

Stärkung oder Reform?

Die Verbesserungsvorschläge für die UN-Menschenrechtsausschüsse werden bescheiden ausfallen

Wolfgang S. Heinz · Caroline Maillard

Im Juni 2012 hat die Hohe Kommissarin für Menschenrechte der Vereinten Nationen ihren Bericht zur Verbesserung des Systems der UN-Menschenrechtsausschüsse vorgelegt. Der Bericht stellt den Abschluss der im Jahr 2009 eingeläuteten Diskussionsrunde (Dublin Prozess) dar. Im Dublin-Prozess hatten staatliche und nichtstaatliche Akteure auf mehreren Treffen Vorschläge zur Verbesserung des Systems ausgearbeitet. Eine von Russland initiierte Resolution hat zusätzlich im Februar 2012 einen zwischenstaatlichen Beratungsprozess in der UN-Generalversammlung in Gang gesetzt.

Neben dem Menschenrechtsrat und den Sonderberichterstatern ist die Überwachung der Einhaltung der internationalen Menschenrechtsverträge durch Ausschüsse (Vertragsorgane – Treaty Bodies) eine der tragenden Säulen des UN-Menschenrechtsschutzes. Über die zurückliegenden rund vier Jahrzehnte hat sich dieses System immer weiter ausdifferenziert: von einem Ausschuss im Jahr 1970 auf heute zehn Ausschüsse. Dies hatte zur Folge, dass die Berichtslast der Staaten mit der Zahl der ratifizierten Verträge und die Arbeitslast der Ausschüsse mit der Zahl der Vertragsstaaten stieg; die finanziellen und personellen Ressourcen des Amtes des Hohen Kommissars für Menschenrechte (Office of the High Commissioner for Human Rights – OHCHR), das den Ausschüssen zuarbeitet, konnten mit diesen (eigentlich positiven) Entwicklungen jedoch nicht Schritt halten. Bei gleichbleibender finanzieller Ausstattung habe sich die Arbeitslast unterdessen verdoppelt, konstatiert der seit Juni 2012 vorliegende Bericht zur Stärkung des Systems der Hohen Kommissarin für Menschenrechte.¹

Das System der Vertragsorgane in der Krise

Der auf Verträgen basierende UN-Menschenrechtsschutz besteht aus zehn Fachausschüssen, die die Umsetzung von neun internationalen Menschenrechtsverträgen überwachen. Die aus zehn bis 25 unabhängigen Sachverständigen bestehenden Ausschüsse prüfen dabei, ob und wie die Vertragsstaaten den Menschenrechtsschutz innerstaatlich umsetzen. Je nach Vertrag haben die Ausschüsse unterschiedliche Befugnisse: Bei allen Verträgen haben sie die Befugnis, Staatenberichte über die Umsetzung zu prüfen und bei sieben können Beschwerden von Staaten über andere Staaten entgegengenommen werden.

Neun von zehn Ausschüsse können auch Individualbeschwerden entgegennehmen, und bei sechs Verträgen besteht eine eigene Untersuchungsbefugnis (wenn die Vertragsparteien dies akzeptieren).²

Die Vertragsorgane werden sowohl von Staaten als auch Zivilgesellschaft als wichtiger Teil des Systems zum Schutz der Menschenrechte anerkannt. Gleichwohl vertreten einige Staaten die Meinung, die Ausschüsse würden ihr Mandat überschreiten, und die von ihnen vorgebrachte Kritik an der eigenen Menschenrechtssituation wird von manchen Staaten nicht akzeptiert.

Seit vielen Jahren zeigen sich gravierende Probleme, die eine grundsätzliche Reform des Systems erfordern. Doch eine Einigung zwischen den verschiedenen Akteuren, wie genau die Reform auszusehen hat, ist schwer zu erreichen.

