



Generalversammlung

Verteilung: Allgemein
23. Mai 2005

Original: Englisch

Neunundfünfzigste Tagung

Tagesordnungspunkte 45 und 55

Integrierte und koordinierte Umsetzung und Weiterverfolgung der Ergebnisse der großen Konferenzen und Gipfeltreffen der Vereinten Nationen im Wirtschafts- und Sozialbereich und auf damit zusammenhängenden Gebieten

Weiterverfolgung der Ergebnisse des Millenniums-Gipfels

In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle

Bericht des Generalsekretärs

Addendum

Menschenrechtsrat

Erläuternde Mitteilung des Generalsekretärs*

Der Vorschlag des Generalsekretärs

1. Die Einrichtung eines Menschenrechtsrates würde der wachsenden Bedeutung, die in unserer kollektiven Rhetorik den Menschenrechten zugeordnet wird, konkrete Form geben. Die Aufwertung der Menschenrechtskommission zu einem eigenständigen Rat würde bedeuten, dass die Menschenrechte mit der Priorität behandelt werden, die ihnen in der Charta der Vereinten Nationen eingeräumt wird. Diese Lösung hätte den Vorteil struktureller und konzeptioneller Klarheit, da es in den Vereinten Nationen bereits Räte gibt, die sich mit zwei anderen zentralen Zielen befassen – mit Sicherheit und Entwicklung.

2. Die Menschenrechtskommission besitzt in ihrer derzeitigen Form manche beachtliche Stärken und kann auf eine stolze Geschichte zurückblicken, aber ihre Fähigkeit, ihre Aufgaben wahrzunehmen, wird durch neue Anforderungen in Frage gestellt und durch die Politisierung ihrer Tagungen und die Selektivität ihrer Arbeit untergraben. Mit Hilfe eines neuen Menschenrechtsrates könnten einige der wahrnehmungs- wie auch sachbezogenen Probleme, die sich im Zusammenhang mit der Kommission zunehmend stellen, gelöst werden, und die Effektivität des zwischenstaatlichen Instrumentariums der Vereinten Nationen

* Die Mitteilung wurde dem Präsidenten der Generalversammlung ursprünglich am 14. April 2005 vom Generalsekretär übermittelt, mit dem Ersuchen, sie den Mitgliedern der Generalversammlung zur Kenntnis zu bringen.

im Umgang mit Menschenrechtsfragen könnte einer eingehenden Neubewertung unterzogen werden.

3. Der Generalsekretär schlug in seinem Bericht "In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle" (A/59/2005) vom März 2005 die Einrichtung eines Menschenrechtsrates vor. Der Vorschlag lautet:

"Wenn die Vereinten Nationen den Erwartungen von Männern und Frauen in der ganzen Welt gerecht werden wollen – ja, wenn die Organisation die Sache der Menschenrechte ebenso ernst nehmen will wie die Sache der Sicherheit und der Entwicklung – dann sollten die Mitgliedstaaten übereinkommen, die Menschenrechtskommission durch einen kleineren ständigen Menschenrechtsrat zu ersetzen. Die Mitgliedstaaten müssten entscheiden, ob sie den Menschenrechtsrat zu einem Hauptorgan der Vereinten Nationen oder einem Nebenorgan der Generalversammlung machen wollen. In beiden Fällen würden seine Mitglieder jedoch mit einer Zweidrittelmehrheit der anwesenden und abstimmenden Mitgliedstaaten unmittelbar von der Generalversammlung gewählt. Durch die Schaffung dieses Rates würde den Menschenrechten eine autoritativere Stellung eingeräumt, wie sie dem Primat entspricht, der ihnen in der Charta der Vereinten Nationen zugewiesen wird. Die Zusammensetzung des Rates und die Amtszeit seiner Mitglieder sollte von den Mitgliedstaaten festgelegt werden. Die in den Rat gewählten Staaten sollten sich zur Einhaltung der höchsten Normen auf dem Gebiet der Menschenrechte verpflichten." (A/59/2005, Ziffer 183)

