

AG Menschenrechts-Kommission GT Institution nationale des droits humains

Adresse:

Menschenrechte Schweiz MERS
Gesellschaftsstrasse 45, 3012 Bern

Telephone 031 302 01 61

Fax 031 302 00 62

E-Mail mers@humanrights.ch

Website www.humanrights.ch

Wie soll eine Schweizerische Menschenrechts-Institution aussehen?

Auswertungsbericht der gesamtschweizerischen Arbeitstagung vom 24. Oktober 03 in Bern, vorgelegt durch die „Arbeitsgruppe Menschenrechts-Kommission“

1. Ausgangslage

Am Freitag, 24. Oktober 2003, fand im Konferenz-Zentrum Egghölzli in Bern eine gesamtschweizerische Arbeitstagung der NGO, an welcher über 40 MitarbeiterInnen von NGO's und weitere Interessierte teilnahmen. Für das Programm kann auf die detaillierte Einladung verwiesen werden; es gab keine Abweichungen vom Programm.

Bereits in der Einladung wurde in Aussicht gestellt, dass im Anschluss an die Tagung die Arbeitsgruppe Menschenrechtskommission die wichtigsten Ergebnisse schriftlich zusammenfasst und den Teilnehmenden und weiteren Interessierten verschickt.

Ziel der Tagung war, die Stellungnahme der NGO zur gewünschten Form einer zu schaffenden Menschenrechtsinstitution und insbesondere zum Bericht Schläppi (Erika Schläppi, Autorin der Grundlagenstudie im Auftrag des EDA), welcher verschiedene Modelle skizziert, einzuholen. Für weitere Einzelheiten kann auf die Tagungseinladung und auf die zugestellte (provisorische) Stellungnahme der Arbeitsgruppe Menschenrechtskommission vom 18.10.03 verwiesen werden, welche der Einladung beilag, ebenso auf die Kurzfassung des Berichts Schläppi. Alle Dokumente sind unter www.humanrights.ch auf der Homepage von MERS (Menschenrechte Schweiz) abrufbar.

2. Ergebnisse

Die folgenden Ausführungen basieren auf den Diskussionen in drei Arbeitsgruppen, die sich je ca. 90 Minuten mit den verschiedenen Optionen auseinandergesetzt haben. Mangels Zeit war es leider nicht mehr möglich, nach der Berichterstattung im Plenum gemeinsam eine ver-

tiefe Auseinandersetzung zu führen, so dass die Ergebnisse die Diskussionen in den Arbeitsgruppen reflektieren, die teils zu unterschiedlichen Präferenzen geführt haben.

Diskutiert wurden die folgenden Modelle gemäss Bericht Schläppi:

1. Explizite Menschenrechtsmandate an bestehende Institutionen
2. Neue beratende Menschenrechtskommission
3. Kommissionsdach Plus
4. Comité des sages
5. Unabhängiges Fachinstitut
6. Ombudsstelle

Zusätzlich ein 7. Modell, das von der AG Menschenrechtskommission eingebracht worden ist mit einer stärkeren personalisierten Komponente („Menschenrechtsbeauftragte/r“). Zur Diskussion stand schliesslich die Rechtsform der Stiftung, die bei einigen Modellen eine Rolle spielen könnte.

2.1. Arbeitsgruppe 1 (Rapporteur Stefan Indermühle; Leitung Alberto Achermann)

Die Arbeitsgruppe begrüsst die Stossrichtung des Entwurfes für eine Stellungnahme, wie er von der AG Menschenrechtskommission vorbereitet worden ist. Es wurde beschlossen, die Modelle 1 (Menschenrechtsmandate), 3 (Kommissionsdach plus) und 6 (Ombudsstelle) von vornherein nicht weiter zu verfolgen. Eine erste allgemeine Diskussion ergab als wichtige Anliegen, dass sich die Institution mit der ganzen Palette der Menschenrechte beschäftigen müsse, dass die Institution eine möglichst grosse Unabhängigkeit brauche, Dienstleistungen (auch für NGO's) anbieten solle, dass sie – als negative Abgrenzung – nicht zu einem Gefäss verkommen soll, in welches alle Probleme abgeschoben werden, damit sich die anderen nicht mehr darum kümmern müssen, dass der Aufbau von anwendungsorientierter Forschung sehr wichtig sei, offen sei aber, wo und auf welcher Ebene dies geschehen solle. Einige TeilnehmerInnen begrüsst ausdrücklich die Stellungnahme der AG Menschenrechtskommission mit deren Fazit. Besondere Anliegen betrafen die Bedeutung des Rechts auf Information und die Grösse der Institution, die (im Kontext des „comité des sages“) nicht zu klein (z.B. 5), aber auch nicht zu gross (z.B. 13) sein dürfe, mangels genügend zahlreichem geeignetem Personal.

