

Individualrechtsschutz unter den verschiedenen UN-Mechanismen - Teil 4

Norman Weiß:

Einführung in „UN Non-Treaty Procedures“

Menschenrechtsschutzverfahren der Vereinten Nationen, die nicht auf Verträgen basieren

-
- I. Überblick**
 - II. Das 1235er und das 1503er Verfahren**
 - 1) Entwicklung
 - 2) Resolution 1235
 - 3) Resolution 1503
 - a) Zielsetzung
 - b) Voraussetzungen
 - c) Ablauf
 - d) Bewertung
 - III. Thematische Mechanismen**
 - 1. Überblick
 - 2. Arbeitsweise der thematischen Mechanismen

I. Überblick

Nachdem in den ersten drei Folgen dieser Reihe¹ diejenigen Beschwerdeverfahren im Rahmen der Vereinten Nationen vorgestellt wurden, die auf der Basis eines mehrseitigen Vertrages Individualrechtsschutz gewährleisten, sollen nun andere Mechanismen vorgestellt werden. Diese sogenannten Nicht-Vertrags-Verfahren wurden etabliert, als die vertraglich begründeten Beschwerdemöglichkeiten noch nicht zur Verfügung standen. Nachdem in den Vereinten Nationen zunächst die Überzeugung vorherrschte,

¹ Norman Weiß, Einführung in den Individualrechtsschutz nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, MRM Heft 1/1996, S. 7-11; derselbe, Einführung in den Individualrechtsschutz nach der Anti-Rassismuskonvention der Vereinten Nationen, MRM Heft 2/1997, S. 34-38; derselbe, Einführung in den Individualrechtsschutz nach der Anti-Folter-Konvention der Vereinten Nationen, MRM Heft 3/1997, S. 10-15.

die Organisation könne sich grundsätzlich weder mit Individualbeschwerden oder allgemeinen Klagen über Menschenrechtsverletzungen befassen, entwickelte sich ab Ende der sechziger Jahre eine Vielzahl von Mechanismen, um zu überprüfen, ob und inwieweit Staaten die von den Vereinten Nationen gesetzten Menschenrechtsstandards beachteten.

Diese Nicht-Vertrags-Verfahren haben in der Folgezeit, mit der zunehmenden Etablierung der vertraglich geregelten Überprüfungsmechanismen, in gewisser Weise an Bedeutung verloren. Allerdings besteht ihre Attraktivität für Individualbeschwerdeführer gerade darin, daß sie die Möglichkeit bieten, die Sache unter etwas erleichterten formellen Bedingungen einer Prüfung zu unterziehen. Dem steht aber der unleugbare Nachteil einer fehlenden Einzelfallprüfung gegenüber.

Die Nicht-Vertrags-Verfahren lassen sich grob in zwei Gruppen untergliedern: Einige beziehen sich auf die generelle Situation in bestimmten Ländern, andere auf Einzelfälle. Daneben gibt es Mischformen, die beide Konstellationen erfassen. Darüber hinaus beschränken sich manche dieser Verfahren nur auf bestimmte Arten von Menschenrechtsverletzungen, während andere das gesamte Feld der Menschenrechte abdecken.

Wichtig für potentielle Beschwerdeführer ist auch, daß der Weg über ein Nicht-Vertrags-Verfahren auch dann eröffnet ist, wenn der Staat, dem eine Menschenrechtsverletzung vorgeworfen wird, Partei eines internationalen Menschenrechtsvertrages mit eigenem Überwachungsmechanismus ist.

Nachfolgend werden das sogenannte 1235er Verfahren, das 1503er Verfahren sowie verschiedene thematisch ausgerichtete Mechanismen vorgestellt. Für die beiden erstgenannten Verfahren sind die Menschenrechtskommission, ihre Unterkommission sowie verschiedene Arbeitsgruppen (working groups) zuständig.