4. Der Menschenrechtsrat wäre **ein ständiges Organ**, er könnte regelmäßig und jederzeit zusammentreten, um sich mit drohenden Krisen zu befassen und um eine zeitnahe und vertiefte Prüfung von Menschenrechtsfragen vorzunehmen. Würden Menschenrechtsdiskussionen über die politisch befrachtete sechswöchige Tagungsperiode hinaus geführt, bliebe auch mehr Zeit für sachbezogene Folgemaßnahmen zu der Umsetzung von Beschlüssen und Resolutionen. Die Mitglieder des Rates wären stärker rechenschaftspflichtig und das Organ wäre repräsentativer, weil die **Wahl durch die gesamte Generalversammlung** erfolgen würde. Und weil der Rat direkt durch die Generalversammlung – das oberste beschlussfassende Organ der Vereinten Nationen – gewählt würde, hätte er auch mehr Autorität als die Kommission, die ein Nebenorgan des Wirtschafts- und Sozialrates ist. Tatsächlich liegt laut der Charta die Verantwortung für die Erfüllung der Aufgaben des Wirtschafts- und Sozialrates, einschließlich der Förderung der Menschenrechte, letzten Endes bei der Generalversammlung. Mit **einer kleineren Mitgliederzahl** könnte der Menschenrechtsrat Debatten und Erörterungen zielorientierter führen.

5. Nach Auffassung des Generalsekretärs sollte der Menschenrechtsrat **seinen Standort in Genf** haben, was es ihm gestatten würde, weiter in enger Kooperation mit dem Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte zu arbeiten. Der Welternährungsrat (1974-1995) ist ein Präzedenzfall für einen ständigen Rat, der von der Generalversammlung außerhalb von New York eingerichtet wurde. Auch der Internationale Gerichtshof in Den Haag ist ein auf der Charta beruhendes Hauptorgan, das seinen Sitz nicht in New York hat. Als ständiges Organ hätte der Rat zwar seinen Sitz in Genf, wäre aber flexibel genug, um auch in New York verstärkt Präsenz zu zeigen. So könnte er zu Sondertagungen in New York zusammentreten oder einzelne Unterorgane in New York ansiedeln, um besser mit der Generalversammlung, dem Sicherheitsrat und dem Wirtschafts- und Sozialrat zusammenzuwirken.

6. Der Generalsekretär ging in einer Rede vor der Menschenrechtskommission am 7. April 2005 detaillierter auf eine vorgeschlagene neue Schlüsselfunktion des Menschenrechtsrates ein: **die gegenseitige Überprüfung der Mitgliedsländer (Peer Review)**:

"Er sollte die ausdrücklich festgelegte Funktion einer Kammer für die gleichberechtigte gegenseitige Überprüfung haben. Seine Hauptaufgabe wäre es zu beurteilen, in welchem Maß alle Staaten allen ihren Menschenrechtsverpflichtungen nachkommen. Damit würde dem Grundsatz, dass die Menschenrechte allgemein gültig und unteilbar sind, konkret Ausdruck verliehen. Die bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sowie das Recht auf Entwicklung müssen gleiche Beachtung erfahren. Ferner sollte der Rat über die Voraussetzungen verfügen, Staaten technische Hilfe zu leisten und Staaten wie auch Organen der Vereinten Nationen Politikberatung zu gewähren. Im Rahmen dieses Systems könnte jeder Mitgliedstaat in regelmäßigen Abständen einer Überprüfung unterzogen werden. Eine solche Rotation sollte den Rat jedoch nicht daran hindern, sich mit etwaigen massiven und schweren Menschenrechtsverletzungen auseinanderzusetzen. Vielmehr wird der Rat in der Lage sein müssen, der internationalen Gemeinschaft akute Krisen zur Kenntnis zu bringen."

7. Der Mechanismus zur gegenseitigen Überprüfung würde die Berichtsverfahren gemäß den bestehenden Menschenrechtsverträgen ergänzen, aber nicht ersetzen. Diese Berichtsverfahren beruhen auf rechtlichen Verpflichtungen und beinhalten eine genaue Prüfung von Gesetzen, Vorschriften und Praxis im Hinblick auf spezifische Bestimmungen der Verträge durch unabhängige Expertengremien. Aus ihnen ergeben sich konkrete, maßgebliche Handlungsempfehlungen. Die gegenseitige Überprüfung wäre ein Prozess, in dessen Verlauf Staaten freiwillig ein Gespräch über Menschenrechtsfragen im eigenen Land führen. Grundlage wären die Verpflichtungen und die Verantwortung zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte, wie sie sich aus der Charta ergeben und in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zum Ausdruck gebracht werden. Die Umsetzung der Prüfungsergebnisse sollte als Gemeinschaftsaufgabe unternommen und die Staaten sollten bei der Entwicklung entsprechender eigener Fähigkeiten unterstützt werden.