Die Diskussion der prioritären Aufgaben und Funktionen ergab einen Katalog von Tätigkeiten einer künftigen Institution, der in etwa den Tätigkeitsbereichen gemäss Paris Principles entspricht. Betont wurde vor allem, dass die Institution proaktiv tätig sein sollte, die Menschenrechte als Querschnittsaufgabe betrachten und bearbeiten müsse, auch im Sinne des Menschenrechts-Mainstreamings; es sei wichtig, dass eine Institution die Gesamtsicht bewahre und über die Alltagspolitik hinausdenke. Wichtige Tätigkeiten wären: Monitoring, Implementierung von Empfehlungen der internationalen Menschenrechtsorgane, Berichterstattung, Plattform mit Drehscheibenfunktion, Dienstleistungsfunktion für die öffentliche Hand und die NGO's, die Möglichkeit, eigene Untersuchungen zu führen, Sensibilisierung; im Bereich von Menschenrechtserziehung und –bildung sollte der Institution namentlich die Rolle einer Initiatorin zukommen.

Die Diskussion der Form der Institution verlief kontroverser. Möglichst unabhängig bedeutet auch weiter weg von den staatlichen Institutionen, was den Einfluss auf diese verringern kann. Das Modell eines/einer Beauftragten stiess zwar auf Sympathie, wurde aber mehrheitlich verworfen, weil die Personalisierung mit vielen Risiken behaftet sei. Neben der Forderung nach einer breiten politischen Abstützung, welche eher in den herkömmlichen ausserparlamentarischen Kommission zu finden ist, fand die Idee einer eher ethischen Repräsentanz starken Anklang. Bezüglich Kommissionsmodells wurde die Befürchtung geäussert, dass damit das Thema Menschenrechte politisiert würde. Ein Institut in Form einer Stiftung mit einem Stiftungsrat als „comité des sages“ hätte den Vorteil, dass die Kantone über das Stiftungskapital eingebunden werden könnten, besonders wenn ein Institut den Kantonen Dienstleistungen erbringen könnte. Verwiesen wurde als Beispiele auf das Deutsche Menschenrechtsinstitut und auf die Stiftung „Science et Cité“ und auf das KOFF (Kompetenzzentrum für Friedensförderung).

Im Weiteren betonte die Arbeitsgruppe die Bedeutung eines klaren Mandates im Gesetz, welches die Legitimität erhöhen würde und die Wichtigkeit einer klaren Unabhängigkeit im Sinne des Schutzes vor Willkür der Politik und des Staates. Im weiteren zeigte sich ein klarer Wunsch nach einer leichten Zugänglichkeit. Während die meisten Modelle diesen Kriterien zu genügen vermögen, stellt sich besonders beim Modell „Kommission“ stark die Frage nach der Zugänglichkeit und der Unabhängigkeit. Ein/e Beauftragte/r würde wohl dem Kriterium der Zugänglichkeit am Besten entsprechen. Das Modell Fachinstitut wäre am ehesten geeignet, Fachkompetenz aufzubauen. Das Mass der Unabhängigkeit wird zu messen sein an der Kontinuität der finanziellen und anderen Ressourcen, die der Institution zur Verfügung stehen, und der Wahlart der Mitglieder (wer ist Wahlinstanz? Wer bestimmt die Zusammensetzung?).

Fazit der Arbeitsgruppe 1:

Die Stellungnahme der AG Menschenrechtskommission wird im Allgemeinen unterstützt; ein Stiftungsmodell und ein „comité des sages“ stossen auf breite Akzeptanz, ebenso ein Fachinstitut als Unterbau. Auf keinen Fall soll die Institution nach politischem Proporz zusammengesetzt sein, sondern die Fachkompetenz sollte im Vordergrund stehen. Vereinzelt würden allerdings auch eine Kommission begrüssen.