II. Das 1235er und das 1503er Verfahren

1) Entwicklung

Zuständige Gremien sind die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen und ihre Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und zum Schutz von Minderheiten.² Die Menschenrechtskommission³ trifft sich jährlich für sechs Wochen in Genf. Sie besteht heute aus dreiundfünfzig Staatenvertretern, die vom Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) gewählt werden. Während die Menschenrechtskommission ein typisches intergouvernementales Gremium darstellt, sind in die Mitglieder der Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und zum Schutz von Minderheiten, die aus sechsundzwanzig Experten besteht, zumindest teilweise unabhängig. Man kann den Unterschied etwa so formulieren, daß sich die Menschenrechtskommission mehr mit der politischen Seite von Menschenrechtsfragen befaßt, während für die Unterkommission eher die tatsächlichen Geschehnisse und ihre rechtliche Bewertung im Vordergrund stehen.

Da jedes Gremium an das jeweils übergeordnete über die Ergebnisse seiner Sitzungen berichtet, ergibt sich typischerweise der folgende Zyklus: Zunächst tagt im August die Unterkommission, dann folgt die Menschenrechtskommission im Februar und März, anschließend ECOSOC im Juli und schließlich die Generalversammlung zwischen September und Dezember.

Nachdem die Menschenrechtskommission ins Leben gerufen worden war, erhielt sie zahlreiche Beschwerden von Individualpersonen, die auf Menschenrechtsverletzungen aufmerksam machten. Die Kommission stellte sich jedoch auf den Standpunkt, daß ihr keine Befugnis zu komme, sich mit ihr

² Siehe H. Stender: Schaubild zum Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen mit Erläuterungen, in: MRM Heft 1 / Oktober 1996, S. 12f.

³ Vgl. zu dieser das Stichwort in diesem Heft auf S. 5

bekanntgewordenen Menschenrechtsverletzungen zu beschäftigen.⁴

2) Resolution 1235

Diese Haltung wurde im Jahre 1967 aufgegeben. Mit seiner Resolution 1235 (XLII) ermächtigte der Wirtschafts- und Sozialrat die Menschenrechtskommission und ihre Unterkommission dazu,

„Informationen zu prüfen, die für schwere Verletzungen von Menschenrechten und Grundfreiheiten erheblich sind“.

Als Beispiel für solche Fälle wurde die Apartheidpolitik benannt.

Der Handlungsspielraum des Expertengremiums Unterkommission ist jedoch beschränkt. Lediglich die Menschenrechtskommission selbst kann „*eingehende Studien*“ über Situationen solcher Menschenrechtsverletzungen anstellen. Man sieht also, daß die Erörterung menschenrechtswidriger Lagen durch politische Gremien der Vereinten Nationen - gerade was die Auswahl des „Übeltäters“ angeht - keinen festen Regeln unterliegt. Ein wesentlicher Schritt von diesem offenen politischen Verfahren hin zu einer mehr justizförmigen Überprüfung von Menschenrechtsverletzungen sollte mit dem Verfahren nach Resolution 1503 unternommen werden.

Aus den nachfolgend beschriebenen Gründen wird das Verfahren nach der Resolution 1235 seit den achtziger Jahren wieder verstärkt betrieben. Sein durchgängig öffentlicher Charakter erzeugt insgesamt einen stärkeren Druck auf die Staaten. Allerdings bedeutet es in keiner Weise eine Überprüfung von Einzelfällen.

3) Resolution 1503

a) Zielsetzung

Die Resolution 1503 (XLVIII)⁵ eröffnet ein Verfahren, das der Feststellung dient, ob in einem Staat ein

„Gesamtzusammenhang schwerer und zuverlässig belegter Menschenrechtsverletzungen“⁶

besteht. Wie sich aus dem Begriff Gesamtzusammenhang ergibt, liegt die Bedeutung von Einzelbeschwerden nur darin, zur Gesamtbeurteilung beizutragen. Am Ende der Einzelbeschwerde steht also nicht die Feststellung der Verletzung von Menschenrechten im Einzelfall oder gar eine wie auch immer geartete Wiedergutmachungspflicht. Im Durchschnitt gehen pro Jahr 20.000 bis 25.000 Mitteilungen im Verfahren nach Resolution 1503 ein.

