern großer Beliebtheit erfreute, wird von Menschenrechtsaktivist/innen keinesfalls als ruhmhafter Kriegsveteran gesehen. In der Tat hinterließ Palparan bei seinen Einsätzen stets eine Spur ungeklärter Fälle verschwundener und ermordeter Zivilist/innen. Bezeichnend daher auch sein Spitzname „Der Schlächter“.

Obgleich die von Arroyo 2006 einberufene Melo-Kommission eine Untersuchung Palparans zur eindeutigen Tatsachenklärung anriet, pries die damalige Präsidentin die Arbeit des alternden Generals als außerordentlichen Staatsdienst an. Eine Ohrfeige für Opfer und Menschenrechtsaktivist/innen zugleich, denn laut Berichten Karapatans steht Palparan nicht nur indirekt mit etlichen Zwangsentführungen und extralegalen Tötungen in Verbindung, sondern wurde ebenfalls als aktiver Täter bei mehreren grausamen Menschenrechtsverletzungen identifiziert. Bis heute konnte er jedoch für keine seiner Taten zur Rechenschaft gezogen werden.

Eine maßgebliche Richtungsänderung zu Gunsten der vielen Opfer und Familien, die jahrelang unter seiner systematischen „Neutralisierung“ gelitten haben, könnte nun der Fall zweier entführter Studentinnen, Sheryl Cadapan und Karen Empeño, bringen. Die beiden Mädchen wurden im Juni 2006 von Soldaten verschleppt und sind seitdem spurlos verschwunden. Maßgebliche Hinweise auf einen späteren Aufenthaltsort der Mädchen brachte erst die couragierte Aussage Raymond Manalos, welcher im Jahr 2006 ebenfalls Opfer einer Entführung wurde und über brutalen Foltermethoden gegenüber ihm und Mitgefangenen; unter diesen auch die beiden vermissten Studentinnen, berichtet. Palparan soll, laut Manalos Aussage, hierbei selbst als aktiver Beteiligter bei diversen Foltervorgängen anwesend und tätig gewesen sein.

Die Mütter von Karen Empeño und Sherlyn Cadapan haben nun eine Klage u.a. wegen Vergewaltigung, schwerer Körperverletzung, unrechtmäßiger Verhaftung und Misshandlung von Inhaftierten gegen Palparan eingereicht.

Quellen: Ocampo; Satur C. (2011): *Palparan's comeuppance*. The Phillipine Star, 07.05.2011, online unter: <http://www.philstar.com/Article.aspx?articleId=683344&publicationSubCategoryId=64>

Remollino, Alexander Martin (2006): *Palparan's Path: Trail of Blood, Child Victims*. Bulatlat, online unter: <http://www.bulatlat.com/news/6-31/6-31-trail.htm>

Vicente, Alejandro (2011): *'Bloodhounds' in Palparan's footsteps*. online unter: <http://verafiles.org/front/bloodhounds-in-palparans-footsteps/>

Wo es an einem funktionierenden Rechtsstaat fehlt und meist Loyalitäten und Seilschaften zu den politischen Machthabern bestehen, kommt es zu einem in hohem Maße personalisiertem Justizsystem, in dem Institutionen nur für diejenigen bestehen, die Beziehungen haben. Unbestechliche Richter/innen müssen hingegen um ihr Leben fürchten. Seit 1999 wurden über 20 Richter/innen in den Philippinen ermordet.¹⁴