Die größten Schwächen des Systems, die bei den Diskussionen im Vordergrund stehen, sind folgende:³

1. die verspätete oder fehlende Vorlage der Staatenberichte;
2. der Rückstand bei der Prüfung der Staatenberichte und Individualbeschwerden durch die Vertragsorgane (Dezember 2012: 307 Staatenberichte; 488 Individualbeschwerden);⁴
3. die unter den Vertragsorganen zu wenig harmonisierten Verfahren und
4. das Fehlen von Ressourcen (vor allem Sitzungszeit und Zuarbeit des OHCHR).

¹ Für den Bericht siehe ›Strengthening the United Nations Human Rights Treaty Body System. A Report by the United Nations High Commissioner for Human Rights Navanethem Pillay, Genf, Juni 2012, www2.ohchr.org/english/bodies/HRTD/docs/HCREportTBStrengthening_en.doc; Für Dokumente zum Thema siehe die Webseite des OHCHR: Treaty Body Strengthening, www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRTD/Pages/TBStrengthening.aspx und des International Service for Human Rights, www.ishr.ch/treaty-body-reform

² ›Overview of the Human Rights Treaty Body System and Working Methods Related to the Review of States Parties, UN Doc. HRI/MC/2013/2 v. 12.4.2013, Abs. 5. Siehe auch ›Other Activities of the Treaty Body System and Participation of Stake Holders in the Treaty Body System, UN Doc. HRI/MC/2013/3 v. 22.4.2013.

³ Siehe Strengthening, a.a.O. (Anm. 1) und Amnesty International, Strengthening of the United Nations Treaty Bodies, Question and Answers, September 2012.

⁴ OHCHR, Comprehensive Cost Review of the Human Rights Treaty Body System, Genf, April 2013, S. 11, www.ohchr.org/Documents/HRBodies/TB/HRTD/ComprehensiveCostReview.pdf



Wolfgang S. Heinz, geb. 1953, ist Senior Policy Adviser am Deutschen Institut für Menschenrechte (DIMR) in Berlin und noch bis August 2013 Vorsitzender des Beratenden Ausschusses des UN-Menschenrechtsrats.



Caroline Maillard, geb. 1989, Juristin, ehemalige Praktikantin am DIMR, Berlin, hat ein Diplom im deutsch-französischen Masterstudiengang ›Etudes bilingues des droits de l'Europe‹ der Universität Paris Oest Nanterre La Défense in Partnerschaft mit der Universität Potsdam.

Ein erster weitreichender Reformvorschlag wurde im Jahr 2006 von der damaligen Hohen Kommissarin Louise Arbour lanciert. Sie schlug vor, die Vertragsorgane zu einem einzigen Gremium zusammenzulegen (unified standing treaty body).⁵ Auf diesen Vorschlag gab es damals sowohl von den Ausschüssen selbst als auch von den Staaten überwiegend negative Reaktionen, so dass dieser Ansatz nicht weiter verfolgt wurde.

Für viele Staaten ist entscheidend, dass die Verträge nicht geändert werden müssen, denn dies wäre ein zeitraubender Prozess.

Der Dublin-Prozess

Im Jahr 2009 begann der vom OHCHR ins Leben gerufene Konsultationsprozess für die Reform der Vertragsorgane mit einem ersten Treffen in Dublin.⁶ An dem Prozess, der sich über zwei Jahre hinzog, nahmen Vertreterinnen und Vertreter von Vertragsorganen, Staaten, nationalen Menschenrechtsinstitutionen, UN-Institutionen und der Zivilgesellschaft teil. Durch die vielen beteiligten Akteure und eine umfassende Dokumentation der mehr als 20 weltweit abgehaltenen Treffen war das Vorgehen offen und transparent.

