

Mit Gefängnisbesuchen gegen Folter und Misshandlung

Nationale Überwachungskommission als Folge eines Uno-Abkommens

Die Schweiz hat nun den Zusatz zur Uno-Konvention gegen Folter ratifiziert, der unabhängige Augenscheine an Haftorten vorsieht. Dafür wird eine Kommission geschaffen. Die Grundidee stammt aus der Schweiz.

Christoph Wehrli

Es schien der Bundesverwaltung keine Meldung wert zu sein, dass die Schweiz letzte Woche bei der Uno die Ratifikationsurkunde über das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter hinterlegt hat. Indessen handelt es sich um ein für den Schutz der Menschenrechte wichtiges Instrument, das zudem letztlich auf eine private schweizerische Initiative zurückgeht.

System vertraulicher Besuche

Die Folter ist wohl der schlimmste und direkteste Angriff auf die Unversehrtheit und Würde des Menschen und zugleich in der Welt weit verbreitet. Der Genfer Jean-Jacques Gautier (1912-86) gab in den 1970er Jahren seine Tätigkeit als Bankier auf, um sich ganz der Bekämpfung dieser Unterdrückungspraxis zu widmen. Mit Hilfe eines Vereins, der heutigen Association pour la prévention de la torture (APT), propagierte er eine Idee, die sich an den Gefangenenbesuchen des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) orientierte. Eine unabhängige Institution sollte das Recht erhalten, Haftstätten zu inspizieren und mit den Inhaftierten zu reden, um dann den zuständigen staatlichen Stellen ihre Beobachtungen und Empfehlungen mitzuteilen. Die Vertraulichkeit und die nur moralische Verbindlichkeit dieser Berichte sollten den Zugang zu potenziellen Folterstätten erleichtern.

Bald wurde klar, dass sich ein solches System entgegen Gautiers ursprünglichem IKRK-Modell nur innerhalb einer bestehenden und zwischenstaatlichen Organisation errichten lassen würde. Costa Rica übernahm es 1980, das vom damaligen Uno-Nichtmitglied Schweiz lancierte Projekt in die internationale Organisation einzubringen. Ein Weg öffnete sich im Zusammenhang mit dem Übereinkommen gegen Folter, dessen Kontrollmechanismus nur obligatorische Berichte der beteiligten Staaten und fakultativ die Möglichkeit individueller Beschwerden («Mitteilungen») umfasst. Gegen die Ergänzung um ein eher präventiv wirkendes Besuchssystem erhoben sich starke Widerstände. Indessen wurde 1987 eine entsprechende Konvention im Rahmen des Europarats abgeschlossen.

Uno- und Selbstkontrolle

Die APT, die international erweitert wurde und heute von Nationalrätin Martine Brunschwig Graf präsiert wird, setzte sich

zusammen mit der Internationalen Juristenkommission über Jahrzehnte für ihr Anliegen ein. Wie ihr früherer Präsident Marco Mona (Zürich) im Gespräch in Erinnerung ruft, wurde einerseits politisch bei den Staaten «lobbyiert», andererseits wirkten Experten wie Professor Walter Kälin in der Arbeitsgruppe mit, die für den Entwurf des Fakultativprotokolls zur Anti-Folter-Konvention der Uno zuständig war. Die politischen Schwierigkeiten konnten überwunden werden, als Mexiko vorschlug, das System abzustufen und die Staaten direkter einzubinden.

Das 2002 verabschiedete Zusatzabkommen regelt nun einerseits das Besuchs- und Aufsichtsrecht des internationalen «Unterausschusses für Prävention», andererseits die Pflicht des einzelnen Staates, analog einen nationalen Mechanismus einzurichten. Dieser soll ebenfalls dazu dienen, die Behandlung von Personen, denen die Freiheit entzogen worden ist, zu überprüfen, unter anderem an Ort und Stelle. Die Jahresberichte der nationalen Stelle sind zu veröffentlichen, während dies bei den Rapporten des Uno-Gremiums dem jeweils besuchten Staat freigestellt ist. In der Praxis sollten die Besuchsprogramme der beiden Ebenen aufeinander abgestimmt werden.

Innenpolitische Verzögerung

Für die Schweiz war es natürlich konsequent, das angestrebte Fakultativprotokoll zu unterzeichnen. Generell können westliche Staaten Menschenrechtsforderungen gegenüber anderen Weltregionen nur glaubhaft vertreten, wenn sie sich selber der gemeinsamen Aufsicht unterstellen. Ausserdem sind Kontrollen zumal als Vorbeugung auch in der Schweiz nicht überflüssig. Denn das Abkommen betrifft nicht nur Folter, sondern auch «andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe», und es erfasst neben Gefängnissen aller Art auch etwa Transitzonen von Flughäfen und geschlossene Klinken. Die Zustände in einzelnen schweizerischen Gefängnissen sind vom Europäischen Ausschuss gegen die Folter durchaus schon hart kritisiert worden.

Die Ratifikation des Zusatzprotokolls verzögerte sich ein wenig, da zuerst das entsprechende Gesetz erlassen wurde und die Stellung der neuen eidgenössischen Kommission (Entschädigung der Mitglieder, ständiges Sekretariat) umstritten war. Gegen Bundesrat Christoph Blochers reduzierte Variante setzte sich im Parlament eine «bessere» Lösung durch. Die Wahl der zwölf Mitglieder durch den Bundesrat steht noch aus. Auf Uno-Ebene löst die Schweiz als exakt 50. Vertragsstaat die Vergrößerung des Unterausschusses für Prävention von 10 auf 25 Mitglieder aus, und sie hat wohl Chancen, einen der Experten zu stellen.