

Bericht über die Beratung des 2. Staatenberichtes der Schweiz zum internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte vor dem UNO-Menschenrechtsausschuss

von Michael Marugg, Menschenrechte Schweiz MERS

Hintergrund

Die Schweiz hatte dem Menschenrechtsausschuss im September 1998 ihren 2. Staatenbericht zum Pakt über bürgerliche und politische Rechte eingereicht (CCPR/C/CH/98/2).¹ Am 25. Juli 2001 wurde der Schweiz eine Liste mit Zusatzfragen übermittelt (CCPR/C/73/L/CH). Kurz vor der Anhörung durch den Menschenrechtsausschuss legte die Schweiz einen nachführenden Bericht vor, der mangels Übersetzung ins Englische kaum zur Kenntnis genommen wurde. Die Anhörung fand am 19. Oktober 2001 im Palais Wilson, Genf, statt.

Die Delegation der Schweiz umfasste 11 Personen. Sie stand unter der Leitung des Direktors des Bundesamtes für Justiz und setzte sich aus VertreterInnen verschiedener Bundesämter, der Konferenz der kantonalen Polizeidirektoren, des eidgenössischen Gleichstellungsbüros und der eidgenössischen Kommission gegen Rassismus zusammen. Diese Präsenz zeigte, dass die Prüfung des Staatenberichtes durch den Menschenrechtsausschuss ernst genommen wird. Die Delegation trat selbstbewusst auf, zeigte aber bei einzelnen Fragen zur faktischen Menschenrechtslage durchaus eine gewisse Nervosität.

Der Verein Menschenrechte Schweiz hatte gestützt auf Beiträge verschiedener interessierter Organisationen einen Schattenbericht erstellt. Ein Beobachter von Menschenrechte Schweiz verfolgte die öffentliche Anhörung. Die Präsenz von BeobachterInnen der Zivilgesellschaft an den öffentlichen Sitzungen des Menschenrechtsausschuss ist ein wichtiges Element der Wirksamkeit des Berichterstattungsverfahrens.

Inhalte

Inzwischen liegt die abschliessende Stellungnahme des Menschenrechtsausschusses (CCPR/CO/73/CH) und das Protokoll der Anhörung vor. Im Zusammenhang mit den Verhandlungen vor dem Ausschuss seien folgende Punkte hervorgehoben:

Auf sehr grosses Unverständnis stossen die Vorbehalte der Schweiz, insbesondere zum Diskriminierungsverbot gemäss Artikel 26 Pakt II und die ausbleibende Ratifizierung des Fakultativprotokolls über die Individualbeschwerde an den Menschenrechtsausschuss.

Der Menschenrechtsausschuss nahm die Anregung von MERS auf, den internen Umsetzungsprozess in der Schweiz mit der Einrichtung eines Menschenrechtsgremiums zu verstärken. Gemäss der Delegation ist dies keine Priorität des Bundesrates. Geprüft werde eher die Einrichtung einer Ombudsstelle im Menschenrechtsbereich.

Die Vertreterin des eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann bezeichnete die Kritik des Schattenberichts an der mangelnden Verbindlichkeit des Aktionsplanes "Folgearbeiten zur 4. UNO-Weltfrauenkonferenz von Beijing" als unangemessen. Der Aktionsplan werde mit zahlreichen Massnahmen umgesetzt, ohne dass sich diese ausdrück-

¹ Die im folgenden erwähnten Dokumente sind in einer Dokumentation unter www.humanrights.ch/mr_politik.html greifbar

lich auf diese Grundlage berufen. Der Menschenrechtsausschuss zeigte dennoch Besorgnis über fortdauernde Benachteiligungen der Frauen in verschiedenen Bereichen. Der Bund solle den Aktionsplan als Element einer verbindlichen Politik umsetzen.

Der Menschenrechtsausschuss ist besorgt über die im Staatenbericht bei Umsetzungsschwächen wiederholt vorgebrachte „Flucht in den Föderalismus“. Die Anwendbarkeit des Übereinkommens erstreckt sich auf das ganze Hoheitsgebiet der Schweiz und dürfe nicht durch die föderalistische Struktur beeinträchtigt werden.