Am Ende des Dublin-Prozesses präsentierte im Juni 2012 die Hohe Kommissarin, aufbauend auf den Erkenntnissen der Treffen, ihren 100-seitigen Bericht. Er beginnt in Abschnitt 1 mit der Frage, was aus dem System der Vertragsorgane in Zukunft werden sollte. In Abschnitt 2 wird eine Bestandsaufnahme des Systems gemacht und in Abschnitt 3 werden die bereits erfolgten Reformmaßnahmen seitens der Vertragsorgane, des OHCHR und der Staaten vorgestellt. Im letzten Abschnitt 4 werden die folgenden Änderungen empfohlen:

- Die Einführung eines umfassenden Berichtskalenders (comprehensive reporting calendar);
- die Vereinfachung und Angleichung der Berichtsverfahren (simplified and aligned reporting process),
- Maßnahmen zur Stärkung:
 - a) der Verfahren für Individualbeschwerden, Untersuchungen und Staatenberichte;
 - b) der Unabhängigkeit und fachlichen Fähigkeiten der Expertinnen und Experten;
 - c) der Fähigkeit der Staaten, die Verträge umzusetzen und
- Erhöhung der Sichtbarkeit und des Zugangs zu den Vertragsorganen.

Für viele Staaten ist entscheidend, dass die Verträge nicht geändert werden müssen, denn dies wäre ein zeitraubender Prozess, der auch neue Kontroversen hervorrufen könnte. Damit lagen im Juni 2012 die konsolidierten Vorschläge einer Vielzahl an Akteuren für die weitere Diskussion vor. Doch eine von Russland in die Generalversammlung eingebrachte und verabschiedete Resolution wirft neue Fragen auf.

Zwischenstaatlicher Prozess in der UN-Generalversammlung

Die Resolutionen

Einige Staaten waren der Meinung, dass der Dublin-Prozess zu offen verläuft und die Staaten als Hauptakteure nicht ausreichend beteiligt wären.⁷ Von China im 3. Hauptausschuss der Generalversammlung angestoßen, arbeiteten auch Russland und andere Staaten⁸ ab Ende 2011 an einem Resolutionsentwurf, der auf einen zwischenstaatlichen Diskussionsprozess über die Arbeit der Vertragsorgane in der Generalversammlung abzielte. Am 23. Februar 2012, das heißt: vier Monate vor der Vorlage des Berichts der Hohen Kommissarin im Juni 2012, wurde die entsprechende Resolution 66/254 mit 85 Stimmen angenommen. Zwar stellt dies nicht die Mehrheit der 193 UN-Mitgliedstaaten dar. 66 Staaten enthielten sich und mehr als 40 Staaten blieben der Abstimmung fern. Kein Staat stimmte jedoch gegen die Resolution. Bei der Abstimmung traten regionale Unterschiede deutlich hervor: Die Staaten Europas und Nordamerikas enthielten sich (bis auf die Türkei), die Staaten Asiens, Afrikas und Lateinamerikas stimmten meist zu.⁹

In der Resolution wird der zwischenstaatliche Charakter der Beratungen betont. Die direkte Beteiligung nichtstaatlicher Organisationen (NGOs), nationaler Menschenrechtsinstitutionen (NHRIs), besonders aber auch der Vertragsorgane selbst, war nicht vorgesehen. Die Entscheidungen hierzu obliegen dem Präsidenten der Generalversammlung. In der Resolution heißt es, dass diese Akteure zur Diskussion nur informell gehört werden dürfen, und der zwischenstaatliche Charakter des Prozesses zu berücksichtigen sei.¹⁰

⁵ Vorläufiges Non-Paper des Sekretariats über rechtliche Optionen für die Schaffung eines einheitlichen Vertragsorgans, New York, 29.9.2006.

⁶ Dublin Statement on the Process of Strengthening of the United Nations Human Rights Treaty Body System, Dublin, November 2009, unterzeichnet von 36 Mitgliedern der Vertragsorgane. Alle im Folgenden zitierten Dokumente finden sich auf den beiden in Anm. 1 zitierten Webseiten. Einige sind als Non-Paper herausgegeben worden, das heißt sie enthalten keine Autorennamen, kein Datum usw.

⁷ Update on Treaty Body Reform. Discussion Moves to the General Assembly, Human Rights Monitor Quarterly, 4/2012, S. 22.

