AMNESTY INTERNATIONAL

Fragen und Antworten zur Universellen Menschenrechtsprüfung UPR (*Universal Periodic Review*) des Menschenrechtsrats.

Stand Juni 2008

Was ist die Universelle Menschenrechtsprüfung (UPR, *Universal Periodic Review*)?
Die UPR ist ein Instrument des Menschenrechtsrats, mit dem alle vier Jahre die Einhaltung der Menschenrechts-Verpflichtungen der 192 UN Mitgliedstaaten überprüft werden. Es handelt sich um einen kooperativen Mechanismus, der sich auf objektive und sachliche Informationen stützt und alle Staaten gleich behandelt. Die Überprüfung soll die untersuchten Staaten ganz einbinden, ohne dass dabei die Staaten über Gebühr belastet werden. Die Arbeit der Gremien der Menschenrechtskonventionen (Frauen, Kinder, Anti-Folter, etc.) soll nicht dupliziert werden.

Das Verfahren der UPR umfasst:

- Die Vorbereitung der Basisdokumente durch den Staat oder andere Zuständige, auch durch Konsultationen auf nationaler Ebene und die Information durch Organisationen der Zivilgesellschaft.
- Ein dreistündiger interaktiver Dialog in der UPR-Arbeitsgruppe zwischen dem Staat und den anderen UN Mitgliedstaaten.
- Die Annahme des Berichts über die Ergebnisse der Überprüfung durch die UPR-Arbeitsgruppe.
- Die Annahme des Prüfberichts durch den Menschenrechtsrat bei der nächsten regulären Sitzung.
- Das Follow-up und die Umsetzung durch den Staat und andere Zuständige.

Die Universelle Menschenrechtsprüfung ist ein neuer Mechanismus, der erst unter Beweis stellen muss, ob er zu Verbesserungen beim Schutz und der Förderung der Menschenrechte führt. Es ist wichtig, dass die Staaten und andere Betroffene, einschließlich der NGOs, das Potenzial konstruktiv nützen. Dazu gehört auch die Erarbeitung von guten Beispielen.

Warum hat der Menschenrechtsrat die UPR eingerichtet?
Der Vorläufer der UPR, die UN-Menschenrechtskommission, wurde vielfach dafür kritisiert, einzelne Länder selektiv an den Pranger zu stellen und mit zweierlei Maß zu messen. (Die Kommission befasste sich in ihren Jahresberichten nur mit einer kleinen Zahl von Ländern und scheute oft aus politischen Gründen vor Kritik von Menschenrechtsverletzungen zurück.)
Die UPR ist für alle Länder verpflichtend und legt an alle dieselbe Meßlatte. Sie bietet die Möglichkeit, in der wichtigsten überstaatlichen UN-Organisation die Lage in Ländern anzusprechen, die vorher von der Menschenrechtskommission nie beachtet wurden.

Ist der UPR die einzige Einrichtung des Menschenrechtsrats, um die Lage in den Ländern anzusprechen?
Nein, der Rat hat die Möglichkeit, Länderresolutionen zu verabschieden und andere Verfahren zu nutzen, die auch der Menschenrechtskommission schon zur Verfügung standen, inklusive der vertraulichen „Klagsverfahren“. Man wird sehen, wie der Rat die Balance zwischen UPR und den anderen Möglichkeiten herstellt, Menschenrechtsverstöße zu thematisieren. Aus der Resolution

60/251 der UN Generalversammlung (1) geht hervor, dass die UPR ein Instrument unter vielen ist, um die Menschenrechtssituation in einem Land zu thematisieren.

Was ist das Ziel der UPR?

