

Sozialfragen und Menschenrechte

Beratender Ausschuss des Menschenrechtsrats:

1. Tagung 2008

- Arbeitsmethoden festgelegt
- Fortführung wichtiger Studien der Unterkommission angeregt

Norman Weiß

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Norman Weiß, Menschenrechts-Unterkommission, 57. Tagung 2005 und 58. Tagung 2006, VN, 1/2007, S. 25ff., fort.)

Der **Beratende Ausschuss des Menschenrechtsrats (Advisory Committee – AC)** ist das Nachfolgeorgan der Menschenrechts-Unterkommission der ehemaligen Menschenrechtskommission. Nach Resolution 60/251 der UN-Generalversammlung vom 15. März 2006 hatte der Menschenrechtsrat (MRR) alle Mandate und Funktionen der Menschenrechtskommission für ein Jahr fortführen dürfen, darunter auch die Unterkommission. Der MRR entschied, dass die Unterkommission im August 2006 zu ihrer letzten Sitzung zusammenkommen sollte. Seither wurde über eine Nachfolgelösung beraten. Schließlich wurde der AC mit Resolution 5/1 des MRR vom 18. Juni 2007 eingerichtet. Mit dieser Resolution schloss der Rat die Bildung seiner Unterorgane und Mechanismen ab.

Struktur

Der Ausschuss besteht aus 18 Sachverständigen, die in ihrer persönlichen Eigenschaft tätig werden. Seine Aufgabe ist es, als ›Think Tank‹ für den Menschenrechtsrat zu fungieren. Die Sachverständigen können von allen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen vorgeschlagen werden. Dabei sollen Nationale Menschenrechtsinstitutionen (NMRI) und nichtstaatliche Organisationen (NGOs) einbezogen werden, um die größtmögliche Expertise für den MRR verfügbar zu machen und eine ausreichende gesellschaftliche Absicherung der jeweiligen Experten zu erreichen. Erforderlich ist es deswegen, dass die Experten über anerkannte Kompetenz und Erfahrung im Bereich der Menschenrechte verfügen, von hoher moralischer Inte-

Unterkommission (1947) (UN Doc. ECOSOC Res. 9 (II) v. 21.6.1946)	Beratender Ausschuss (2008) (UN Doc. A/HRC/RES/5/1 v. 18.6.2007)
26 Mitglieder	18 Mitglieder
Wahl durch die Menschenrechtskommission, Nominierung durch UN-Mitgliedstaaten	Geheime Wahl durch den Menschenrechtsrat
Verteilung der Mitglieder auf die Regionen	
7 Afrika, 6 Westeuropa und andere, 5 Asien, 5 Lateinamerika und Karibik, 3 Osteuropa	5 Afrika, 5 Asien, 3 Lateinamerika und Karibik, 3 Westeuropa und andere, 2 Osteuropa
3-jährige Amtszeit Unbegrenzte Wiederwahl	3-jährige Amtszeit Einmalige Wiederwahl
Initiativrecht	Kein Initiativrecht, nur auf Weisung des Menschenrechtsrats
Eigene Resolutionen und Beschlüsse zu allen Menschenrechtsthemen, aber keine zu Ländersituationen	Keine eigenen Resolutionen oder Beschlüsse; Keine Äußerungen zu einzelnen Ländern, nur zu Themen
Eine Tagung von vier Wochen pro Jahr	Bis zu zwei Tagungen von maximal zehn Arbeitstagen (zwei Wochen) pro Jahr

grität sowie unabhängig und unparteilich sind. Überschneidungen mit Regierungsfunktionen sind zu vermeiden. Außerdem soll es nicht zu einer Akkumulierung von menschenrechtlichen Funktionen kommen. Auf dieser Grundlage wählt der MRR die Mitglieder des AC in geheimer Wahl. Jeweils fünf der Sachverständigen kommen aus den afrikanischen und den asiatischen Staaten, jeweils drei aus der Gruppe der lateinamerikanischen und karibischen Staaten sowie derjenigen der westeuropäischen und anderen Staaten. Zwei Experten kommen aus der Gruppe der osteuropäischen Staaten. Die Mitglieder des AC werden für einen Zeitraum von drei Jahren gewählt und können nur einmal wiedergewählt werden.

Arbeitsweise

Der AC hat die Aufgabe, dem MRR Expertise zur Verfügung zu stellen. Dabei stehen Studien und forschungsbasierte Beratung im Mittelpunkt. Diese Expertise soll ausdrücklich nur auf Anforderung des Rates erbracht werden, in Übereinstimmung mit dessen Resolutionen und unter seiner Leitung. Die Arbeit des Beratenden Ausschusses soll umsetzungsorientiert sein. Dabei soll das Hauptaugenmerk seiner Ratschläge auf die Themen begrenzt sein, die unter das Mandat des MRR fallen.