Thematisch beziehen sich diese Mitteilungen auf schwere Menschenrechtsverletzungen wie Folter, Verschwindenlassen, illegale Hinrichtungen, willkürliche Verhaftungen oder allgemeine Ausreiseverbote. Es kommen aber durchaus auch andere Felder in Betracht, wobei man sagen kann, daß leichtere Menschenrechtsverletzungen um so eher zur Untersuchung angenommen werden, desto verbreiteter und systematischer sie erfolgen.

b) Voraussetzungen

Um gegenüber dem politischen Verfahren nach Resolution 1235 eine größere Objektivität zu erreichen, wird an die individuellen Mitteilungen ein strengerer förmlicher Maßstab angelegt.

Die Mitteilung darf nicht anonym sein; Vertraulichkeit ist möglich, kann aber erfahrungsgemäß nicht absolut gewährleistet werden.

⁴ Bestätigt durch zwei Resolutionen des ECOSOC: Res. 75 (V) von 1947 und Res. 728 (XXVIII.) von 1949.

⁵ Vom 27. Mai 1970.

⁶ Im Original: „Consistent pattern of gross and reliably attested violations of human rights“.

Mitteilungen dürfen nicht bloße politische Kampfschriften sein, mit denen die Legitimität der Regierung angegriffen wird.

Es sollte vermieden werden, Massenmedien als einzige Informationsgrundlage zu verwenden. Dies liegt einerseits am amtlichen oder offiziellen Charakter der Medien in manchen Staaten, hat aber andererseits damit zu tun, daß einseitige und tendenziöse Mitteilungen geringere Aussichten darauf haben, angenommen zu werden.

Ferner muß aus der Mitteilung hervorgehen, daß von allen auf nationaler Ebene zur Verfügung stehenden Mitteln Gebrauch gemacht wurde und sie erschöpft sind (Rechtswegerschöpfung). Gegebenenfalls muß in der Mitteilung klargelegt werden, daß und warum etwaige Abhilfemaßnahmen ineffektiv oder zu langwierig sind. Hieran werden bei starken Hinweisen auf systematische und andauernde Menschenrechtsverletzungen niedrige Anforderungen gestellt.

Außerdem sollte die Mitteilung so schnell als möglich in Genf angebracht werden. Dieses Erfordernis ist im Zusammenhang damit zu sehen, daß das Verfahren nach Resolution 1503 andauernde Menschenrechtsverletzungen beleuchten will und zu lange Zeitabstände diesen Vorwurf entkräften könnten.

Um den erforderlichen Gesamtzusammenhang herzustellen, wird empfohlen, in der Mitteilung mehrere Menschenrechtsverletzungen aufzuführen. Damit ist der einzelne Beschwerdeführer praktisch ausgeschlossen. Ihm ist daher zu raten, sich an eine NGO zu wenden, die mehrere gleichgelagerte Fälle zusammenfaßt, oder sich mit anderen Opfern zusammensetzt. Für die behaupteten Menschenrechtsverletzungen ist soweit als möglich Beweis anzutreten. Hierfür kommen schriftliche Zeugenaussagen und Dokumente in Betracht.

In der Mitteilung sind die nach der Meinung des Beschwerdeführers verletzte Rechte gemäß den Artikeln der Allgemeinen Erklä-

rung der Menschenrechte anzugeben.

Schließlich sollte als Ziel der Mitteilung angegeben werden, daß man um Maßnahmen der Vereinten Nationen nachsucht, die den dargestellten Menschenrechtsverletzungen ein Ende bereiten.

Es empfiehlt sich im Sinne einer beschleunigten Bearbeitung, die Mitteilung in Englisch, Französisch oder Spanisch abzufassen; sie ist in sechsfacher Ausfertigung einzureichen. Eine fundierte Mitteilung sollte gleichwohl nicht ungebührlich lang sein; erfahrungsgemäß sind zehn bis zwanzig gehaltvolle Seiten ausreichend.

c) Ablauf

Das Verfahren läuft *vertraulich* ab, bis die Menschenrechtskommission entscheidet, dem Wirtschafts- und Sozialrat Empfehlungen vorzulegen.