- Die Verbesserung der Menschenrechtslage vor Ort
- Die Erfüllung der Verpflichtungen des Staates und die Identifizierung von Verbesserungsmöglichkeiten und Herausforderungen
- Erweiterung der Kapazität des Staates zum Schutz der Menschenrechte
- Austausch über „gute Praxis“ zwischen den Staaten
- Kooperation bei der Förderung und beim Schutz der Menschenrechte
- Ermutigung zur vollen Kooperation mit dem Rat und seinen Einrichtungen (z.B. den Special Procedures und den Klagsverfahren) und anderen UN Menschenrechtsinstitutionen (Büro der Hochkommissarin für Menschenrechte OHCHR, den Gremien der Menschenrechts-konventionen, usw.)

Was ist die Rechtsbasis für den UPR?

- Die UN Charta
- Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
- Die Menschenrechtskonventionen, die der Staat ratifiziert hat (in Österreich: Pakt für politische & bürgerliche Rechte, Pakt für wirtschaftliche, soziale & kulturelle Rechte, Kinderrechtskonvention, Frauenrechtskonvention, Anti-Rassismuskonvention, Anti-Folterkonvention, Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen)
- Versprechen und Verpflichtungen durch den Staat, z.B. Versprechen im Zusammenhang mit Wahlen für den Rat und in Aussagen beim Rat auf hoher Ebene
- Internationales humanitäres Völkerrecht

Auf welchen Informationen wird der Bericht beruhen?

Drei Schlüsseldokumente werden zu Grunde gelegt (2):

1. Informationen, die der untersuchte Staat bereitstellt. Bei den meisten Staaten wird das die Form eines nationalen Berichts haben (max. 20 Seiten); es ist aber auch möglich, die Information nur mündlich vorzutragen (3). Der Rat empfiehlt, dass die Informationen in einem breiten Konsultationsprozess auf nationaler Ebene vorbereitet werden (4).
2. Eine Zusammenstellung der Informationen aus den Berichten der Vertragspartner, den Speziellen Verfahren (*special procedures*) und anderer relevanter UN-Agenturen wird vom OHCHR (Büro der Hochkommissarin für Menschenrechte) erstellt.
3. Eine Zusammenfassung (ebenfalls vom OHCHR) von weiteren „glaubwürdigen und verlässlichen Informationen“ durch andere Gruppen, etwa VertreterInnen der Zivilgesellschaft, Frauengruppen, Menschenrechtsinstitutionen, Gewerkschaften, kirchliche Gruppen, etc. (max. 10 Seiten)

Was wird der nationale Bericht enthalten?

Der Rat hat Richtlinien für die Erstellung und den Inhalt nationaler Berichte verabschiedet (6). Die Berichte sollten enthalten:

- Eine Beschreibung der Methodik und der breiten Befragungsprozeduren bei der Erstellung des Berichts
- Informationen über den rechtlichen und institutionellen Menschenrechtsrahmen - Verfassung, Gesetzgebung. Politik, Institutionen
- Informationen über die Umsetzung der internationalen Menschenrechtsverpflichtungen, der nationalen Gesetze und Zusagen, über nationale Menschenrechtseinrichtungen, öffentliche Meinung und Zusammenarbeit mit Menschenrechtseinrichtungen
- Informationen über Fortschritte und „gute Praxis“, über Schwierigkeiten und Hindernisse
- Nationale Prioritäten und Initiativen, um Schwierigkeiten und Hindernisse zu überwinden und die Menschenrechtslage zu verbessern
- Erwartungen für den Aufbau von Kapazitäten und Erfordernisse für technische Assistenz
- Follow-up zu früheren Berichten (ab der zweiten Evaluierungsrunde ab 2012)