8. Entscheidend für die gegenseitige Überprüfung ist der Gedanke der Universalität, das heißt, die Leistung aller Mitgliedstaaten in Bezug auf alle Menschenrechtsverpflichtungen sollte der Bewertung durch die anderen Staaten unterliegen. Die gegenseitige Überprüfung würde im Rahmen des Möglichen die Politisierung und Selektivität, die das bestehende System der Kommission prägen, vermeiden helfen. Sie sollte sich auf das gesamte Spektrum der Menschenrechte – bürgerliche, politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte – erstrecken. Der Menschenrechtsrat wird dafür Sorge tragen müssen, ein System der gegenseitigen Überprüfung zu entwickeln, das fair, transparent und praktikabel ist und in dem alle Staaten nach denselben Kriterien beurteilt werden. Voraussetzung für ein faires System ist Einvernehmen über die Qualität und Quantität der Informationen, die als Bezugsgrundlage für die Prüfung verwendet werden. Das Amt des Hohen Kommissars könnte bei der Zusammenstellung dieser Informationen eine zentrale Rolle übernehmen und für eine umfassende und ausgewogene Berücksichtigung aller Menschenrechte Sorge tragen. Die Ergebnisse aus den im Menschenrechtsrat vorgenommenen gegenseitigen Überprüfungen würden der internationalen Gemeinschaft helfen, die von ihr gewährte technische Hilfe und Politikberatung zu verbessern. Die Überprüfungen würden ferner dazu beitragen, gewählte Mitglieder in Bezug auf ihre Menschenrechtsverpflichtungen in der Verantwortung zu halten.

Fragen, die vor dem Gipfel im September 2005 erörtert werden sollen

9. Die Mitgliedstaaten werden sich vor dem Gipfel, der im September 2005 stattfinden soll, über eine Reihe von Fragen einigen müssen. Beratungen mit der Hohen Kommissarin wären natürlich Teil dieses Prozesses, und sie ist zur Mitwirkung bereit. Im Einzelnen sieht der Generalsekretär im Zusammenhang mit dem Menschenrechtsrat Einigungsbedarf bei den nachstehenden Fragen:

Mandat und Funktion

10. Zusätzlich zu den bisherigen Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Kommission gemäß den Resolutionen 1235 (XLII) und 1503 (XLVIII) des Wirtschafts- und Sozialrates würde der Menschenrechtsrat im Rahmen des oben beschriebenen Systems einer gleichberechtigten gegenseitigen Überprüfung die Situation aller Menschenrechte in allen Ländern betrachten. Bis sie vom Menschenrechtsrat nach dessen Einrichtung einer sorgfältigen Prüfung unterzogen werden, wären die thematischen und länderspezifischen Berichterstatter, die zwischenstaatlichen Arbeitsgruppen und die Unterkommission gehalten, dem Menschenrechtsrat Bericht zu erstatten. Der Menschenrechtsrat würde deren Mandate entsprechend seiner eigenen Aufgabenstellung, seinem Arbeitsplan und seinen Arbeitsmethoden überdenken und präzisieren oder ändern. Der vorgeschlagene Menschenrechtsrat ist nur eine Komponente im Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen, das ferner das Mandat des Hohen Kommissars, Sekretariatsfunktionen und die Vertragsorgane umfasst. Bei der Festlegung des Mandats und der Aufgaben des Menschenrechtsrates sollte bedacht werden, welche Aufgaben am besten auf zwischenstaatlicher Ebene wahrgenommen werden können, unter Berücksichtigung der Komplementarität mit anderen Organen und der Erfahrung der Kommission. Der Menschenrechtsrat sollte die Befugnis haben, anderen Organen der Vereinten Nationen Politikmaßnahmen zu empfehlen, die im Umsetzungsprozess helfen können.