⁸ Diese Gruppe nennt sich »Cross-Regional Group«. Ihr gehören an Belarus, Bolivien, China, Iran, Kuba, Nicaragua, Pakistan, Russland, Syrien und Venezuela.

⁹ Siehe »66 States Abstain on GA Resolution Creating Treaty Body Strengthening Process«, International Service for Human Rights (ISHR), Genf, 26.2.2012.

¹⁰ UN-Dok. A/RES/66/254 v. 23.2.2012, Abs. 6.

Einige Staaten waren der Meinung, dass der Dublin-Prozess zu offen verläuft und die Staaten als Hauptakteure nicht ausreichend beteiligt wären.

Der Konsultationsprozess wurde am 17. September 2012 durch Resolution 66/295 bis zur 67. Tagung der Generalversammlung verlängert.¹¹

Es ist festzuhalten, dass eine Resolution der Generalversammlung für die Vertragsstaaten der Menschenrechtsverträge zwar rechtlich nicht bindend ist, aber ihre Inhalte könnten, wenn dies politisch gewollt wird, für die Diskussion unter den Vertragsparteien übernommen werden.

Reaktionen

Zusätzlich zu ihren Antworten auf die Befragung im Rahmen des Dublin-Prozesses formulierten einige NGOs am 9. März 2012 vier Empfehlungen zur Rolle der Zivilgesellschaft im zwischenstaatlichen Prozess. Sie äußerten ihre Sorge in Bezug auf die Resolution und forderten aufgrund ihres Fachwissens ihre unmittelbare Beteiligung am Prozess. Außerdem forderten sie die Öffentlichkeit der Debatte. Mit Blick auf ihre Beiträge zur Bewertung der Staatenberichte und zur Entwicklung von Menschenrechtsnormen verwiesen sie darauf, dass sie eine bedeutende Rolle im Prozess haben sollten.¹²

Die nationalen Menschenrechtsinstitutionen forderten, ihnen eine stärkere Rolle bei der Förderung der Menschenrechte und bei der Unterstützung der Zusammenarbeit zwischen Staaten und Vertragsorganen einzuräumen. Diese sollte auch im Rahmen des zwischenstaatlichen Prozesses der Generalversammlung wahrgenommen werden können und die Besonderheiten der NHRIs beachten. Ihnen sollten Beteiligungsmöglichkeiten abgegrenzt von der Zivilgesellschaft und den Staaten eingeräumt werden.¹³

In der Wissenschaft gibt es noch wenige Reaktionen auf den Bericht der Hohen Kommissarin und die Diskussionen. Der ehemalige Sonderberichterstatter über Folter Manfred Nowak sieht ihn als ungenügend und mutlos an, da die Empfehlungen keine richtige Reform, keine großen Änderungen, sondern nur eine Stärkung des Systems bedeuteten. Er fordert die Einrichtung eines internationalen Menschenrechtsgerichtshofs (World Court of Human Rights).¹⁴ Seit Jahren setzt er sich für die Einrichtung eines solchen Gerichts ein und hat bereits einen Satzungsentwurf veröffentlicht. Dem Gericht würde die Prüfung von Individualbeschwerden/Klagen übertragen werden, was zur Effizienz des gesamten Systems beitrüge.¹⁵ Die irische Menschenrechtsexpertin Suzanne Egan bewertet die Vorschläge positiv, auch wenn sie eher technische Schritte als einen großen Reformentwurf darstellten.¹⁶

Wichtige Reformvorschläge

Umfassender Berichtskalender

Vor dem Hintergrund, dass die meisten Staatenberichte zu spät eingereicht werden, die Ausschüsse re-

gelmäßig erst mit teils großer Verzögerung die Berichte prüfen und um die Unberechenbarkeit des Sitzungskalenders abzubauen, schlägt die Hohe Kommissarin in ihrem Bericht vor, einen umfassenden Berichtskalender (comprehensive reporting calendar) einzuführen (Abschnitt 4.1). Im Kalender würden für jeweils fünf Jahre die Abgabetermine für die Staaten festgelegt werden. Staaten, die alle Verträge ratifiziert haben, müssten dann jährlich nur zwei Berichte einreichen, statt wie derzeit in einem Jahr keinen oder in einem anderen Jahr fünf. Staaten, Vertragsorgane, NGOs und NHRIs könnten sich besser auf die Berichtsprüfung vorbereiten. Der Prozess würde effizienter werden. Die Einführung des Berichtskalenders würde zusätzlich rund 50 Mio. US-Dollar kosten.¹⁷