Nachdem die Mitteilungen beim Menschenrechtszentrum der Vereinten Nationen⁷ eingegangen sind, werden sie zunächst den Regierungen der betroffenen Staaten zur etwaigen Stellungnahme zugeleitet. Mitteilungen und Stellungnahmen werden in vertraulichen Listen registriert. Anschließend werden sie (gegebenenfalls gemeinsam mit der Stellungnahme der Regierung) einer fünfköpfigen⁸ *Arbeitsgruppe der Unterkommission* zugeleitet. Diese prüft in nichtöffentlicher Sitzung, ob die einzelnen Mitteilungen Hinweise darauf enthalten, daß ein Gesamtzusammenhang schwerer und zuverlässig belegter Menschenrechtsverletzungen besteht. Sind drei Mitglieder der Arbeitsgruppe dieser Ansicht, werden diese Mitteilungen der Unterkommission zugeleitet. Die Unterkommission entscheidet in ebenfalls nichtöffentlicher Sitzung darüber,

⁷ Adresse:
Centre for Human Rights
United Nations Office
8-14 avenue de la Paix
1211 Geneva 10, Switzerland

⁸ Je ein Vertreter der fünf geographischen UN-Regionen.

welches Land aufgrund der ihr vorgelegten Mitteilungen der Kommission zur Beratung präsentiert werden soll.

Im Anschluß daran untersucht eine *Arbeitsgruppe der Menschenrechtskommission* diese Länderdossiers und macht der Kommission Empfehlungen, wie sie mit den dargestellten Situationen umgehen soll. Anders als die Arbeitsgruppe der Unterkommission hat diese keine Kompetenzen, um bestimmte Bereiche von der Überprüfung durch die Kommission auszunehmen.

Sobald die *Kommission* in ihren nichtöffentlichen Sitzungen selbst mit den Vorgängen befaßt ist, spricht man nicht mehr von Mitteilungen, sondern von den Gegebenheiten oder Situationen („situations“). Gemäß Resolution 1503 ist die Kommission dazu berechtigt, eine eingehende Studie zu unternehmen oder einen ad hoc-Ausschuß einzuberufen. Letzteres ist bislang noch nie vorgekommen, eingehende Studien wurden in bislang zwei Fällen unternommen und eine davon - zu Äquatorial Guinea - später veröffentlicht.

Wenn sie die Situation für entsprechend ernst hält und die Gegebenheit nicht beendet, greift die Kommission zu den folgenden vier *Maßnahmen*:

- Ernennung eines unabhängigen Experten oder Berichterstatters;
- Ersuchen des General-Sekretärs der Vereinten Nationen, mit den betroffenen Regierungen direkten Kontakt herzustellen;
- die Regierungen um zusätzliche Informationen bitten;
- die Situation unter weiterer Beobachtung zu halten.

In jedem Fall wird die Situation im Folgejahr wieder auf die Tagesordnung gesetzt.

Zum Abschluß der Sitzung teilt der Vorsitzende öffentlich die Namen der Staaten mit, aus denen Gegebenheiten erörtert wurden. Ebenso werden diejenigen genannt, deren

Gegebenheiten nicht weiter beobachtet werden.

Die Kommission kann ECOSOC bitten, den Namen des Landes auch in seinen öffentlichen Bericht aufzunehmen. Dies geschah bisher sehr selten, beispielsweise auf Bitten einer neuen Regierung im betreffenden Land (Argentinien nach der Ablösung der Militärdiktatur) oder um auf die völlige Blockade eines Landes zu reagieren (Äquatorial Guinea, das jegliche Mitarbeit verweigerte).

d) Bewertung

Das Verfahren nach Resolution 1503 hat die in es gesetzten Erwartungen nicht erfüllen können. Hierfür ist einerseits die außerordentliche Komplexität des Verfahrens, das über verschiedene Stufen läuft, verantwortlich. Aber auch der vertrauliche Charakter hat negative Auswirkungen. Zwar dient er zu Recht dem Schutz des Beschwerdeführers, doch fehlt gleichzeitig der heilsame Druck von Publizität auf den betroffenen Staat.⁹ Hinzu kommt drittens, daß die Untersuchungen immer erst dann einsetzen, wenn es zu einer großen Zahl von Menschenrechtsverletzungen in einem bestimmten Land gekommen ist.¹⁰

III. Thematische Mechanismen

1. Überblick

Dieser neue Typ von Untersuchungsverfahren wurde seit Beginn der 80er Jahre etabliert. Die thematischen Mechanismen beschäftigen sich mit einer Art von Menschenrechtsverletzungen wie beispielsweise Folter. Dabei steht nicht die Gesamtsituation in bestimmten Ländern, sondern durchaus der Einzelfall im Vordergrund.