Opfer brauchen daher eine hohe Frustrationstoleranz und großen Mut, um den

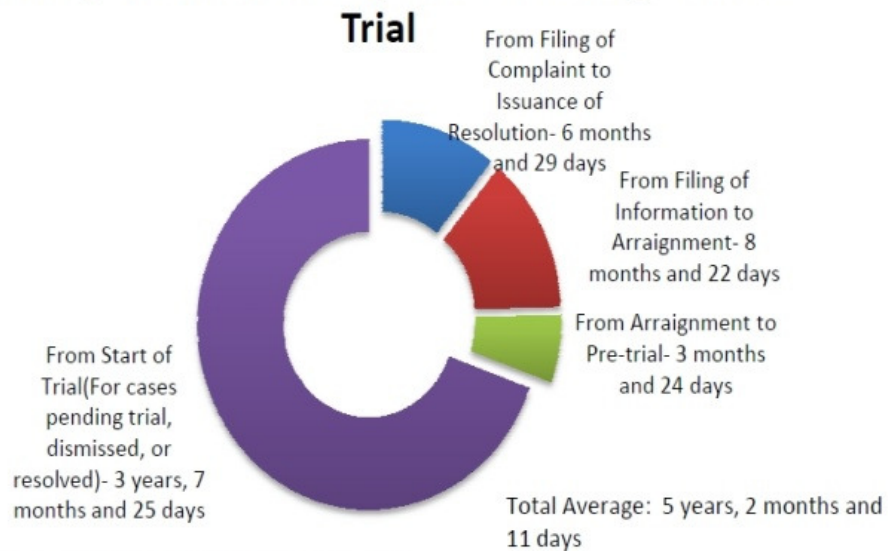
Weg durch alle Instanzen zu gehen. Im Falle von politischen Morden dauert ein Strafverfahren durchschnittlich fünf Jahre, zwei Monate und elf Tage (Parreño 2010). Ohne finanzielle Ressourcen, ist dieser Kampf um Gerechtigkeit kaum zu lösen. Zudem sind Opfer und ihre Familien während eines Prozesses regelmäßigen Bedrohungen und Belästigungen ausgesetzt.

Gradmesser für den Erfolg

Die angestrebten Reformpläne und in Angriff genommenen Maßnahmen klingen auf den ersten Blick vielversprechend und ambitioniert. Alle institutionellen und

¹⁴ Siehe: <http://attylaserna.blogspot.com/2009/01/16-judges-killed.html>

Average Number of Days for Each Stage of the Trial



Source: Parreño Extra Judicial Killing Audit dated August 15, 2010

legislativen Fortschritte sind begrüßenswert.

Der wirkliche Gradmesser für eine Verbesserung der Menschenrechtssituation und die Ernsthaftigkeit der gegenwärtigen Regierung wird allerdings die Anklage und Verurteilung der Täter, sowie der dahinter stehenden Drahtzieher sein, die bis heute nicht zu verzeichnen ist. Der philippinische Staat muss seine Schutzfunktion über alle anderen – auch über wirtschaftliche und politische – Interessen stellen, um die Menschenrechte seiner Bürger/innen zu wahren und zu garantieren. Weiterhin muss die Aufarbeitung vergangener Menschenrechtsverletzungen ernsthaft in Angriff genommen werden, um einen Prozess der Versöhnung zu ermöglichen und den Opfern Gerechtigkeit zu verschaffen. Deshalb empfiehlt das Aktionsbündnis Menschenrechte-Philippinen¹⁵, ein Zusammenschluss wichtiger Organisationen, die sich für Menschenrechte in den Philippinen einsetzen, Reformen in Justiz und Sicherheitssektor. Dazu gehören zügige, transparente und unabhängige Verfahren

¹⁵ Diese sind: Amnesty International Deutschland, Brot für die Welt, das Referat Menschenrechte im Diakonischen Werk der EKD, der Evangelische Entwicklungsdienst, Misereor, Missio München, das philippinenbüro e.V. im Asienhaus, sowie die Vereinte Evangelische Mission (VEM).

und eine effektive Kontrolle von Militär und Polizei durch parlamentarische Instanzen.

Ohne die Rehabilitierung der Opfer und/oder ihrer Angehörigen und eine Stärkung zivilgesellschaftlicher Organisationen wird es auch unter der Regierung Aquinos keinen Rechtsstaat geben.

Anmerkung: Nicht belegte Zitate im Text stammen aus Gesprächen während einer Forschungsreise im Februar 2011.