Wer wird die Wertung vornehmen?
Die Bewertung aller UN-Mitglieder findet in der UPR-Arbeitsgruppe statt, die aus 47 Ratsmitgliedern besteht. Jedes Ratsmitglied wird über die Zusammensetzung seiner Delegation bei der UPR-Arbeitsgruppe, der MenschenrechtsexpertInnen angehören können, entscheiden.
Drei Berichterstatter, die *Rapporteur Troika* wird aus den 47 Ratsmitgliedern ausgewählt, um die einzelnen Wertungen zu erleichtern. Der evaluierte Staat kann verlangen, dass einer der Berichterstatter aus seiner eigenen regionalen Gruppe kommt und kann auch einen ausgewählten Berichterstatter ablehnen – allerdings nur *ein* Mal. Ein Berichterstatter kann sich auch für ein bestimmtes Land entschuldigen lassen, dann wird eine anderer bestellt.
Trotz der Schaffung der Troika wird die Bewertung de facto von jenen Staaten durchgeführt, die sich beim interaktiven Dialog beteiligen und vorher Fragen an den betreffenden Staat stellen. Die Funktionen der Berichterstatter sind derzeit wie folgt beschränkt:

- Fragen, die im Voraus an den Staat gestellt wurden, vorzulegen
- Einen Bericht über den interaktiven Dialog in der Arbeitsgruppe, die sich mit dem betreffenden Staat befasste, mit Hilfe des UPR Sekretariats zu entwerfen
- Diesen Entwurf der UPR Arbeitsgruppe vorzulegen

Welchen Ablauf hat die Bewertung typischerweise?

- Der Staat veranlasst eine breite nationale Beratung bei der Vorbereitung des nationalen Berichts für die Bewertung, unter Einschluss der Zivilgesellschaft, nationaler Menschenrechtsorganisationen und anderer Zuständiger.
- Der Staat bereitet rechtzeitig einen nationalen Bericht von bis zu 20 Seiten vor, der in die 6 offiziellen UN Sprachen übersetzt wird - 6 Wochen vor der Bewertung durch die UPR Arbeitsgruppe (entsprechend der UN-internen „6-Wochen-Regel“ für die Verteilung von Dokumenten).
- Das OHCHR bereitet zwei Dokumente vor, jedes mit max. 10 Seiten: eine Zusammenstellung von Informationen der Vertragspartner, der Speziellen Verfahren (*special procedures*) und anderer UN-Agenturen; eine Zusammenfassung anderer „glaubwürdiger und verlässlicher Informationen“, z.B. von NGOs und nationalen Menschenrechtsorganisationen. Beide Dokumente werden auch in alle offiziellen UN Sprachen übersetzt (6 -Wochen -Regel).
- Die *Troika Rapporteurs* können Themen und Fragen bis 10 Tage vor der Bewertung an den Staat herantragen. Dieser kann dann bei seiner Präsentation vor der UPR-Arbeitsgruppe dazu Stellung nehmen.
- Der Staat nimmt an dem dreistündigen interaktiven Dialog mit den UN-Mitgliedstaaten (Mitgliedern des Rats und auch Beobachterstaaten) teil. NGOs können am interaktiven Dialog teilnehmen, aber nicht das Wort ergreifen.
- Die *Troika Rapporteurs* verfassen einen Bericht über das Ergebnis der Bewertung in der Arbeitsgruppe in Zusammenarbeit mit dem betroffenen Staat und dem Sekretariat der UPR. Der Bericht enthält eine Zusammenfassung der Abläufe und Empfehlungen, die sich aus dem Dialog ergeben.
- Der Bericht über die Ergebnisse wird bei Zustimmung in der UPR-Arbeitsgruppe spätestens 48 Stunden nach dem interaktiven Dialog angenommen. 30 Minuten sind für die Annahme jedes Berichts in der Arbeitsgruppe vorgesehen. Der bewertete Staat darf angeben, welche Empfehlungen er unterstützt und diese werden als solche im Bericht gekennzeichnet. Die anderen Empfehlungen werden im Bericht nicht erwähnt.
- Der Bericht über die Ergebnisse der Bewertung wird in der nächsten regulären Sitzung des Rats zur Annahme vorgeschlagen; dafür wird bis zu eine Stunde vorgesehen. Der Staat, Ratsmitglieder, Beobachterstaaten und andere Beteiligte einschließlich NGOs mit dem nötigen Status beim ECOSOC (7) können ihre Ansichten vertreten, bevor das Ratsplenum darüber entscheidet
- Der Rat nimmt das Ergebnis der Bewertung durch eine förmliche Entschließung an, welche die zusätzlichen Ansichten des Staates zu den Empfehlungen und seine freiwilligen Zusagen enthält.
- Das Ergebnis der Bewertung sollte in erster Linie vom betroffenen Staat und gegebenenfalls von anderen Zuständigen umgesetzt werden.

