

Der Sonderstaatsanwalt oder die Sonderstaatsanwältin muss ohne Verzögerung die Fälle an sich ziehen können, die in seiner oder ihrer Zuständigkeit liegen: Dazu muss die Polizei ihm oder ihr unverzüglich jede eingereichte Beschwerde und Klage gegen ein Polizeimitglied wegen im Dienst begangener Straftaten weiterleiten.

Damit die Finanzlage der Opfer kein Hindernis für den Zugang zum Verfahren darstellt, muss diesen die unentgeltliche Rechtspflege gewährt werden.

Auf Kantonebene

Amnesty International ruft alle kantonalen Legislativen auf, Bestimmungen einzuführen, die es erlauben, eine kantonale Experten- und Expertinnenkommission zu schaffen. Diese Bestimmungen müssen nicht nur die Schaffung einer solchen Kommission vorsehen, sondern ihr auch die nötigen Kompetenzen für die Ausübung ihrer Aufgaben, vor allem die Gewährung des Zugangs zu allen nötigen Informationen, zugestehen. Genf hat mit der Gründung einer Ethikkommission²⁹¹ schon einen ersten Schritt in diese Richtung getan.

Anhang

EMPFEHLUNGEN INTERNATIONALER VERTRAGSORGANE

Die Schweiz hat mehrere internationale Konventionen, die dem Schutz der Menschenrechte dienen, ratifiziert. Die Verwirklichung der Vertragspflichten wird durch internationale Ausschüsse geprüft. In periodischen Abständen untersuchen diese Vertragsüberwachungsorgane die Umsetzung der entsprechenden Konvention durch die Mitgliedsländer im Staatenberichtsverfahren. Dieser Durchsetzungsmechanismus ist immer obligatorisch ausgestaltet. Der betreffende Staat unterwirft sich ihm mit der Ratifikation einer Konvention. Die Untersuchungen im Staatenberichtsverfahren erfolgen in mehreren Schritten. Die Vertragsstaaten erstellen einen Staatenbericht über Fortschritte und Schwierigkeiten bei der Realisierung der Vertragsgarantien. Das jeweilige Vertragsüberwachungsorgan prüft den Bericht unter Beizug von Schattenberichten der Zivilgesellschaft, insbesondere von NGOs. Anschliessend findet eine öffentliche Sitzung einer Regierungsdelegation mit dem Vertragsüberwachungsorgan

²⁹¹ Vgl. S. 22.

statt. Ziel dieser Sitzung ist es, Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Konvention festzustellen und Lösungsansätze zu erarbeiten. Das Vertragsüberwachungsorgan beendet die Untersuchung mit abschliessenden Bemerkungen und Empfehlungen an den Vertragsstaat. An diesem ist es, in Follow-up-Berichten über die Umsetzung der Schlussfolgerungen Rechenschaft abzulegen.

Mehrere Konventionen sehen neben dem Staatenberichtsverfahren weitere Durchsetzungsmechanismen vor. Die Schweiz anerkennt das (fakultative) Individualbeschwerdeverfahren des Uno-Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe sowie das (obligatorische) Individualbeschwerdeverfahren der Europäischen Menschenrechtskonvention. Ein Individualbeschwerdeverfahren zur Durchsetzung des Uno-Paktes II wurde durch das Fakultativprotokoll I eingerichtet. Die Schweiz hat dieses Protokoll nicht ratifiziert. Der Bericht des Bundesrats über die Legislaturplanung 1999–2003 vom 1. März 2000 sah vor, dem Parlament eine Botschaft zur Ratifikation des Fakultativprotokolls zu unterbreiten. Der Legislaturbericht des Bundesrats 2003–2007 enthält dieses Ziel nicht mehr. Anders als im Fall der EMRK bürgt deshalb bis auf Weiteres nur das Staatenberichtsverfahren (Uno-Menschenrechtsausschuss) für die Umsetzung der vertraglichen Verpflichtungen der Schweiz.