⁹ Vgl. zu diesem Komplex Eckart Klein (Hrsg.), *Stille Diplomatie oder Publizität? Überlegungen zum effektiven Schutz der Menschenrechte*, 1997, insbesondere S. 39ff.

¹⁰ Allerdings wirken NGOs hier als Katalysatoren, indem sie in großer Zahl Beschwerden vor die Kommission bringen und so das Anliegen der Opfer bündeln.

Bisher wurden fünf solcher thematischer Mechanismen eingerichtet: Die Arbeitsgruppe für gewaltsames oder unfreiwilliges Verschwinden (1980), der Sonderberichterstatter für standrechtliche oder willkürliche Hinrichtungen (1982), der Sonderberichterstatter für Folter (1985), der Sonderberichterstatter für religiöse Intoleranz (1986) und schließlich die Arbeitsgruppe für willkürliche Verhaftungen (1991).

Ihnen ist gemeinsam, daß sie in ihren jährlichen Berichten an die Menschenrechtskommission sämtliche Fälle und Probleme konkret benennen. Dies erhöht natürlich den Publizitätsdruck auf die betroffenen Staaten.

2. Arbeitsweise der thematischen Mechanismen

Ihre jeweiligen Mandate¹¹ ermächtigen die fünf Kontrollmechanismen dazu, das ihren Arbeitsgegenstand bildende Phänomen zu untersuchen und effektiv auf ihnen unterbreitete Informationen reagieren zu können.

Hierzu gehört auch das Recht, Reisen in betroffene Staaten zu erbitten und entsprechende Einladungen zu akzeptieren.

Sie berichten jährlich an die Kommission sowie zusätzlich über die Eindrücke eventueller Inspektionsreisen.

Die Mandate geben den Mechanismen keine ausschließlichen Informationsquellen vor. Nachdem Informationen über Nichtregierungsorganisationen an sie gelangt sind, wenden sich die jeweiligen Gremien häufig direkt an die Betroffenen oder ihre Familien, um ergänzende Informationen zu erhalten. Erfahrungsgemäß steigert es aber die Aufmerksamkeit der Gremien, wenn ihnen die Informationen von einer bekannten und

vertrauenswürdigen Nichtregierungsorganisation übermittelt wird.

Bestimmte formelle Ansprüche an die Mitteilungen werden nicht erhoben, doch empfiehlt es sich, die behauptete Menschenrechtsverletzung möglichst genau und umfassend darzustellen.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, daß der *Ausschuß über den Status der Frauen* (CEDAW) versucht hat, ein Verfahren parallel zu dem nach Resolution 1503 zu etablieren, welches auf ungerechte Behandlung und Diskriminierung von Frauen beschränkt ist. Daneben gibt es ein Individualbeschwerdeverfahren, in dessen Rahmen CEDAW die unterbreiteten Mitteilungen zur Kenntnis nimmt. Beide Mechanismen haben bisher wenig Verbreitung erfahren und keine nennenswerte Bedeutung erlangt. Dies hängt auch damit zusammen, daß CEDAW sich - aufgrund der extrem kurzen Sitzungsperioden - nur alle zwei Jahre mit diesen Fragen befassen kann.

Literaturanzeige

Norman Weiß:
Die Todesstrafe aus völkerrechtlicher Sicht, in:

Boulanger / Hanfling / Heyes
(Hrsg.),
Zur Aktualität der Todesstrafe

1997, ISBN 3-87061-671-7, 29.- DM

¹¹ Arbeitsgruppe für gewaltsames oder unfreiwilliges Verschwinden, Res. MRK 20 (XXXVI); Sonderberichterstatter für standrechtliche oder willkürliche Hinrichtungen, Res. MRK 1982/35; Sonderberichterstatter für Folter, Res. MRK 1985/33; Sonderberichterstatter für religiöse Intoleranz, Res. MRK 1986/20; Arbeitsgruppe für willkürliche Verhaftungen, Res. MRK 1991/42.