- Die Umsetzung der Bewertung wird in der nächsten Periode (also nach 4 Jahren) wieder bewertet – sowie bei möglichen Updates durch den Staat an den Rat.

Welche Form wird die Bewertung haben?
Ein Schlüsselelement der Bewertung ist der dreistündige interaktive Dialog zwischen dem betroffenen Staat und den Ratsmitgliedern und Beobachterstaaten. „Andere relevante Zuständige“ wie NGOs, dürfen daran zwar teilnehmen, aber nicht das Wort ergreifen oder Fragen stellen. Die Bewertung dauert drei Stunden, eine Stunde hat der Staat, seine Berichte vorzulegen und auf Einwände und Fragen einzugehen. Die restlichen zwei Stunden stehen dem Rat und den Beobachterstaaten für Fragen, Kommentare und Empfehlungen zur Verfügung. Die Sprechzeit für Ratsmitglieder beträgt 3 Minuten, die für Beobachterstaaten 2 Minuten, die Rednerliste umfasst daher im Schnitt 40 bis 45 Staaten.

Was wird das Ergebnis der Bewertung sein?
Das Ergebnis wird in zwei Stufen angenommen: erst in der UPR-Arbeitsgruppe und dann im Ratsplenum.
Nach dem drei-stündigen interaktiven Dialog wird die *Rapporteur Troika* mit Unterstützung des UPR-Sekretariats und nach Beratung mit dem betroffenen Staat einen Bericht verfassen, in dem die Präsentation des Staates, die Themen und Fragen, die Antworten und die Liste der Empfehlungen angeführt werden. Der Staat kann im Bericht angeben, welche Empfehlungen er annehmen will und welche nicht. Das Ergebnis wird der UPR-Arbeitsgruppe spätestens 48 Stunden nach Ende des interaktiven Dialogs zur Annahme vorgelegt.
Der beschlossene Bericht geht dann an den Rat zur Begutachtung und wird in der nächsten regulären Sitzung formell verabschiedet. Die UPR hat einen fixen Platz auf der Tagesordnung des Rats und für die Annahme des Ergebnisses jedes Berichts ist bis zu einer Stunde vorgesehen.

Wie wird die Bewertung eines Landes weiter verfolgt?
Das Ergebnis des UPR sollte vom bewerteten Staat und gegebenenfalls auch anderen umgesetzt werden. Schon bewertete Staaten können beschließen, dem Rat über ihre Anstrengungen zu berichten. Die Umsetzung der Empfehlungen aus vorangegangenen Beurteilungen wird bei den nächsten Evaluierungen berücksichtigt.

Was geschieht, wenn ein Land *nicht* mit dem UPR kooperiert?
In Fällen anhaltender Nicht-Kooperation mit dem UPR, kann der Rat diese Situation zur Sprache bringen. Bisher war das glücklicherweise nicht der Fall, da die Kooperation der Staaten formell gut funktioniert hat.