2.2. Arbeitsgruppe 2 (Rapporteur Daniel Bolomey; Leitung Alain Bovard)

Einleitende Bemerkungen des Berichtstatters

Ich halte fest, dass das vorgeschlagene Diskussionsraster für unsere Arbeitsgruppe viel zu ehrgeizig ausgefallen ist und dass es in gewissem Masse dazu angestiftet hat, die Diskussion über die Gesamtheit der Problematik zu führen. In Hinblick auf den Zweck der Tagung, welcher darin bestand, sich zu den vorgeschlagenen Modellen zu äussern, hat es die Diskussion zu weit geöffnet. Resultat in unserer Arbeitsgruppe: keine klare Stellungnahme zu den Modellen, aber immerhin eine reichhaltige Diskussion, welche der Arbeitsgruppe, die mit der Auswertung betraut ist, einige Hinweise gibt.

Die offene Tagung, welche auch eine individuelle Teilnahme ermöglicht hat, hat ebenfalls zu sehr grundlegenden Diskussionen – manchmal gar über die Rolle von NGO's selbst – geführt, wegen der Teilnahme von Personen, die offensichtlich im „falschen Film“ waren. Ich persönlich halte die Resultate unserer Arbeitsgruppe daher für wenig befriedigend.

Prioritäre Funktionen einer nationalen Menschenrechts-Institution

Aus den Diskussionen in der Arbeitsgruppe folgt, dass folgende Funktionen einer zukünftigen Institution prioritär sein sollten:

- a) Sensibilisierung der Bevölkerung und der Behörden (Bund und Kantone) in Bezug auf die Menschenrechte.
- b) Förderung der Menschenrechte.
- c) Monitoring der schweizerischen Menschenrechtspolitik, in der Schweiz und im Ausland, auf Ebene der staatlichen Institutionen und der Unternehmen (z.B. bezüglich Exportrisikogarantie). Es muss sich um Monitoring, nicht um Kontrolle handeln, da letztere schlecht akzeptiert würde, namentlich durch die Kantone. Monitoring impliziert eine beratende und empfehlende, und nicht eine anzeigende Funktion.
- d) Empfehlungen abgeben, was beinhaltet, dass die Institution gewisse Befugnisse hat, zwar nicht zu entscheiden, aber auf Zugang zu den Entscheidungsträgern.
- e) Die Form für Eingaben soll für die „Beschwerdeführer“ nicht zu zwingend vorgegeben sein; solche sollen insbesondere nicht notwendigerweise einen rechtlich anspruchsbegründenden Charakter haben. Es soll Sache der Institution sein, über die Folge zu befinden, die einem Dossier zu geben ist, ebenso über dessen Form: Beschwerde, Anfrage, Gesetzesvorhaben, etc.

Anmerkung 1: Das Betätigungsfeld sollte intern und extern, national und international sein, so dass die Institution dazu dienen kann, die Kohärenz der schweizerischen Menschenrechtspolitik zu verbessern.

Anmerkung 2: Die Frage nach dem Namen der Institution hat die Arbeitsgruppe beschäftigt. „Kommission“ tönt kalt und bürokratisch. Es wurde keine Alternative zum Begriff der „Institution“ vorgeschlagen, der ebenfalls sehr institutionell wirkt. Der Name wird indessen vom gewählten Modell abhängen.

Legitimität und Akzeptanz

- Die Legitimität ist durch den UNO-Beitritt der Schweiz gegeben, und folgt ebenfalls aus der Konformität oder Kohärenz mit dem Engagement der Schweiz zugunsten der Menschenrechte.
- Die Legitimität soll aber ebenfalls auf einer rechtlichen Grundlage beruhen: Ein Gesetz, und nicht bloss ein Mandat des Bundesrates, das widerrufen werden kann. Dabei handelt es sich um eine Garantie gegen eine Alibi-Kommission.

Unabhängigkeit

- Die Institution muss unabhängig sein, aber eine klare und von den Behörden akzeptierte Aufgabe haben.
- Sie soll nicht von der Exekutive, sondern vom Parlament bestimmt werden, welches besser geeignet ist, die Unabhängigkeit in der Auswahl ihrer Mitglieder zu garantieren, ohne allerdings auf politische Proporz-Regeln zurückzugreifen, sondern aufgrund der Fachkompetenz und Erfahrung im Bereich der Menschenrechte.
- Die Unabhängigkeit fusst ebenfalls darauf, dass sich ihr Mandat auf die Gesamtheit der UNO-Menschenrechtskonventionen und nicht bloss auf die Verträge, welche die Schweiz

ratifiziert hat. Die Institution soll ihre Arbeit ebenso nicht durch allfällige Vorbehalte der Schweiz zu den ratifizierten Verträgen beschränken.