Aufgabe des AC ist es nicht, Resolutionen oder Beschlüsse zu verabschieden. Der Ausschuss kann im Rahmen der Vorgaben des MRR Vorschläge machen, die der Rat prüft und gegebenenfalls bestätigt. Er kann ferner Anregungen geben, um die Effizienz seiner Verfahren zu erhö-

hen, und zusätzliche Forschungsvorschläge im Rahmen des Arbeitsprogramms machen, das der Menschenrechtsrat vorgibt.

Der Ausschuss trifft sich zu bis zu zwei Tagungen für insgesamt maximal zehn Arbeitstage im Jahr. Zusätzliche Tagungen können *ad hoc* nach vorheriger Zustimmung des MRR einberufen werden. Dieser kann den Ausschuss beauftragen, bestimmte Aufgaben im Plenum, in kleineren Gruppen oder durch Einzelpersonen wahrzunehmen. Über diese Tätigkeiten wird der Ausschuss an den Rat berichten. Die Mitglieder des Beratenden Ausschusses sind dazu aufgerufen, auch zwischen den Tagungen miteinander zu kommunizieren; dies kann allein oder in Gruppen geschehen. Keinesfalls soll der AC Unterorgane einrichten, solange er nicht vom MRR hierzu bevollmächtigt wird. Um seine Aufgaben wahrzunehmen, ist der Beratende Ausschuss dazu aufgerufen, mit Staaten, NMRI, NGOs und anderen zivilgesellschaftlichen Gruppen in Kontakt zu treten und dabei in Übereinstimmung mit den Arbeitsweisen des MRR zu handeln.

Es soll einer ganzen Reihe von Akteuren möglich sein, an der Arbeit des AC auf der Grundlage besonderer Übereinkommen teilzunehmen, hierzu gehört insbesondere ECOSOC-Resolution 1996/31 sowie die vom MRR und der vormaligen Menschenrechtskommission eingeübten Praxis. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass Mitgliedstaaten und Beobachterstaaten, darunter auch Nichtratsmitglieder, Sonderorganisationen, andere internationale Organisationen und NMRI, aber auch NGOs effektiv zur Arbeit des Ausschusses beitragen.

1. Tagung

Der Beratende Ausschuss ist vom 4. bis zum 15. August 2008 zu seiner ersten Tagung in Genf zusammengekommen. Ihm gehören die europäischen Mitglieder Jean Ziegler (Schweiz, bis 2009), Wolfgang S. Heinz (Deutschland, bis 2010) und Emmanuel Decaux (Frankreich, bis 2011) an; aus der osteuropäischen Gruppe sind Latif Hüseyinov (Aserbaidzhan, bis 2011) und Vladimir Kartashkin (Russland, bis 2010) gewählt. Miguel Alfonso Martínez aus Kuba wurde zum Vorsitzenden gewählt. Er hat im Konsens 13 Empfehlungen (recommendations) verabschiedet.

Im Vordergrund der konstituierenden Tagung standen Fragen der Arbeitsorganisation und der künftigen Verfahrensweise. Der Beratende Ausschuss orientierte sich dabei an der bewährten Praxis anderer UN-Gremien. NGOs erhalten zu jedem Tagungsordnungspunkt Zeit, Erklärungen abzugeben. Um die Details der Verfahrensregeln auszuarbeiten, berief der Ausschuss eine fünfköpfige Arbeitsgruppe ein, der das deutsche Mitglied Heinz angehört. Der Ausschuss empfahl dem MRR ferner, Offizielle Protokolle (Official Summary Records) der Ausschusstagungen anzufertigen und veröffentlichen zu lassen.

Es gibt eine Reihe von Studien, die die Menschenrechts-Unterkommission begonnen, aber noch nicht abgeschlossen hatte. Der Ausschuss empfiehlt dem MRR, über deren Fortführung zu entscheiden und weist darauf hin, dass seine Mitglieder über die notwendige Expertise verfügen, die Arbeiten gegebenenfalls fortzuführen (Empfehlung 1/13). Der Ausschuss weist besonders auf folgende Themen hin:

- Diskriminierung im System der Strafjustiz,
- Korruption und ihre Auswirkungen auf den vollständigen Genuss der Menschenrechte,
- Diskriminierung aufgrund von Arbeit und Herkunft sowie
- Rolle von Staaten beim Schutz der Menschenrechte mit Blick auf die Aktivitäten transnationaler Unternehmen.

Die bereits abgeschlossenen Studien und Papiere der Unterkommission sollten, so empfiehlt der Beratende Ausschuss dem MRR, bald als UN-Dokumente veröffentlicht werden (Empfehlung 1/10). Der Beratende Ausschuss beschloss ferner, zwei

seiner Mitglieder mit der Beobachtung des vom MRR mit Resolution 6/13 vom 28. September 2007 institutionalisierten Sozialforums zu betrauen und über dessen Arbeit zu berichten. Zwei weitere Ausschussmitglieder sollen den anderen Mitgliedern über die Arbeit des Forums für Minderheitenfragen und des Expertenmechanismus für die Menschenrechte der indigenen Völker berichten.