Der Kalender wurde von den NHRIs begrüßt, weil er die Transparenz, die Vorhersehbarkeit und die Effektivität des Prozesses stärken würde. Allerdings sollte darauf geachtet werden, dass die Expertinnen und Experten die Berichte weiterhin so umfassend prüfen können wie bisher und die Beteiligung der NHRIs und der Zivilgesellschaft gewährleistet bleibt.¹⁸ Auch die Vertragsorgane unterstützten die Idee des Kalenders, betonten aber, dass dafür die Ressourcen erhöht werden und die Staaten sich stärker engagieren müssten.¹⁹

Beim zwischenstaatlichen Prozess in New York wurden auch kritische Stimmen laut. Viele Länder

Der Berichtskalender wurde von den NHRIs begrüßt, weil er die Transparenz, die Vorhersehbarkeit und die Effektivität des Prozesses stärken würde.

Beim zwischenstaatlichen Prozess in New York wurden auch kritische Stimmen laut.

11 Siehe: ›General Assembly Extends Intergovernmental Process on Treaty Body Strengthening‹, ISHR, Genf, 27.9.2012.

12 Alkarama Foundation et al., Strengthening the United Nations Treaty Bodies: Four Recommendations to Ensure the Effective Participation of Non-Governmental Organizations, 9.3.2012.

13 Belfast Statement, The Response of National Human Rights Institutions to the United Nations High Commissioner for Human Rights Report on the Strengthening of the Human Rights Treaty Body System, Belfast, 31.7.2012.

14 Manfred Nowak, Comments on the UN High Commissioner's Proposals Aimed at Strengthening the UN Human Rights Treaty Body System, Netherlands Quarterly of Human Rights, 31. Jg., 1/2013, S. 3–8.

15 Julia Kozma/Manfred Nowak/Martin Scheinin, A World Court of Human Rights. Consolidated Statute and Commentary, Wien 2011; Manfred Nowak, Ein Weltgerichtshof für Menschenrechte. Eine utopische Forderung?, Vereinte Nationen, 5/2008, S. 205–211.

16 Suzanne Egan, Strengthening the United Nations Human Rights Treaty System, Human Rights Law Review, 13. Jg., 2/2013, S. 209–243. Zu früheren Vorschlägen mit ähnlichem Tenor: Michael O'Flaherty, Reform of the UN Human Rights Treaty Body System: Locating the Dublin Statement, Human Rights Law Review, 10. Jg., 2/2010, S. 319–335.

17 Consolidated Document Informals, Mai 2013, S. 3.

18 Belfast Statement, a.a.O. (Anm. 13), Abs. 10.

19 Statements by the UN Human Rights Treaty Bodies on Issues of Relevance to the Intergovernmental Process on Treaty Body Strengthening, Non-Paper, Genf, 8.4.2013.

haben den Vorschlag eines umfassenden Berichts-kalenders kritisiert, da hierfür erheblich mehr Ressourcen benötigt werden und weil Staaten von den Vertragsorganen auch dann behandelt werden könnten, wenn sie keinen Bericht abgegeben haben.²⁰