Wann hat die Bewertung angefangen?
Alle 192 Mitgliedstaaten der UNO werden im Vier-Jahres.Abstand (erste Runde 2008 –2011) bewertet. Das heißt, dass 48 Länder pro Jahr beurteilt werden, 16 in jeder der drei Jahressitzungen der UPR-Arbeitsgruppe. Der Zeitplan wird auf der UPR-Website der Vereinten Nationen zur Verfügung gestellt: http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Documents/uprlist.pdf

Wie können NGOs beim UPR teilnehmen?
Es gibt eine Reihe von Gelegenheiten für NGOs, zu den Berichten in ihrem Land beizutragen. Einige davon werden in den Regeln für den UPR angeführt, andere Gelegenheiten finden sich im Umfeld des Prozesses. Wo immer möglich und ganz besonders in den ersten Jahren des UPR sollten Anstrengungen unternommen werden, um gute Beispiele für künftige Beurteilungen zu entwickeln.

Nationale Beratung vor der Erstellung des nationalen Berichts

- Ermutigung der Regierung, eine breite nationale Beratung vor der Verfassung des nationalen Berichts zu gewährleisten
- Die Zivilgesellschaft in den UPR-Prozess einbinden und ein möglichst weitreichendes Engagement bei den nationalen Beratungen fördern

- Teilnahme an den nationalen Beratungen im Zusammenhang mit dem UPR, dem Staat Menschenrechtsanliegen bewusst machen und konkrete Maßnahmen vorschlagen
- Regelmäßige Treffen und Kontakte mit der Regierung während des gesamten UPR-Prozesses

Informationsbasis für die Bewertung

- Dem OHCHR Informationen übermitteln, die in der Zusammenstellung von „anderen objektiven und glaubwürdigen Informationen“ aufgenommen werden
- Informationen über die Menschenrechtslage im betreffenden Land verbreiten mit Empfehlungen, die Menschenrechtsverletzungen anzusprechen
- Die Vertragsparteien und *Special Procedures* informieren, um Beobachtungen und Empfehlungen zu veranlassen, die die UPR verfolgen soll.

Interaktiver Dialog in der UPR Arbeitsgruppe

- Lobbying, damit die bewertenden Staaten Menschenrechtsexperten in ihre Delegation in der UPR Arbeitsgruppe aufnehmen
- Lobbying, damit die bewertenden Staaten (Ratsmitglieder und Beobachterstaaten) während des Dialogs Menschenrechtsthemen ansprechen, Fragen stellen und konkrete Empfehlungen zu Menschenrechtsanliegen aussprechen und so die Beachtung der Menschenrechte fördern

Ergebnis der Beurteilung

- Lobbying im beurteilten Staat zur Unterstützung der Schlüsselempfehlungen, die bei der Bewertung ausgesprochen wurden, und für Zusagen zu Menschenrechtsanliegen
- Bewertung und Kommentare zum Bericht über die Bewertung durch die UPR-Arbeitsgruppe, etwa durch schriftliche Stellungnahmen beim OHCHR, die in die Dokumentation für die Ratssitzung, der das Ergebnis der Bewertung annehmen soll, aufgenommen werden

Annahme des Bewertungsergebnisses

- Schriftliche Stellungnahmen vor der regulären Sitzung, in der die Berichte der UPR behandelt werden
- Mündliche Stellungnahmen zum Ergebnis vor der Annahme durch den Rat
- Lobbying bei den Ratsmitgliedern, um sicherzustellen, dass sich die wesentlichen Menschenrechtsanliegen im Endergebnis wiederfinden und effektive Empfehlungen, damit diese angesprochen werden.
- Lobbying beim Rat für konkrete Nachfragen beim follow-up

Umsetzung der Empfehlungen und Verpflichtungen nach der Bewertung

- Aufforderung an den Staat, breite nationale Beratungen und Diskussionen zur Umsetzung des Untersuchungsergebnisses zu veranlassen
- Aufforderung des beurteilten Staates, die volle und prompte Umsetzung der Ergebnisse sicherzustellen, etwa in bilateralen Kontakten, durch Initiativen im Rat, im Zusammenhang mit der Wahl in den Rat und bei *Special Procedures*, bei Besuchen durch das OHCHR usw., im Kontext mit Initiativen anderer UN-Agenturen, bei Beurteilungen durch Vertragsorganisationen, Abordnungen, etc.
- Bezugnahme auf Empfehlungen und Zusagen in der Korrespondenz und öffentlichen Dokumenten zu dem betreffenden Land
- Aufforderung, die Umsetzung der Empfehlungen in der folgenden Bewertung durch die UPR zu beurteilen

Wie können NGOs Informationen für die Beurteilung in UPR liefern?