11. Neben der vorgeschlagenen gegenseitigen Überprüfung, wie sie oben dargestellt wird, sollte der Menschenrechtsrat auch die folgenden Aufgaben wahrnehmen:

- Die Mitgliedstaaten sollten zusammenkommen und Maßnahmen ergreifen können, wenn sich ernste Menschenrechtssituationen entwickeln. Die Kommission hat in diesem Fall die Option, spezifische Länderresolutionen zu beschließen. Auch wenn dieses Instrument heute mit einem ungesunden Maß an Politisierung verbunden ist – eine Entwicklung, der die vorgeschlagene Aufgabe der gegenseitigen Überprüfung im Menschenrechtsrat entgegenwirken sollte –, muss doch die Fähigkeit, auf ernste Menschenrechtssituationen zu reagieren, erhalten und mit neuem Leben erfüllt werden. Ferner hat die Kommission die Möglichkeit, zu einer außerordentlichen Tagung zusammenzutreten, wenn eine Mehrheit der Mitglieder dem zustimmt. Auch diese Möglichkeit sollte vom Menschenrechtsrat beibehalten werden, dessen vorgesehene Form die Behandlung dringlicher Situationen außerhalb ordentlicher Tagungen erleichtern würde. Zudem wäre es für den Hohen Kommissar von Vorteil, ein ständiges Organ der Vereinten Nationen mit der Autorität eines eigenständigen Rates zum Handeln und zur Unterstützung aufrufen zu können. Ein Forum für den Dialog über Menschenrechtsfragen zwischen den Mitgliedstaaten unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft sollte erhalten bleiben. Der Dialog würde ein konstruktives Eingehen auf Bereiche ermöglichen, in denen Uneinigkeit besteht, und mit seiner Hilfe könnten kreative Lösungen für den Umgang mit neuen Fragen und Entwicklungen gefunden werden, insbesondere mit Menschenrechtsproblemen, für die die vorhandenen internationalen Normen nicht eindeutig sind. Nichtstaatliche Organisationen spielen eine entscheidende Rolle, indem sie zur Politikbildung beitragen und den Mitgliedstaaten die Auffassungen der Beteiligten vor Ort nahe bringen. Dank ihrer wachsenden Bedeutung und Regsamkeit nehmen nationale Institutionen ebenso wie nichtstaatliche Organisationen in der Menschenrechtsdebatte heute eine zentrale Stellung ein.
- Der vorgeschlagene Menschenrechtsrat sollte eine Schlüsselrolle dabei übernehmen, das Völkerrecht auf dem Gebiet der Menschenrechte zu überwachen und zu seiner Auslegung und Entwicklung beizutragen. Völkerrechtliche Vorschriften und Normen sind zentrale Bestandteile des Systems der Vereinten Nationen zum Schutz der Menschenrechte; der Katalog der internationalen Menschenrechtsnormen, den die

Kommission bislang entwickelt hat, ist vielleicht sogar ihr größtes Vermächtnis. Als ständiges Organ könnte der Menschenrechtsrat Wege finden, um die Verzögerungen zu vermeiden, die in der Kommission derzeit bei einigen normsetzenden Aktivitäten auftreten. Die Einrichtung eines Menschenrechtsrates würde auch die ausnehmend wichtige Arbeit der Vertragsorgane stützen, die in den letzten zwanzig Jahren bedeutend zur Entwicklung des Völkerrechts beigetragen hat, und sie könnte das System im Hinblick auf eine bessere Ausübung des Ratsmandates straffen und stärken helfen.

Zusammensetzung

12. Die Mitglieder des Menschenrechtsrates würden nicht vom Wirtschafts- und Sozialrat, sondern mit Zweidrittelmehrheit von der Generalversammlung gewählt, ein Wahlverfahren, das demjenigen für die Charta-Organe ähnlich ist und die Bedeutung widerspiegelt, die dem Organ zuerkannt wird. Die Wahl durch die gesamte Generalversammlung würde die Rechenschaftspflicht des Rates gegenüber allen Mitgliedern der Organisation stärken. Die Mitgliedstaaten werden über Amtszeiten, Wahlmodus und Rotation der Mitglieder im Menschenrechtsrat entscheiden müssen. Beschließen die Mitgliedstaaten, Mitglieder des Menschenrechtsrates auf regionaler Basis zu wählen, dann sollten alle regionalen Gruppen in dem Verhältnis vertreten sein, in dem sie auch in den Vereinten Nationen vertreten sind.