Die Gruppe der Afrikanischen Staaten in der Generalversammlung hat alternativ einen auf zwei Jahre angelegten Sitzungskalender (nimble biennium meeting calendar) vorgeschlagen, der flexibel bleiben und dennoch die Belastung der Staaten bei der Berichterstattung verringern soll.²¹ Jedes Vertragsorgan soll ein zweijähriges Arbeitsprogramm erarbeiten, in dem die Zahl der Sitzungswochen festgelegt wird, die erforderlich wären, um die Aufgaben zu erfüllen (neue und erwartete verspätete Berichte, Individualbeschwerden und andere Aufgaben). Das OHCHR würde dann das umfassende Programm für alle Organe zusammenstellen und dem 5. Hauptausschuss der Generalversammlung (Verwaltung und Haushalt) vorlegen.²²

In welchen Abständen die Staaten ihre Berichte vorlegen sollten, darüber besteht unter den Staaten Uneinigkeit. Ein fünfjähriger Zyklus, wie bisher, könnte zu ehrgeizig sein; ein achtjähriger Zyklus wäre für einige Staaten besser, aber zu lang für ein gewissenhaftes Monitoring.

Vereinfachtes Berichtsverfahren

Des Weiteren schlägt die Hohe Kommissarin ein vereinfachtes Berichtsverfahren vor (simplified reporting procedure, Abschnitt 4.2). Statt die Umsetzung der Verträge Artikel für Artikel bei der Berichtsprüfung durchzugehen, soll in Zukunft nur eine Liste von prioritären Themen behandelt werden. Dies würde die Berichtsprüfung leichter, zielgerichteter und effizienter machen. Die meisten Akteure (OHCHR, NHRIs im ›Belfast Statement‹, NGOs in ihrer Antwort auf das ›Dublin Statement‹, viele Staaten) sind damit einverstanden. Auch die Vertragsorgane unterstützen diesen Vorschlag; bei mehreren werden Themenlisten schon seit längerem genutzt.

Die Arbeitsmethoden anzugleichen, ist eine der allgemein unterstützten Maßnahmen. Die NHRIs schlugen dem Amt des Hohen Kommissars vor, ein Handbuch mit den ›best practices‹ und den Richtlinien der Ausschüsse speziell für die Arbeit der NHRIs zu erarbeiten.²³

Auswahl der Sachverständigen und Verhaltenskodex

Der Bericht der Hohen Kommissarin unterstützt die Verabschiedung von Richtlinien durch die Vertragsorgane selbst, besonders die Addis-Abeba-Richtlinien von 2012 (siehe nächster Absatz). Es wird auf den Grundsatz verwiesen, dass die Staaten keine Kandidatinnen oder Kandidaten aufstellen sollten, die aktiv politische oder solche Funktionen innehaben, welche mit einer Expertenaufgabe unvereinbar wären.²⁴

Bei der Auswahl der Mitglieder der Vertragsorgane sollte mehr auf die Unabhängigkeit und Objektivität der Expertinnen und Experten geachtet werden. Die Ausschussmitglieder selbst betonen stets ihre Unabhängigkeit, Objektivität und Integrität. Ende Juni 2012 einigten sie sich auf die Addis-Abeba-Richtlinien. Darin wird definiert, was unter Unabhängigkeit und Objektivität zu verstehen ist. Demnach muss das Mitglied nicht nur in seiner Arbeit unabhängig und objektiv sein, sondern auch von einem vernünftigen (reasonable) Beobachter als so handelnd angesehen werden.²⁵ Diese Richtlinien beziehen sich nur auf die Unabhängigkeits- und Objektivitätsanforderungen.

Im Jahr 2012 hat Russland einen Entwurf für einen Verhaltenskodex für die Mitglieder der Vertragsorgane vorgelegt.²⁶ Darin werden Standards für das ethische Verhalten der Mitglieder definiert und Fragen des Status der Mitglieder, ihres Mandats und ihrer Kommunikation mit anderen Akteuren angesprochen. Die Einrichtung eines Ethikrates (Ethics Council), der für die Überprüfung der Einhaltung des Verhaltenskodexes zuständig wäre, ist in Artikel 16 des Entwurfs vorgesehen.