- Die Räumlichkeiten der Institution sollen nicht mit denen der Bundesverwaltung verwechselt werden.
- Die Finanzierung sollte aus verschiedenen Quellen stammen (Bund, Kantone, andere).

Anmerkung: Die Finanzierung müsste garantiert und nicht der Institution selbst obliegen. Diese sollte insbesondere nicht ihr eigenes Fundraising organisieren müssen, was beträchtliche Arbeitszeit brauchen würde und im übrigen die NGO's konkurrenzieren würde, welche keine staatlichen Subventionen erhalten.

Zugänglichkeit

- Ein hohes Mass an Zugänglichkeit muss für die Opfer und die Organisationen, welche diese unterstützen, garantiert sein; die Information gegenüber der Öffentlichkeit muss hohen Zielsetzungen genügen;
- Kein Individualbeschwerdesystem, kein Rechtsverfahren, aber die Möglichkeit, Dossiers vorzulegen, wenn möglich mit mehreren Fällen;
- Einzelfälle sollten entweder einer künftigen Ombudsstelle oder zuständigen Amtsstellen zugeleitet werden;
- Die Zusammensetzung der Kommission sollte ein klares Interesse für Zielgruppen und Opfer zeigen.

Anmerkung 1: Es wird von Anfang an notwendig sein, das zu erwartende Spannungsverhältnis zwischen einer grossen Öffnung und der unvermeidlichen Überlastung zu bewältigen. Man sollte die Möglichkeit untersuchen, ein System zu installieren, in welchem Dossiers z.B. durch anerkannte bzw. akkreditierte NGO's vorgelegt werden, denen damit eine Art Filterfunktion zukommen würde.

Anmerkung 2: Die Institution sollte weitgehenden Zugang zu Akten der Bundesbehörden und der kantonalen Behörden haben.

Kompetenzen

Die Institution muss über hochrangige Persönlichkeiten verfügen, wenn nicht sogar über eine zentrale, herausragende Figur, ebenso über Fachkräfte für die Behandlung der anstehenden Geschäfte.

Überschneidungen mit bestehenden Kommissionen

Die Arbeitsgruppe teilt zwar die Auffassung, dass sich die Mandate überschneiden könnten, deshalb ist bei der Aufteilung der Aufgaben dafür zu sorgen, dass sie sich wirksam ergänzen:

- Eventuelle Notwendigkeit, Vertreter der eidgenössischen Kommissionen in der Institution zu haben und umgekehrt, um Überschneidungen zu vermeiden, ohne dass die Institution ein Dach der bestehenden Kommissionen wird;
- Anwendung des Subsidiaritätsprinzips.

Die beiden letzten Punkte des Diskussionsrasters sind mangels Zeit nicht mehr behandelt worden. Die Arbeitsgruppe hat sich nicht für ein bestimmtes Modell ausgesprochen, aber in der Tendenz ging man mit den Vorschlägen der vorbereitenden AG Menschenrechtskommission einig.

2.3. Arbeitsgruppe 3 (Rapporteur Hanspeter Bigler; Leitung Ruedi Tobler)

Die Arbeitsgruppe verfolgte die Methode, sich über die Aufgaben an die Modelle anzunähern. In diesem Sinne wurden vertieft mögliche (1) Aufgaben und (2) Kompetenzen einer zu schaffenden Menschenrechtsinstitution diskutiert. Zusätzlich wurden (3) die Beziehungen zwischen NGO's und der zu schaffenden Menschenrechtsinstitution besprochen. Leider reichte die zur Verfügung stehende Zeit nicht aus, um aufgrund der bevorzugten Aufgaben und Kompetenzen wie geplant zur Bestimmung eines oder mehrerer in Frage kommender Modelle zu gelangen.

Aufgaben einer zu schaffenden Menschenrechtsinstitution

- a) Systematische und unabhängige Beobachtung der allgemeinen menschenrechtlichen Situation im Hinblick auf die Einhaltung internationaler und nationaler Standards (=Monitoring)
- b) Sensibilisierung der Öffentlichkeit und von Behörden im Sinne einer Dienstleistung (zur Entlastung der Behörden)
- c) Untersuchung von spezifischen menschenrechtlichen Themen und Formulierung von Empfehlungen (z.B. auch Weiterentwicklung der Menschenrechte)

Diese Aufgaben sollen als gestützt auf Art. 35 BV wahrgenommen werden im Sinne einer Verankerung auf der Basis der verfassungsmässigen Grundrechte.