Größe

13. Die Menschenrechtskommission hat derzeit 53 Mitglieder, nur eines weniger als der Wirtschafts- und Sozialrat, der die Kommissionsmitglieder wählt. Ursprünglich nur aus 18 Mitgliedern bestehend, hat die Kommission im Verlauf der Jahre eine dramatische Erweiterung erfahren. Mit weniger Mitgliedern könnte der Menschenrechtsrat zielgerichtetere Erörterungen und Debatten führen. Würde die Kommission zu einem Rat aufgewertet, hätten die Staaten mehr Möglichkeiten, einen Sitz in einem der drei Räte der Vereinten Nationen innezuhaben.

Haupt- oder Nebenorgan

14. Es gibt zwei Möglichkeiten, den Menschenrechtsrat einzurichten: als Hauptorgan oder als Nebenorgan der Generalversammlung. Als Hauptorgan der Vereinten Nationen wäre der Menschenrechtsrat gleichberechtigt mit dem Sicherheitsrat und dem Wirtschafts- und Sozialrat. In diesem Fall müsste die Charta geändert werden. Würde der Rat als Nebenorgan der Generalversammlung eingerichtet, wäre keine Chartaänderung notwendig. In dem einen wie dem anderen Fall sollte die hohe Schranke der Zweidrittelmehrheit gewahrt bleiben, die für Charta-Organe und "wichtige Fragen" vorgesehen ist.

Zu fassender Beschluss

15. Nach Prüfung der obigen Fragen könnten die Mitgliedstaaten übereinkommen, die Einrichtung eines Menschenrechtsrates in der Schlusserklärung des Gipfels im September 2005 im Prinzip zu billigen. Der Bericht des Generalsekretärs enthält folgenden Formulierungsentwurf:

"... übereinzukommen, die Menschenrechtskommission durch einen kleineren ständigen Menschenrechtsrat als Hauptorgan der Vereinten Nationen oder Nebenorgan der Generalversammlung zu ersetzen, dessen Mitglieder von der Generalversammlung mit Zweidrittelmehrheit der anwesenden und abstimmenden Mitglieder direkt gewählt werden" (A/59/2005, Anlage, Ziffer 8 (e)).

Fragen, die nach dem Gipfel im September 2005 erörtert werden sollten

16. Weitere Einzelheiten zu der Art und Weise, wie der Menschenrechtsrat die oben dargestellten Aufgaben wahrnehmen würde, sowie Details zu seiner Größe, Zusammensetzung und Einrichtung wären nach dem Gipfel zu erarbeiten. Tatsächlich bliebe es in vielen Fällen dem Rat überlassen, die bestehenden Aufgaben, Verfahren und Arbeitsgruppen der Kommission zu bestätigen, neu zu gestalten oder für überholt zu erklären. Die besonderen Verfahren und die Einbeziehung nichtstaatlicher Organisationen sind zwei Aspekte der Tätigkeit der Kommission, die auch im Menschenrechtsrat fortgeführt werden sollten.

17. Ein weiterer Fragenkomplex, mit dem es sich noch weiter auseinanderzusetzen gilt, umfasst die Rolle und das Mandat des Menschenrechtsrates im Verhältnis zu den anderen Bestandteilen des Menschenrechtssystems der Vereinten Nationen, insbesondere dem Amt des Hohen Kommissars, anderen Organisationen und Programmen der Vereinten Nationen, die sich mit Menschenrechten befassen, den Organen zur Überwachung der Vertragseinhaltung, der Generalversammlung, dem Sicherheitsrat, dem Wirtschafts- und Sozialrat und der vorgeschlagenen neuen Kommission für Friedenskonsolidierung. Die Schaffung des Menschenrechtsrates würde die Menschenrechtsarbeit dieser anderen Bestandteile stärken. Zum Beispiel böte der Menschenrechtsrat eine Chance, die Tagesordnung des Dritten Ausschusses der Generalversammlung durch Abstimmung mit der Arbeit des Menschenrechtsrates zu straffen. Auch könnte er die Generalversammlung in ihrer Fähigkeit stärken, noch vorhandene Lücken bei der Umsetzung und systematischen Berücksichtigung der Menschenrechte im gesamten System der Vereinten Nationen zu analysieren und die Aufmerksamkeit auf sie zu lenken. Der Rat könnte zudem bei der Einrichtung verschiedener, vor allem auf Hilfe für Entwicklungsländer gerichteter freiwilliger Fonds und bei der Mobilisierung von Unterstützung und Beiträgen für diese behilflich zu sein.