NGOs und NHRIs unterstrichen, dass die Richtlinien unbedingt von den Vertragsorganen selbst formuliert werden sollten und nicht von den Staaten. Die Vertragsorgane zeigten sich besonders besorgt über den zwischenstaatlichen Prozess der Generalversammlung in Bezug auf die Gewährleistung ihrer Unabhängigkeit und Kompetenzen.²⁷

Aus Sicht der NHRIs sollte die Wahl in einem konsultativen und transparenten Prozess erfolgen, unter Berücksichtigung der Auffassung der jeweiligen nationalen Menschenrechtsinstitution, besonders solcher mit A-Status. Die NHRIs sollten als Haupt-

Statt die Umsetzung der Verträge Artikel für Artikel bei der Berichtsprüfung durchzugehen, soll in Zukunft nur eine Liste von prioritären Themen behandelt werden.

Im Jahr 2012 hat Russland einen Entwurf für einen Verhaltenskodex für die Mitglieder der Vertragsorgane vorgelegt.

20 Madeleine Sinclair, Treaty Body Strengthening Process at Critical Juncture, ISHR, Genf, 21.5.2013, www.ishr.ch/general-news/1513-treaty-body-strengthening-process-at-critical-juncture

21 African Group Concept Paper, Nimble Biennium Calendar Proposal, Non-Paper.

22 Ebd. Zur Kritik: Statement von Amnesty International und International Service for Human Rights for NGO Hearing on Treaty Body Strengthening, 22.5.2012.

23 Marrakech Statement on Strengthening the Relationship Between NHRIs and the Human Rights Treaty Bodies System, Marrakesch, 9.–10.6.2010.

24 Strengthening, a.a.O. (Anm. 1), S. 76.

25 Guidelines on the Independence and Impartiality of Members of the Human Rights Treaty Bodies (Addis Ababa Guidelines), 25.–29.6.2012, Meeting of Chairpersons of the Human Rights Treaty Bodies. Twenty-Fourth Meeting, Addis Abeba, UN doc. HRI/MC/2012, Abs. 2.

26 Code of Conduct for Members of the Human Rights Treaty Bodies, Non-Paper.

27 Statements by the UN Human Rights Treaty Bodies, a.a.O. (Anm. 19).

akteur bei der Beratung des Staates bei der Auswahl der besten Bewerber angesehen werden.²⁸

Ressourcen

Die finanziellen und personellen Ressourcen für alle Aufgaben der Vertragsorgane sind, wie schon erwähnt, viel zu gering. Um den Rückstau an Berichten und Individualbeschwerden zu bewältigen, wäre nach dem OHCHR ein zusätzlicher Beitrag von rund 80 Mio. US-Dollar erforderlich. Würden die Staaten darüber hinaus gemäß den vorgesehenen Terminen berichten, bräuchte man insgesamt knapp 160 Mio. US-Dollar.²⁹

In Krisenzeiten sind viele Staaten der Meinung, dass die Stärkung der Vertragsorgane möglichst kostenneutral erfolgen sollte. Es sei eine effiziente Nutzung der Ressourcen unter Vermeidung von Doppelarbeit erforderlich. Als Posten für Kostenreduzierungen gelten vor allem die Übersetzungen: Hier könne man die Zahl der Übersetzungen in alle sechs offiziellen UN-Sprachen verringern. Ferner könnten der Umfang der Berichte verringert und die gedruckten ›summary records‹ durch elektronische Fassungen ersetzt werden.³⁰

Weitere Vorschläge

Individualbeschwerden

Zur Verbesserung der Befassung mit Individualbeschwerden werden im Bericht der Hohen Kommissarin verschiedene Maßnahmen vorgeschlagen (Abschnitt 4.3). Man solle die Erfahrungen mit der Anwendung der Verfahrensrichtlinien der einzelnen Ausschüsse auswerten, eine gemeinsame Datenbasis für alle Entscheidungen der Vertragsorgane zu Beschwerden und den Reaktionen der Staaten (follow-up) einrichten, die Möglichkeit einer gütlichen Einigung zwischen Beschwerdeführer/in und dem betroffenen Staat prüfen und die Unterstützung für den Unterausschuss zur Verhütung von Folter erhöhen.³¹