Kompetenzen einer zu schaffenden Menschenrechtsinstitution

Die Arbeitsgruppe betrachtet die Kompetenzfrage als entscheidend. Noch mehr als die zugestanden Aufgabenbereiche werden die zur Verfügung stehenden Kompetenzen über Erfolg oder Misserfolg der zu schaffenden Menschenrechtsinstitution entscheiden.

Die Arbeitsgruppe sammelte verschiedene zu gewährende Kompetenzen:

- Recht auf Akteneinsicht
- Möglichkeit, Parteien zu Hearings vorzuladen
- Möglichkeit, Verfahren einzuleiten
- Möglichkeit, Untersuchungen zu beginnen
- Möglichkeit, Empfehlungen abzugeben

Ein Sanktionsrecht wurde kontrovers diskutiert und zum Teil als eine unrealistische Forderung verworfen. Teilweise wurde die Möglichkeit, Öffentlichkeit zu schaffen, bereits als genügendes Sanktionsinstrument eingestuft, teilweise wurde dieser Ansicht widersprochen.

Prioritär ist aber, dass die Kompetenzen wie auch die Aufgaben der zu schaffenden Menschenrechtsinstitution auf einer Gesetzesgrundlage beruhen.

Beziehungen NGO's - Menschenrechtsinstitution

Die NGOs unterstützen die zu schaffende Menschenrechtsinstitution mit ihren eigenen Kenntnissen und Netzwerken (z.B. im Monitoring) und stehen bereit, im Sinne einer Dienst-

leistung Spezialwissen einzuspeisen. Falls dies gewünscht wird, wären die NGO's auch bereit, in der Menschenrechtsinstitution Einsitz zu nehmen. Vorrangig aber sollen betroffene Bevölkerungsgruppen darin vertreten sein.

3. Schlussfolgerungen

Die AG Menschenrechtskommission sieht ihr Mandat bestätigt und sich beauftragt, die Arbeiten weiterzuführen. Aus den Berichten der drei Arbeitsgruppen der nationalen Tagung vom 24. Oktober 2003 lassen sich folgende Schlüsse ziehen:

- Es ist unumgänglich, welches auch immer die Aufgaben sind, die der künftigen Institution aufgegeben werden, dass diese auf einer **klaren gesetzlichen Grundlage** basiert, die ein möglichst weites Mandat einräumt.
- Die –namentlich finanzielle – **Unabhängigkeit** muss garantiert sein, und es müssen die notwendigen finanziellen Ressourcen bereitgestellt werden, wenn man vermeiden will, dass die Institution zu einer blossen Fassade wird.
- Folgende Aufgaben müssen der Institution auf jeden Fall zugewiesen werden: Das **Monitoring** der Lage der Menschenrechte in der Schweiz und die **Umsetzung der Empfehlungen** von internationalen Menschenrechtsorganen.
- Die Institution sollte im weiteren eine bedeutende Rolle im Bereich der **Bildung und Sensibilisierung** bezüglich Menschenrechte spielen, insbesondere durch die Bereitstellung von Grundlagenmaterial und durch die Erarbeitung von Leitlinien für die eidgenössischen und kantonalen Behörden und die NGO's.
- Was die Form einer zukünftigen Menschenrechts-Institution betrifft, haben die anwesenden NGO keine konkreten Empfehlungen für ein bestimmtes Modell abgegeben, welches sie für das Geeignetste halten. Indessen haben sie die Modelle 1 (**Mandate**) und 6 (**Ombudsstelle**) klar **verworfen**. Den Modellen 2 (**Kommission**) und 3 (**Kommissionsdach plus**) wurde mit einiger **Skepsis** begegnet.
- Ein gewisser Konsens hat sich hingegen abgezeichnet, dass das Modell einer Kombination eines „**erweiterten Comité des sages**“ und eines **unabhängigen Instituts**, wie von der AG Menschenrechtskommission in ihrer Stellungnahme vorgeschlagen, weiterverfolgt und vertieft untersucht werden.
- Was die Rechtsform betrifft, favorisieren die NGO's die Form der **Stiftung**, die vom Bund und den Kantonen getragen sein könnte.

Bern, im November 2003