Das von der Schweiz ratifizierte Europäische Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe sieht ein obligatorisches präventives Besuchssystem vor. Das europäische Komitee zur Verhütung der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) hat jederzeit und unangemeldet uneingeschränkten Zugang zu sämtlichen Orten, an denen in der Schweiz Menschen festgehalten werden. Ausgehend von den Beobachtungen während der Inspektion schlägt das Komitee Empfehlungen für Massnahmen vor. Die Schweiz hat sodann das Fakultativprotokoll zum Uno-Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 18. Dezember 2002 unterzeichnet, das ein zweiteiliges präventives Besuchssystem vorsieht. Zum einen statet ein Unterausschuss des Uno-Ausschusses gegen Folter den Vertragsstaaten Besuche ab; zum anderen müssen die Vertragsstaaten eine nationale Kommission zur Verhütung der Folter einrichten, die ebenfalls alle Institutionen besuchen kann, in denen Menschen in Gewahrsam gehalten sind; die nationale

Kommission wird vom Unterausschuss des Uno-Ausschusses beraten und überwacht (Vorlage in Vernehmlassung). Anfang 2007 hat der Bundesrat die Schaffung einer Kommission zur Verhütung der Folter beschlossen; zurzeit wird das Vorhaben im Parlament diskutiert.

Der Menschenrechtskommissar des Europarats besucht Haftzentren und führt Gespräche mit Betroffenen und Menschenrechtsorganisationen. Die gesammelten Informationen werden in einem Bericht verarbeitet und mit Empfehlungen veröffentlicht. Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz besucht die Vertragsstaaten, trifft vor Ort mit Regierungsvertretungen und NGO-Vertretungen zusammen und befragt mutmassliche Opfer von Menschenrechtsverletzungen. Die Kommission gibt den Vertragsstaaten Empfehlungen ab.

i. Empfehlungen des Uno-Komitees gegen Folter (CAT)

Das CAT hat in seinen vier Berichten zur Schweiz²⁹² Besorgnis über Übergriffe und Misshandlungen vor allem gegenüber Migrantinnen und Migrantinnen sowie Schweizern und Schweizerinnen ausländischer Herkunft während der Verhaftung oder Polizeihaft geäussert. Es empfiehlt den Schweizer Behörden folgende Massnahmen:

- Gesetzgeberische Massnahmen: sofortiger Zugang zu einem Anwalt; Recht auf Kontaktnahme mit der Familie; Recht auf Zugang zu einem Arzt eigener Wahl bzw. nach einer Liste; Recht auf Aussageverweigerung; Aufnahme der Definition der Folter ins Strafgesetzbuch; Verbot des Einsatzes von Elektroschockwaffen bei Zwangsmassnahmen;
- Unabhängige Beschwerdeinstanz: In sämtlichen Kantonen sollen nach Ansicht des CAT unabhängige Instanzen errichtet werden, die gegen die Polizei gerichtete Klagen wegen Misshandlung untersuchen sollen;
- Sorgfältige und effektive Untersuchung von Klagen gegen Polizisten und Polizistinnen, die beschuldigt werden, exzessive Gewalt angewendet zu haben, Verurteilung bei Schuldfeststellung sowie Ausrichtung von Entschädigungsleistungen an Familienangehörige bei Todesfällen;
- Bei Zwangsausschaffungen: Prüfung der Vereinbarkeit der Arztinterventionen mit den Uno-Prinzipien der Medizin-Ethik bezüglich der Rolle von medizinischem Personal
- Einführung einer nationalen Statistik, die, nach Kantonen geglie-

²⁹² 15.11.1989, 12.06.1994, 27.11.1997 und 21.06.2005.

dert, Klagen wegen Misshandlungen sowie die Ergebnisse der entsprechenden Verfahren aufnimmt.

ii. Empfehlungen des Uno-Ausschusses zur Beseitigung der Rassendiskriminierung

Die Schweiz hat dem Ausschuss gegen die Rassendiskriminierung im März 1998 ihren ersten und im Mai 2002 ihren zweiten Bericht präsentiert. Der Ausschuss weist in seinen Schlussberichten unter anderem auf Fälle exzessiver Polizeigewalt gegenüber Personen anderer Nationalität oder Ethnie bei Festnahmen und Ausschaffungen sowie auf eine feindselige Haltung gegenüber Schwarzen, Muslimen und Asylsuchenden hin. Er schlägt folgende Massnahmen vor:

- Gesetzgeberische Massnahmen: Verabschiedung eines umfassenden Anti-Rassismusesetzes und Veränderung der Ausländerpolitik;
- Einführung von unabhängigen Beschwerdemechanismen zur Untersuchung von gegen die Polizei erhobenen Anschuldigungen wegen Gewaltanwendung;
- Intensive Sensibilisierung und Schulung der Polizei sowie Sensibilisierung der Öffentlichkeit zum Thema Rassendiskriminierung;
- Rekrutierung von Angehörigen von Minderheiten durch die Polizei;
- Führen von Statistiken zu Klagen wegen Diskriminierung, zu deren Ausgang sowie zur Entschädigung der Opfer.

iii. Empfehlungen des Uno-Menschenrechtsausschusses

Dem Uno-Menschenrechtsausschuss hat die Schweiz bisher zwei Länderberichte präsentiert. Im Gegenzug brachte der Ausschuss in seinen beiden Berichten²⁹³ seine Beunruhigung über die zahlreichen Informationen über Misshandlungen bei Festnahmen oder während der Polizeihaft und die mangelnden bzw. ungenügenden Sanktionen gegenüber den Tätern zum Ausdruck. Der Ausschuss empfiehlt der Schweiz folgende Massnahmen:

- Einführung von unabhängigen kantonalen Beschwerdeinstanzen, die Klagen bezüglich Menschenrechtsverletzungen durch die Polizei eingehend prüfen und den Antrag stellen können, die polizeilichen Urheber rechtswidriger Übergriffe zu verurteilen bzw. disziplinarisch zu bestrafen sowie den Opfern eine Entschädigung zuzusprechen;
- Einhaltung der Artikel 9 und 14 des Internationalen Pakts über

²⁹³08/11/96 und 12/11/2001.

bürgerliche und politische Rechte²⁹⁴;

- Sofortiger Zugang zu einer Rechtsvertretung und zu einem Arzt eigener Wahl sowie Recht auf Benachrichtigung der Familie oder einer nahestehenden Person;
- Zurückhaltende Anwendung von Zwangsmassnahmen;
- Gesetzgeberische Massnahmen: Anpassung der kantonalen Gesetzgebungen an Art. 14 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte.

iv. Empfehlungen des Uno-Ausschusses für die Rechte des Kindes

In seinen Schlussempfehlungen vom 13. Juni 2002 hat der Uno-Ausschuss für die Rechte des Kindes seine Besorgnis über die Berichte, wonach ausländische Kinder von der Polizei misshandelt worden seien, festgehalten und Folgendes empfohlen:

- Schaffung einer Beschwerdeinstanz zur Untersuchung von Vorwürfen bezüglich Misshandlungen bei Anhaltungen, Festnahmen und Befragungen;
- Ausbildung der Polizeimitglieder bezüglich Kinderrechten;
- Systematische Trennung von jugendlichen und erwachsenen Inhaftierten.

v. Empfehlungen des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT)

Das CPT hat der Schweiz bis anhin vier Besuche²⁹⁵ abgestattet und dabei zahlreiche Informationen über Misshandlungen von Personen in Polizeigewahrsam gesammelt. Es gibt deshalb folgende Empfehlungen:

- Rechtsvertretung «der ersten Stunde», Recht auf Zugang zu einem Arzt eigener Wahl und auf sofortige Information über die Haftgründe sowie Recht auf Benachrichtigung einer nahestehenden Person über die Festnahme;

²⁹⁴Keine willkürliche Freiheitsberaubung, Recht auf sofortige Information über die Festnahmegründe, kurzfristige Haftkontrolle durch einen Richter, Beschwerdemöglichkeit gegen Haft und Entschädigung im Fall von ungerechtfertigter Haft (Art. 9), Gleichheit vor dem Gericht, Unschuldvermutung, sofortige Information in verständlicher Sprache über Anklagepunkte, auf Rechtsvertretung und genügend Zeit zur Vorbereitung einer Verteidigung, keine Verschleppung des Verfahrens, gleichwertige Anhörung von Belastungs- und Entlastungszeugen und -zeuginnen, Beschwerdemöglichkeit zur Überprüfung der Schuld, Schweigerecht, sich selbst vor Gericht zu verteidigen und kostenlose Übersetzung bei Verständigungsschwierigkeiten, keine Doppelstrafe (Art. 14).