Stärkung der Kapazitäten bei der Umsetzung

Die Vorschläge zielen darauf ab, die Staaten besser in die Lage zu versetzen, die Empfehlungen der Vertragsorgane umzusetzen (Abschnitt 4.5). Hierzu gehören eine bessere Verschränkung der Arbeit der Vertragsorgane, die zu ähnlichen Standards in ihren jeweiligen Verträgen arbeiten, harmonisierte Richtlinien für Folgeschritte zu Empfehlungen (follow-up), ein abgestimmter Kalender (aligned calendar) für die Erarbeitung und Kommentierung der Allgemeinen Bemerkungen/Empfehlungen zur Auslegung der Paktspflichten. Den Staaten wird empfohlen, eine ständige Stelle für die Koordinierung der Staatenberichte einzurichten, die interministeriell die Erfüllung der Berichtspflichten und anderer Anforderungen sicherstellt.³²

Videoübertragung

Der Vorschlag der Hohen Kommissarin, alle Sitzungen der Vertragsorgane per Video und Internet (Abschnitt 4.6) zu übertragen, wird vielfach unterstützt. Die Befürworter machen die positiven Erfahrungen bei der Allgemeinen Periodischen Überprüfung (UPR) geltend, bei dem es die Videoübertragung schon gibt, und betonen, dass sie die Transparenz und die Beteiligungsmöglichkeiten stärken. NGOs reagierten in einem Punkt zurückhaltend, da eine Übertragung dazu genutzt werden könnte, auf Menschenrechtsverteidiger/innen Druck auszuüben. Ein vertraulicher Dialog mit den Vertragsorganen sollte beibehalten werden.³³

Zwischenbilanz

Gegenwärtig wird über die Reform der Vertragsorgane auf zwei Foren diskutiert. Ein Forum war in Genf. Dort fand überwiegend ein Fachdialog mit Regierungsvertretern statt, die praktische Erfahrung mit den Vertragsorganen haben – aber auch durchaus unterschiedliche Positionen vertreten. Hier stehen sich häufig der ›Westen‹ und ein Teil der Länder des Südens, Russland und China gegenüber. In Genf war die Zivilgesellschaft stark beteiligt.

Das andere, derzeit dominante, Forum ist in New York. Der dort laufende zwischenstaatliche Prozess war politisch mit dem Ziel angestoßen worden, (bestimmten) Staatenvertretern in New York das Steuer wieder stärker in die Hand zu geben. Ein wesentlicher Kritikpunkt ist die mangelnde direkte Beteiligung von Ausschussexperten, NGOs und NHRIs an diesem Prozess.

Die Generalversammlung könnte im Jahr 2013 darüber entscheiden, den zwischenstaatlichen Beratungsprozess abzuschließen. Elemente eines Resolutionsentwurfs liegen vor. Die moderaten Vorschläge der Hohen Kommissarin und anderer Akteure haben gute Chancen, angenommen zu werden.

In Krisenzeiten sind viele Staaten der Meinung, dass die Stärkung der Vertragsorgane möglichst kostenneutral erfolgen sollte.

Die moderaten Vorschläge der Hohen Kommissarin und anderer Akteure haben gute Chancen, angenommen zu werden.

²⁸ Belfast Statements, a.a.O. (Anm. 13), Abs. 22.

²⁹ OHCHR, Comprehensive Cost Review, a.a.O. (Anm. 4), S. 10f.

³⁰ Consultation for States Parties to International Human Rights Treaties, Genf, 7.–8.2.2012.

³¹ Strengthening, a.a.O. (Anm. 1), S. 68–73.

³² Strengthening, a.a.O. (Anm. 1), S. 80–88.

³³ Joint Statement. Informal Hearing for Civil Society. Intergovernmental Process on Treaty Body Strengthening (26 NGOs), 26.2.2013.