Der Ausschuss beschloss, das wichtige und komplexe Thema ›Selbstbestimmungsrecht der Völker‹ nur dann zu behandeln, wenn er vom MRR ausdrücklich hierzu aufgefordert wird (Empfehlung 1/12).

Die inhaltliche Arbeit des Beratenden Ausschusses wurde durch mehrere Resolutionen des MRR vorgezeichnet. Beruhend auf Resolution 6/10 des MRR diskutierte der Beratende Ausschuss nach Einführung durch einen Vertreter des Amtes des Hohen Kommissars für Menschenrechte Fragen auf dem Gebiet Menschenrechtsbildung und -training. Für diesen Themenkomplex wurde eine fünfköpfige Arbeitsgruppe eingesetzt, die nach sieben, überwiegend öffentlichen Treffen einen Empfehlungsentwurf vorlegte. Dieser Entwurf wurde ohne Abstimmung angenommen. Darin wird ein Papier der Arbeitsgruppe begrüßt, in dem diese ihr Arbeitsprogramm formuliert (Empfehlung 1/1).

Auf gleiche Weise wurde mit dem Thema Recht auf Nahrung verfahren (Empfehlung 1/8). In inhaltlicher Nähe hierzu stehen Empfehlungen des Beratenden Ausschusses zu den Themen Hungerflüchtlinge (Empfehlung 1/6) und Recht auf Nahrung in UN-Flüchtlingslagern (Empfehlung 1/7). Konkret schlägt das Gremium vor, der MRR und der Generalsekretär sollen sich dafür einsetzen, dass Hungerflüchtlingen der Schutz des Verbots der Zurückweisung an der Grenze (Non-Refoulement) zugute komme. Um die aus Nahrungsmangel resultierenden, vielfältigen Missstände in den UN-Flüchtlingslagern insbesondere für Kinder zu beseitigen, empfiehlt der Ausschuss dem Rat, die Mitgliedstaaten dringend zu einer substantziellen Erhöhung ihrer freiwilligen Finanzbeiträge aufzufordern.

Auf der Grundlage von Resolution 6/30 des MRR diskutierte der Beratende Ausschuss die Menschenrechte von Frauen, insbesondere mit Blick darauf, sie durchgängig in das System der Vereinten Natio-

nen zu integrieren (gender mainstreaming). Mit Empfehlung 1/4 beauftragte der Ausschuss drei seiner Mitglieder, einen Richtlinienentwurf für die Umsetzung von ›gender mainstreaming‹ in der Ausübung seines Mandats zu erarbeiten. Gleichzeitig richtete der AC die Bitte an den MRR, eine fünfköpfige Expertengruppe einzurichten, die konkrete Maßnahmen zur Erreichung echter Gleichberechtigung im UN-System erarbeiten sollen.

Mit Blick auf das weite Themenfeld ›Förderung einer demokratischen und gerechten internationalen Ordnung‹ verabschiedete der Beratende Ausschuss eine sechszeilige Empfehlung, die nur besagt, dass er sich weiter mit dem Thema beschäftigen wird (Empfehlung 1/2). Der Menschenrechtsrat hatte in Resolution 7/28 beschlossen, während seiner 9. Tagung eine Podiumsdiskussion zum Thema ›vermisste Personen‹ durchzuführen, und den Ausschuss beauftragt, eine Studie zu besten Verfahrensweisen zu erarbeiten. Die hiermit betrauten sowie zwei weitere Ausschussmitglieder sollten an dieser Diskussion teilnehmen, so der Vorschlag des AC, damit die weitere Arbeit zusätzliche Impulse erhalten könne. Eine Empfehlung zu den Rechten von Menschen mit Behinderungen kam nicht zustande. Um die Diskriminierung von ›Menschen, die von Lepra betroffen sind, und ihrer Familienmitglieder‹ zu bekämpfen, beauftragte der Ausschuss sein Mitglied Shigeki Sakamoto, einen Entwurf von Grundsätzen und Richtlinien bis zum Januar 2009 zu erarbeiten (Empfehlung 1/5).

Ausblick

Klar erkennbar ist die Tendenz des MRR, dem AC von Anfang an nur einen begrenzten Spielraum zu lassen. Hier ist vor allem der Wegfall des Initiativrechts zu beklagen, über das die Unterkommission verfügt hatte. Der inhaltliche Akzent, der vom AC auf das Thema ›Menschenrechtsbildung und -training‹ gelegt wurde, ist sehr zu begrüßen. Hierbei handelt es sich um einen der Schlüsselbereiche, die notwendig sind, um den vollständigen Genuss aller Menschenrechte für alle Menschen zu ermöglichen.

Weitere Informationen: Bericht: Report of the Advisory Committee on its First Session, Genf, 4–15 August 2008, UN Doc. A/HRC/10/2-A/HRC/AC/2008/1/2 v. 3.11.2008, http://www2.ohchr.org/english/bodies/hr_council/advisorycommittee/docs/A-HRC-10-2.doc