²⁹⁵1991, 1996, 2001 und 2003. Für 2007 ist ein weiterer Besuch vorgesehen.

- Einführung von klaren Direktiven bezüglich Polizeiverhöre;
- Kontrolle durch Aufzeichnung der Verhöre;
- Schulung zwecks Verhinderung von Misshandlungen;
- Bei mehrtägiger Haft eine Garantie für einen täglichen Aufenthalt im Freien;
- Garantie des uneingeschränkten Zugangs zur Toilette und der regelmässigen Verabreichung von Nahrung während der Polizeihaft;
- Verbesserung der Bedingungen bei Gefangenentransporten;
- Einführung von unabhängigen Beschwerdemechanismen, durch die Beschuldigungen bezüglich Misshandlungen durch die Polizei untersucht werden.

vi. Empfehlungen des Menschenrechtskommissars des Europarats

Der Menschenrechtskommissar des Europarats, Alvaro Gil-Robles, berichtete in seinem Bericht vom 8. Juni 2005 von zahlreichen sich illegal in der Schweiz aufhaltenden Migranten und Migrantinnen, die eine unwürdige Behandlung, Beleidigungen und willkürliche Gewaltanwendung beklagt hätten. Beleidigungen seien vor allem bei Identitätskontrollen zu beobachten. Bei der Ausschaffung von Widerstand leistenden Personen komme es immer wieder zu körperlichen Übergriffen mit Verletzungsfolgen, vor allem, wenn die Ausschaffung nicht erfolgreich verlaufe. Der Kommissar empfiehlt der Schweiz daher folgende Massnahmen:

- Präsenz einer kompetenten Organisation mit Beobachtungsfunktion bei Ausschaffungen;
- Verbot von Elektroschockwaffen bei Ausschaffungen;
- Keine Delegation an private Sicherheitsorganisationen;
- Spezielle Ausbildung von Personen, die Zwangsausschaffungen vornehmen, mit dem Ziel, dass sie die Rechte und die Würde der Auszuschaffenden respektieren und wahren.
- Unabhängige Beschwerdeinstanz zur Prüfung von Anschuldigungen wegen Misshandlungen und inadäquatem Verhalten von Polizeiangehörigen.

vii. Empfehlungen der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI)

In Ihren Berichten von 1998, 2000 und 2004 über die Schweiz hat die ECRI Klagen bezüglich Misshandlungen von Angehörigen ethnischer Minderheiten während der Polizeihaft erwähnt. Im Bericht von 2004 hat sie ganz besonders auf die Situation der Schwarzafrikaner

aufmerksam gemacht, die laut Berichten aggressiv und respektlos behandelt, beschimpft, körperlich belästigt, gedemütigt und erniedrigt worden seien.

Die ECRI hat der Schweiz in den erwähnten Berichten in Bezug auf die Polizeiarbeit folgende Massnahmen empfohlen:

- Rekrutierung: Aufnahme von Personen mit Migrationshintergrund in die Polizei;
- Ausbildung und Weiterbildung: Sensibilisierung der Polizei durch Kurse über Menschenrechte, Minderheiten, faire und gleiche Behandlung;
- Gleichbehandlung aller Personen.
- Unterlassen rassistischer (insbesondere antisemitischer), fremdenfeindlicher und intoleranter Verhaltensweisen.
- Keine Anhaltungen ohne gerechtfertigten Grund;
- Untersuchung von Anschuldigungen wegen polizeilicher Übergriffe: Gründung einer unabhängigen Kommission, die entsprechende Klagen gründlich und unparteiisch untersucht und rechtswidrige Übergriffe der Polizei in der Öffentlichkeit verurteilt;
- Schaffung von Strukturen, die einen Dialog zwischen der Polizei, den Minderheiten und NGOs ermöglichen;
- Unabhängige Untersuchung von Problemen zwischen Polizei und Minderheiten;
- Keine Ausgrenzung von Personen aus bestimmten Gebieten, wenn sie kein Delikt begangen haben.

viii. Empfehlungen des Uno-Sonderberichterstatters über zeitgenössische Formen des Rassismus, rassistisch motivierte Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit verbundene Intoleranz