Literatur

- Adriano, Joel D. (2011): *Cops as criminals in the Philippines*. Asia Times, 05.02.2011, online unter <http://www.atimes.com/atimes/Southeast Asia/MB05Ae02.html>
- AHRC (2011): *PHILIPPINES: Torture of a 17-year-old boy at the Women and Children Desk at a police station*. Urgent Appeal. March 18, 2011. Online unter: <http://www.humanrights.asia/news/urgent-appeals/AHRC-UAC-063-2011> und <http://bit.ly/i3nLUV>.
- Alston, Philip (2007): *Promotion and Protection of all Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, including the Right to Development. Report of the Special Rapporteur on extrajudicial,*

- summary or arbitrary executions. Mission to the Philippines.*
- APT (2011): *The Philippines one step closer to ratifying the OPCAT.* online unter http://www.apat.ch/index.php?option=com_k2&view=item&id=1048%3Aphilippines-opcat&lang=en
 - Caluza, Desiree (2010): *PNP chief says 90 % of arrests tainted with rights violations.* Philippine Daily Inquirer, 01.10.2010.
 - Cheng, Willard (2011): *Palace set for Leduc meet; 23 bills to be prioritized.* abs-cbnNEWS.com, 27.02.2011, online unter <http://www.abs-cbnnews.com/nation/02/27/11/palace-set-leduc-meet-23-bills-be-prioritized>
 - Estella, Chit(2010): *3,000 AFP, PNP personell face human rights raps, conviction rate low.* Malaya, 13.12.2010, online unter: www.malaya.com.ph/12132010/news8.html
 - Fernandez, Butch (2011): *Senators vow to fast-track ICC ratification.* Business Mirror, 07.03.2011, online unter: <http://www.businessmirror.com.ph/home/top-news/8336-senators-vow-to-fast-track-icc-ratification>
 - Karapatan (2010): *2010 Year-End Report on the Human Rights Situation in the Philippines.*
 - Ocampo, Satur C. (2011): *Palparan's comeuppance.* The Phillipine Star, 07.05.2011, online unter: <http://www.philstar.com/Article.aspx?articleId=683344&publicationSubCategoryId=64>
 - Odronia, Cris G. (2011): *President ratifies, endorses Rome Statute of ICC to Senate.* Manila Times, online unter: [http://www.manilatimes.net/news/topstories/president-ratifies-](http://www.manilatimes.net/news/topstories/president-ratifies-endorses-rome-statute-of-icc-to-senate/)
 - [endorses-rome-statute-of-icc-to-senate/](http://www.manilatimes.net/news/topstories/president-ratifies-endorses-rome-statute-of-icc-to-senate/)
 - Parreño, Atty Al A. (2010): *Report on the Philippine Extrajudicial Killings (2001 – Aug, 2010).* The Asia Foundation. online unter <http://www.scribd.com/doc/37530361/FULL-Report-on-the-Philippine-EJKs-2001-2010>
 - Punay, Edu (2010): *Judges to continue protest vs cut in judiciary budget.* Phil. Star, 24.12.2010, online unter <http://www.philstar.com/Article.aspx?articleId=642220&publicationSubCategoryId=>
 - Remollino, Alexander Martin (2006): *Palparan's Path: Trail of Blood, Child Victims.* Bulatlat, online unter: <http://www.bulatlat.com/news/6-31/6-31-trail.htm>
 - Sisante, Jam L. (2010): *Aquino thumbs down abolition of militia forces.* GMA News TV, 23.11.2010, online unter <http://www.gmanews.tv/100days/story/206685/aquino-thumbs-down-abolition-of-militia-forces>
 - Suerte Felipe, Cecille (2011): *8 of 10 cops lack skills-PNP.* Phil. Star, 17.01.2011.
 - TFDP (2010): *Ang Matuwid na Daan – The Road Not Taken?* Unveröffentlichtes Papier.
 - Task Force Usig (2011): *Task Force Usig Accomplishment Report. As of February 23, 2011.* Unveröffentlichtes Papier.
 - Vicente, Alejandro (2011): *'Bloodhounds' in Palparan's footsteps.* online unter: <http://verafiles.org/front/bloodhounds-in-palparans-footsteps/>