

Fortschritte durch Debatten und Rechenschaft

Stärken und Schwächen der periodischen Menschenrechts-Examen

Alle Länder haben sich bisher ein erstes Mal der periodischen Prüfung ihrer Menschenrechtslage durch die internationale Gemeinschaft unterzogen. Dabei wurden nicht zuletzt nationale Debatten gefördert.

Annegret Mathari, Genf

Um dem Vorwurf der willkürlichen Auswahl untersuchter Staaten entgegenzutreten, wurde bei der Schaffung des Menschenrechtsrats durch die Uno-Generalversammlung 2006 die periodische Prüfung der Menschenrechtslage in den einzelnen Ländern (Universal Periodic Review, UPR) eingeführt. Zuvor war es schwierig gewesen, die Menschenrechtslage aller Länder unter die Lupe zu nehmen. Nicht wenige Regierungen hatten sich darüber beklagt, dass sie dauernd am Pranger stünden, während von andern Staaten kaum die Rede sei. Von 2008 bis 2011 haben sich nun in Genf alle 193 Uno-Mitglieder in einem ersten Zyklus der UPR unterzogen.

Berichte und Empfehlungen

Grundlage der Überprüfung der Menschenrechtslage eines Landes sind drei Berichte. Der erste wird vom betroffenen Staat selbst verfasst. Das Uno-Hochkommissariat für Menschenrechte (OHCHR) legt die beiden andern vor. Der eine enthält die internationalen Abkommen, die ein Staat ratifiziert hat, sowie Kritikpunkte unabhängiger Uno-Experten zur Einhaltung der Abkommen. Der dritte Bericht umfasst Stellungnahmen von Nichtregierungsorganisationen (NGO). Während einer dreistündigen Debatte, an der sich alle Uno-Mitglieder beteiligen können, muss das betroffene Land, das seine zuständigen Minister nach Genf schickt, Red und Antwort stehen. Die andern Länder geben dabei Empfehlungen zu allen Menschenrechts-Themen ab.

Auf Basis der Kooperation

Zwei Tage nach der Debatte muss das untersuchte Land sagen, welche Empfehlungen es akzeptiert und welche nicht. Diese Möglichkeit unterstreicht laut Diplomaten den kooperativen Geist des Verfahrens und die Verantwortung der jeweiligen Regierung. Um einen guten Eindruck zu machen, werden meist möglichst viele Empfehlungen angenommen. Während des ersten Zyklus versuchten aber einige Staaten, ihre Menschenrechtslage zu schönen, indem sie befreundete Regierungen baten, sich positiv zu äussern, oder die Rednerliste manipulativ beeinflussten. Inzwischen wurde dies korrigiert, heute kommen alle Länder zu Wort, die eine Empfehlung abgeben wollen.

Die UPR zwingt keinen Staat zu neuen Verpflichtungen, sondern

basiert auf den internationalen Abkommen, die er selber ratifiziert hat. Wenn er etwa Vertragsstaat der Antifolter-Konvention ist, wird geprüft, ob er diese auch einhält. Er kann auch aufgefordert werden, ein bestimmtes Abkommen zu ratifizieren. Dazu zählten bisher die meisten Empfehlungen, die oft inspiriert sind von den Stellungnahmen der privaten Organisationen oder der Uno-Experten. Die zehn häufigsten Empfehlungen betrafen weiter die Rechte der Frauen und Kinder, das Folterverbot, Haftbedingungen, die Justiz und die Todesstrafe, wie eine vor wenigen Tagen veröffentlichte Studie der Genfer NGO «UPR-Info» ergab.

Nationale Debatte

Als positiv gilt, dass die Debatten im Normalfall über die Mauern des Uno-Sitzes in Genf hinausgehen und von Medien und NGO in die überprüften Staaten hineingetragen werden. Da die Regierungen aufgefordert sind, für ihren Bericht eine nationale Konsultation mit Parlament, NGO und Gewerkschaften zu führen, fördere die UPR eine nationale Debatte, sagt Peter Splinter von Amnesty International. Ein Druck zur Umsetzung der Empfehlungen besteht auch insofern, als diese öffentlich im Internet zugänglich sind und die Staaten wieder darauf zurückkommen können, wenn ein Land das nächste Mal überprüft wird.

66 von «UPR-Info» untersuchte Länder haben zwei Jahre nach der UPR überraschenderweise für 40 Prozent der Empfehlungen Umsetzungsmassnahmen ergriffen. Ein Staat kann zur Umsetzung auch Expertenhilfe von Uno-Organisationen oder andern Regierungen anfordern, um beispielsweise menschenrechtskonforme Polizeiverhöre zu gewährleisten.

Langfristige «Investition»

Die UPR zwingt widerspenstige Regierungen jedoch nicht zu grossen Fortschritten. Ein Extremfall war Nordkorea, das keine Empfehlung angenommen hatte. Auch China, Äthiopien und Bahrain stritten Menschenrechtsverstösse ab oder wiesen Empfehlungen zurück. Ein Problem bleibt auch, dass Länder verlauten lassen können, sie hätten 90 Prozent der Empfehlungen angenommen, aber tatsächlich die relevantesten 10 Prozent ablehnten. Die UPR-Debatte sei jedoch oft der einzige Ort, wo alle Regierungen gezwungen seien, öffentlich auf Kritik an Menschenrechtsverstössen zu reagieren, sagt Philippe Dam von der Organisation Human Rights Watch. Das Verfahren gilt als langfristige «Investition» zur verstärkten Einhaltung der Menschenrechte. Nach Ansicht von Amnesty International könnte es auch als Modell etwa für Umweltfragen dienen.

Für den zweiten Zyklus organisiert «UPR-Info» seit diesem Jahr Vorbereitungssitzungen, an denen Menschenrechtsverteidiger und Regierungsvertreter aus einem untersuchten Land teilnehmen sowie

Diplomaten aller an dem Land interessierten Regierungen. Dabei können sich die Diplomaten in Kürze ein Bild der Menschenrechtsprobleme machen und die NGO Fälle von Verstössen einbringen.

Viele Regierungen und Menschenrechtsorganisationen sind zurzeit besorgt, dass Israel einen Präzedenzfall schaffen könnte, falls es im nächsten Januar nicht an seiner zweiten Überprüfung teilnimmt. Israel hatte im letzten März die Zusammenarbeit mit dem Menschenrechtsrat suspendiert, weil dieser in einer Resolution vorsah, die Auswirkungen der völkerrechtswidrigen Siedlungen in den besetzten Gebieten zu untersuchen. Ein Präzedenzfall würde die Universalität der UPR gefährden, die dem Mechanismus bisher viel Legitimität verliehen hat.