Mit sehr grosser Besorgnis setzte sich der Menschenrechtsausschuss mit den Meldungen über erniedrigende Behandlung, exzessive Gewaltanwendung und Todesfälle bei Ausschaffungen von Asylsuchenden auseinander. Dabei wurden generelle Zweifel des Ausschusses erkennbar, ob sich die Schweiz des Problems von polizeilichen Übergriffen in Haftanstalten genügend bewusst sei. Verschiedenen Mitgliedern des Ausschusses fehlten insbesondere unabhängige Instanzen und Verfahren zur Überprüfung derartiger Vorfälle.

In der abschliessenden Stellungnahme wird zudem mit Besorgnis auf folgende Probleme hingewiesen, die anlässlich der Anhörung diskutiert wurden:

- Zahl der rassistischen Übergriffe
- Fehlende Verbindlichkeit der Horizontalwirkung des Diskriminierungsverbotes
- Ungenügende Umsetzung der Rechtsschutzgarantien gemäss Artikel 9 und 14 Pakt II in den kantonalen Strafprozessordnungen
- Aufenthaltsstatus ausländischer Frauen von Lebenspartnern mit Schweizer Bürgerrecht oder Niederlassungsbewilligung

Folgende Fragen wurden in der Anhörung angesprochen und sind im Protokoll vermerkt:

- Gebrauch von Dum-Dum-Geschossen
- Kombination von Tatbeweis und Gewissensprüfung beim zivilen Ersatzdienst sowie die unterschiedliche Dauer des Militär- und des zivilen Ersatzdienstes
- Recht auf Aus- und Einreise sowie zur Bewegungsfreiheit innerhalb der Schweiz von vorläufig aufgenommenen Personen
- Unkohärenz der Vorbehalte bei verschiedenen Menschenrechtsvereinbarungen, z.B. bezüglich des Rechts des Kindes auf eine Staatsangehörigkeit gemäss Artikel 24 Absatz 3 Pakt II (ohne Vorbehalt) und der Kinderrechtskonvention (Vorbehalt zu Artikel 7)
- Effektivität des Rechtsschutzes bei Ausschaffungen nach einem Asylverfahren im Flughafen (Artikel 3 Pakt II).
- Abschaffung des Schächtverbotes
- Haftbedingungen in Ausschaffungsgefängnissen
- Bekämpfung der Internet-Kriminalität

Schlussfolgerungen

An der Anhörung vor dem Menschenrechtsausschuss sind die kritischen Anmerkungen des Schattenberichtes fast vollständig aufgegriffen worden. Entscheidend erscheint, dass der Schattenbericht fachkompetent und mit Fakten belegt war. Erst mit einem glaubwürdigen Schattenbericht erhält der Ausschuss die Möglichkeit, dem stark legalistisch argumentierenden Staatenbericht die faktische Menschenrechtslage entgegenzustellen. Ohne fundierten Schattenbericht wäre er kaum in der Lage, die Problemfelder richtig zu erkennen. Es gelingt ihm dann aber sehr rasch, die angesprochenen Probleme in den Gesamtkontext des Paktes

zu stellen und sie aus dieser Sicht zu beurteilen. Die Verhandlungen wurden in einer bemerkenswert offenen und kritischen Haltung geführt.

Eine gewisse Ambivalenz hat die Vertretung der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus in der Delegation der Schweiz. Einerseits wurde die faktische Unabhängigkeit der Kommission unterstrichen. Andererseits liegt die Verantwortung für den Staatenbericht nach dem Konzept des Berichterstattungsverfahrens klar auf der Regierungsseite.

Alle kritischen Fragen des Menschenrechtsausschusses sind im *summary record* (CCPR/C/SR.1965) festgehalten. Die abschliessende Stellungnahme konzentriert sich auf wenige zentrale Probleme. Es liegt nun an den NGO's, aufmerksam zu verfolgen, ob insbesondere in diesen Fragen Fortschritte erzielt werden.

Und last but not least. Schattenberichte werden nur dann wahrgenommen, wenn sie in englischer Sprache eingereicht werden. Ohne Übersetzung ist der Arbeitsaufwand für die Erstellung der Bericht sinnlos.

MERS/MM/Anfang Dezember 01