



06.105

Ratifizierung und Umsetzung des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe

Das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe geht auf eine Initiative des Genfers Jean-Jacques Gautier zurück. Die Schweiz hat bei der Ausarbeitung des Fakultativprotokolls, das am 18. Dezember 2002 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommen wurde, eine sehr aktive Rolle gespielt.

Das Protokoll schafft ein System regelmässiger Besuche an Haftorten mit dem Ziel, Folter und andere Misshandlungen zu verhindern. Dieses Besuchssystem beruht auf zwei Säulen: einem internationalen Mechanismus, dem Unterausschuss für Prävention der Vereinten Nationen, und den von den Vertragsstaaten zu schaffenden „Nationalen Präventionsmechanismen“.

Die Schweiz hat das Protokoll am 25. Juni 2004 nach einer Vernehmlassung bei den Kantonen unterzeichnet.

Das Protokoll ist am 22. Juni 2006 mit 20 Ratifikationen in Kraft getreten.

Bis zum 13. März 2007 haben 32 Staaten das Protokoll ratifiziert und 56 haben es unterzeichnet.

Obwohl die Schweiz sehr aktiv auf die Annahme des Protokolls durch die Generalversammlung der UNO hingearbeitet hat, hat sie das Protokoll immer noch nicht ratifiziert.

Dem Parlament werden nun die Ratifizierung des Protokolls und ein Vorschlag für einen nationalen Präventionsmechanismus unterbreitet.

Die Schweiz muss einen nationalen Präventionsmechanismus schaffen, dessen Mandat Artikel 19 des Protokolls (OPCAT) entspricht:

„Artikel 19

Den nationalen Präventionsmechanismen wird mindestens die Befugnis erteilt,

- a) regelmässig die Behandlung von Personen, denen an Orten der Freiheitsentziehung im Sinne von Artikel 4 die Freiheit entzogen ist, mit dem Ziel zu prüfen, falls erforderlich, den Schutz dieser Personen vor Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigenden Behandlung oder Strafe zu verstärken,*
- b) den zuständigen Behörden Empfehlungen mit dem Ziel zu unterbreiten, die Behandlung und die Bedingungen der Personen, denen die Freiheit entzogen ist, zu verbessern und Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe zu verhindern, wobei die einschlägigen Regeln der Vereinten Nationen zu berücksichtigen sind,*

c) Vorschläge und Bemerkungen zu bestehenden Gesetzen oder Gesetzentwürfen zu unterbreiten.“

Es geht nun also darum, einen glaubhaften Mechanismus zu schaffen. Die damit einhergehenden Verpflichtungen des Vertragsstaates sind klar in Artikel 18 festgelegt, dessen Absatz 3 lautet:

„Die Vertragsstaaten verpflichten sich, die notwendigen Mittel für die Arbeit der nationalen Präventionsmechanismen bereitzustellen.“

Ohne Sekretariat ist die Kommission nicht glaubwürdig

Der Vorschlag des Bundesrates folgt dem Fakultativprotokoll im Bezug auf die für den nationalen Präventionsmechanismus (Kommission) vorgesehenen Aufgaben. Aber: wie schon während des Vernehmlassungsverfahrens ersichtlich wurde, sieht die Regierung keine administrative Unterstützung für die Kommission vor, insbesondere kein permanentes Sekretariat. Dieser Mangel, der schon während der Vernehmlassung verschiedentlich – auch von Seiten der Kantone - kritisiert wurde, entzieht der Kommission die Grundlagen, die sie für ihre Arbeit braucht.

Ohne die Unterstützung eines permanenten Sekretariats wird die Kommission nicht in der Lage sein, ihre verschiedenen Aufgaben glaubwürdig und effizient zu erfüllen. Ein präventives Besuchssystem kann nicht aus ein paar einzelnen unkoordinierten Besuchen bestehen. Es beruht vielmehr auf einer seriösen Vor- und Nachbearbeitung dieser Besuche. Neben den Aufgaben, die in Zusammenhang mit den eigentlichen Besuchen (Vorbereitung, Durchführung, Nacharbeit) stehen, hat die Kommission noch weitere Aufgaben zu erfüllen: Empfehlungen zu machen, einen Jahresbericht zu verfassen, aber auch Kommentare zur Gesetzgebung abzugeben oder regelmässige Kontakte mit verschiedenen Partnern, einschliesslich des Unterausschusses für Prävention, zu pflegen. Es ist schlicht unmöglich, diese Aufgaben ohne die Unterstützung eines permanenten Sekretariats zu leisten, das ausserdem auch die Koordination unter den Kommissionsmitgliedern und eine institutionelle Kontinuität sicherstellen würde.

Der mangelnde Wille, der Kommission die notwendigen Mittel zu geben, damit sie ihr Mandat korrekt erfüllen kann, strahlt nicht nur ein sehr negatives Signal aus, sondern er ist auch Ausdruck einer kurzfristigen Finanzrechnung, die langfristig nicht aufgeht. Eine glaubhafte und effiziente Präventionsarbeit ist eine Investition in die

Zukunft. Indem die Kommission gewisse strukturelle oder konjunkturelle Probleme früh genug identifiziert, kann sie verhindern, dass diese aus dem Ruder laufen, und sie kann damit letztlich zur Kosteneffizienz beitragen.

Wir empfehlen daher, Artikel 7, der die Organisation der Kommission betrifft, wie folgt abzuändern:

Art.7, al. 2 bis :

« Sie ist mit einem Sekretariat ausgestattet, welches über die notwendigen personellen und finanziellen Mittel verfügt, damit die Kommission ihr Mandat erfüllen kann. »

Artikel 12, Absatz 1 des Beschlusses regelt die Finanzierung des Sekretariats, indem er festlegt, dass « der Bund für die Mittel aufkommt, welche die Kommission für die Arbeit benötigt. »

Die Unabhängigkeit der Kommission muss sichergestellt werden

Der Bundesbeschluss sieht als Übergangsbestimmung (Artikel 13) vor, dass der Bundesrat den ersten Präsidenten der Kommission bestimmt.

Diese Bestimmung widerspricht den Bestimmungen von Artikel 7, welcher vorsieht, dass die Kommission sich selber konstituiert. Die Kommission wählt daher normalerweise ihren Präsidenten oder ihre Präsidentin selber. Es gibt keinen Grund, weshalb der Bundesrat den ersten Präsidenten oder die erste Präsidentin wählen soll, insbesondere da der Bundesrat sowieso alle Mitglieder der Kommission ernennt und daher für ihre Qualitäten garantieren wird.

Vorschlag : Streichung von Artikel 13 (Übergangsbestimmung).

APT.15.03.07