Gruppen und Organisationen der Zivilgesellschaft können Informationen beisteuern. Diese können in einem der drei offiziellen Dokumente aufgenommen werden, welche die Basis der

Bewertung bilden: in die Zusammenstellung der „anderen objektiven und glaubwürdigen Information“, die vom OHCHR vorbereitet wird.

Die Vorlagen der NGOs sollten nicht länger als 5 Seiten sein, wenn sich NGOs zusammenschließen, dürfen es 10 Seiten sein. Weitere Informationen über das Wie von Vorlagen und den Ablauf finden sich auf der Webseite des OHCHR unter
http://www.ohchr.org./EN/HRBodies/UPR/Pages/TechnicalGuide.aspx

Sind NGOs an die formalen Prozeduren des UPR gebunden?
Der UPR erregt die Aufmerksamkeit nationaler und internationaler Medien vieler Länder. Unabhängig davon, was NGOs zu einer förmlichen Bewertung solcher Länder unternehmen, wird das öffentliche Interesse, das durch den UPR ausgelöst wird, eine Plattform für Kampagnen bieten, welche die NGOs nutzen können.

Weitere Hintergrundinformation

Informationen, die über die Webseite des OHCHR abrufbar sind:

Informationen, die für den UPR Prozess vorbereitet sind, darunter den Staatsbericht, die Zusammenstellung der UN-internen Information und die Zusammenfassung anderer Informationen: http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/upr/list.pdf

Liste der Länder, die zur Beurteilung durch den UPR anstehen:
http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/upr/uprlist.pdf

HCR Resolution 5/1, sie enthält die Modalitäten für den UPR:
http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_5_1.doc

HCR Resolution 6/102, sie gibt Parameter für die Information an, die dem UPR vorgelegt werden:
http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/decisions/A_HRC_DEC_6_102.pdf

Information für NGOs:
http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/upr/noteNGO_041007.htm

Information für Nationale Menschenrechtsinstitutionen:
http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/upr/noteNHRIs_041007.htm

Länderprofile:
http://www.ohchr.org/EN/Countries/Pages/HumanRightsintheWorld.aspx

Fußnoten:
(1) UN Generalversammlung Resolution 60/251, 24 Februar 2006Einrichtung des Menschenrechtsrats, http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/upr/noteNHRIs_041007.htm.
(2) Weitere Informationen auf der Website des OHCHR, http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/search.aspx.
(3) In der ersten Evaluierungsrunde hat lediglich Südafrika keine schriftliche Stellungnahme abgegeben, wiewohl am Tag vor der Arbeitsgruppe eine solche beigebracht wurde.
(4) Resolution des Menschenrechtsrats 5/1, Annex, para 15 (a)
(5) Eingehende länderspezifische Informationen finden sich auf der Website des Büros der Hochkommissarin für Menschenrechte: http://www.ohchr.org/EN/Countries/Pages/HumanRightsintheWorld.asp.
(6) Menschenrechtsrat Entscheidung 6/102, http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/decisions/A_HRC_DEC_6_102.pdf
(7) NGOs können innerhalb des UN-Systems agieren, wenn sie formell in ihrer beratenden Funktion anerkannt wurden. Dies erfolgt auf Antrag durch einen Konsultativstatus mit dem Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC). Liste der NGOs mit diesem Status: http://www.un.org/esa/coordination/ngo/pdf/INF_List.pdf