Vom 9. bis zum 13. Januar 2006 hat der Uno-Sonderberichterstatter über zeitgenössische Formen des Rassismus, rassistisch motivierte Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit verbundene Intoleranz der Schweiz einen Besuch abgestattet mit dem Ziel, sich ein Bild über rassistisch motivierte Vorfälle, die gesetzlichen Grundlagen und die von der Regierung getroffenen Massnahmen zur Rassismusbekämpfung zu machen. Er konstatiert eine hohe Anzahl polizeilicher Übergriffe mit fremdenfeindlichen Zügen gegen bestimmte Zielgruppen, vor allem Schwarze, obschon diese weniger als 0.5% der Bevölkerung ausmachen. Darüber hinaus stellt er nach Angaben der Opfer eine rechtliche und administrative Straflosigkeit der Täter fest wie auch das Fehlen von klaren politischen Weisungen

an die Polizeiorgane, gegen jegliche Form von Diskriminierung. Dies sei ein beunruhigender Indikator dafür, dass der Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung nicht genug Priorität zugesprochen wird.

Der Sonderberichterstatter hat mit Interesse Kenntnis genommen vom interkulturellen Weiterbildungsangebot der Basler Polizei und dem Zustandekommen eines Dialogs zwischen der Polizei dieses Kantons und Vertretern der Interessen von Schwarzen. Der Sonderberichterstatter stellt gleichwohl fest, dass die Polizeimethoden je nach Kanton unterschiedlich sind, aber auch, dass sie grundsätzlich zu einem der problematischsten Aspekte im Kampf gegen Rassismus und Diskriminierung gehören. Er hat den Schweizer Behörden folgende Massnahmen empfohlen:

- Eine umfassende politische Strategie gegen Rassismus, Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit auszuarbeiten.
- Die Schweizer Regierung soll ihren Willen, alle Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus, Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit zu bekämpfen, öffentlich kundtun.
- Die Regierung soll Mittel, Mechanismen und Institutionen schaffen, um diesen politischen Willen umzusetzen.
- Im Hinblick auf die Gewährleistung eines ganzheitlichen Ansatzes, der den gemeinsamen Motiven von verschiedenen Formen von Rassismus Rechnung trägt, muss eine eidgenössische Kommission zur Förderung der Menschenrechte und der Bekämpfung aller Formen von Diskriminierung, sei dies aufgrund der Rasse, der Religion, des Geschlechts, des Alters, der Behinderung oder der sexuellen Orientierung ins Leben gerufen werden. Diese Kommission sollte das Mandat der derzeitigen eidgenössischen Kommission gegen Rassismus und der eidgenössischen Kommission für Ausländer und Ausländerinnen erhalten. Sie sollte in Sub-Kommissionen unterteilt sein, die jeweils eine Form der Diskriminierung behandeln und zudem mit administrativen, legalen und normativen Prüfungs-, Handlungs- und Rekurskompetenzen ausgestattet sind. Zudem sollten der Kommission entsprechende personelle, finanzielle und materielle Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.
- Hinsichtlich der Fälle von Polizeigewalt möchte der Sonderberichterstatter die eidgenössischen und kantonalen Behörden auf ihre internationalen Verpflichtungen zum Schutz der Menschenrechte, die ohne Ausnahme allen zustehen, aufmerksam machen. Bis zur Schaffung der vorgeschlagenen eidgenössischen Kommission rät der Sonderberater allen davon betroffenen Organen und Behörden auf nationaler und kantonaler Ebene sowie auf Gemeindeebene zur

Einrichtung von unabhängigen Mechanismen, die Klagen wegen Rassismus, Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und Intoleranz behandeln können.

- Einige staatliche Massnahmen zur Sensibilisierung und Ausbildung wie zum Beispiel diejenigen der Basler Polizei sind sehr positiv und sollten von allen Kantonen übernommen werden. Der Sonderberater empfiehlt zudem auf allen staatlichen Ebenen, Personen mit Migrationshintergrund und von verschiedenen Ausländergemeinschaften zurekrutieren. Alle staatlichen Dienstleistungsstellen und Institutionen die zu Themen wie Integration oder Ausländer und Ausländerinnen arbeiten, namentlich die Polizei, Grenzbeamte, Flughafenpolizei, Bahnpolizei usw. sollten eine interkulturelle Ausbildung anbieten.