

Schweizerische NGO-Koalition zum Universal Periodic Review (UPR)¹ Prioritäten zu den offenen UPR-Empfehlungen an die Schweiz

Bern, Dezember 2012

Die 47 Mitgliederorganisationen der Schweizer NGO-Koalition zum UPR² haben die mehr als 80 noch offenen UPR-Empfehlungen an die Schweiz begutachtet. Obwohl alle Empfehlungen wichtig sind, hat die NGO-Koalition einigen eine Priorität zuerkannt. Die NGO-Koalition empfiehlt dem Bundesrat, folgende noch offenen UPR-Empfehlungen – zusätzlich zu den bereits akzeptierten – anzunehmen:

1. Ratifizierungen

123.2,4³ : Ratifizierung der Fakultativprotokolle zum Individualbeschwerdeverfahren des UNO-Zivilpakts und der UNO-Kinderrechtskonvention.

Mit der Annahme dieser zwei Empfehlungen setzt sich die Schweiz dafür ein, ihren Menschenrechtsschutz mit zwei zusätzlichen Instrumenten auszustatten. Damit würde sie die Verpflichtungen ergänzen, die sie mit den erwähnten Menschenrechtsverträgen bereits eingegangen ist.

2. Institutionelle Reformen

123.18-22 : Schaffung einer unabhängigen nationalen Menschenrechtsinstitution.

Die Pilotphase, die mit der Schaffung des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte eingeleitet wurde, stellt einen grossen Schritt in die richtige Richtung dar. Es ist Zeit, dass sich die Schweiz dafür engagiert, eine wirkliche nationale Menschenrechtsinstitution zu schaffen, die bezüglich ihrer Rechtsgrundlagen und der Unabhängigkeit mit den Pariser Prinzipien kompatibel ist.

123.17 und 23 : Schaffung einer Ombudsstelle auf Bundesebene und in jedem Kanton.

Dieser Vorschlag sollte unseres Erachtens aufgenommen werden, da Ombudsstellen, die mit Mediationsverfahren arbeiten, auf Bundesebene und in der Mehrzahl der Kantone und Gemeinden fehlen, obwohl sie in zahlreichen anderen Bereichen ihren Nutzen bewiesen haben.

123.59 et 60 : Institutionelle Garantien gewährleisten, damit Volksinitiativen die Menschenrechtsverpflichtungen der Schweiz nicht verletzen können.

Die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass die Bundesverfassung nicht vor Verfassungsänderungen geschützt ist, die mit internationalen Verpflichtungen nicht in Einklang stehen. Die Schweiz muss sich engagieren, eine Lösung für dieses Problem zu finden. Eine Annahme der Empfehlung würde ein deutliches Signal des Bundesrates darstellen, die diesbezüglichen Bemühungen auf politischer Ebene zu unterstützen, ohne dass damit das Parlament vor eine vollendete Tatsache gestellt würde.

¹ Hintergrundinformationen und Dokumente zum UPR-Verfahren finden sich unter upr.humanrights.ch

² Vgl. die Auflistung der Mitglieder-Organisationen im Anhang auf S. 7.

³ Die Ziffern beziehen sich auf die Numerierung im Bericht der UNO-Arbeitsgruppe *Draft report of the Working Group on the Universal Periodic Review*, Réf : A/HRC/WG.6/14/L.9

3 Gleichheit und Nichtdiskriminierung

3.1 Allgemeines Gesetz gegen Diskriminierung

123.27-29,35,36,39 : Erlass einer umfassenden Gesetzgebung gegen Diskriminierung.

Die Schweiz verfügt im Gegensatz zu zahlreichen anderen Staaten nicht über ein allgemeines Gesetz gegen Diskriminierung, obwohl das Diskriminierungsverbot in unserer Verfassung steht. Bis heute profitieren von einem gesetzlichen Schutz vor Diskriminierung nur Frauen, Menschen mit Behinderungen und im geringeren Masse auch Personen, die aufgrund ihrer Rasse, ihrer ethnischen Herkunft und ihrer Religion diskriminiert werden. Dieser Schutz muss auf andere Diskriminierungsopfer wie z.B. Angehörige der Minderheiten aufgrund sexueller Orientierung oder sexueller Identität oder ältere Personen ausgedehnt werden, sowie auf wichtige Lebensbereiche, in denen Diskriminierung ausgeübt wird, wie der Arbeits- und Wohnungsmarkt.

123.31 : Umfassende Anti-Diskriminierungs-Strategie ergreifen

Es handelt sich unseres Erachtens um ein Minimum, das die Schweiz in Angriff nehmen muss, um der Diskriminierung ein Ende zu setzen. Die sektorielle Vorgehensweise des Bundesrats der letzten Jahre hat Schwächen gezeigt und es scheint uns unumgänglich, den Bereich der Diskriminierungsbekämpfung breit anzugehen.

123.49 : Nötige Massnahmen ergreifen, um die Gesetzgebung gegen Aufruf zum Hass im Strafgesetzbuch zu verstärken, damit ausser dem Hass aufgrund der Rasse, der Religion oder der Herkunft des Individuums auch Merkmale wie die Sprache, das Geschlecht, die mentalen oder physischen Behinderungen, die sexuelle Orientierung oder diverse ähnliche Gründe geschützt sind.

Der Artikel 261bis des Strafgesetzbuchs scheint uns in seiner Anwendung zu sehr begrenzt. Andere Personenkategorien sollten durch diese Bestimmung auch vor Hassreden etc. geschützt sein. Deshalb ist es wünschenswert, dass der Anwendungsbereich von Art. 261bis erweitert wird.

3.2 Diskriminierung aufgrund der Rasse

123.32-34 : Annahme eines Aktionsplans gegen Rassismus und Xenophobie auf nationaler Ebene.

Ebenso wie der Bundesrat kürzlich den Nationalen Aktionsplan gegen Menschenhandel beschlossen hat, ist es nötig, einen nationalen Aktionsplan gegen Rassismus und Xenophobie und andere Formen der Intoleranz zu lancieren. Dieser Aktionsplan sollte in Zusammenarbeit mit den Kantonen, den Gemeinden und nach breiter Beratung mit spezialisierten Organisationen der Zivilgesellschaft vorbereitet werden.

3.3 Diskriminierung von religiösen und nationalen Minderheiten sowie Migranten/-innen

123.52 : Schaffung rechtlicher Mechanismen für den Zugang aller Migranten/-innen zu ihren Rechten.

Der Zugang zur Justiz für Migranten/-innen ist immer schwierig und Massnahmen, um dies zu erleichtern, sollten eingeführt werden. Die Problematik muss empirisch geprüft werden, damit die richtigen Massnahmen ergriffen werden können.

123.73 : Verbesserung des Schutzes gegen Diskriminierung insbes. gegenüber ausländischen Frauen.

Bestimmte ausländische Frauen sind Opfer von Diskriminierung, insbesondere auf dem Arbeitsmarkt oder beim Zugang zur Justiz namentlich wegen ihrem schwachen Bildungsniveau. Die Schweiz sollte Mittel finden, die geeignet sind, diesen Zustand zu verändern.

3.4 Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der sexuellen Orientierung und der Geschlechtsidentität

123.70 : Präzisierung von anwendbaren Kriterien zur Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung für Opfer häuslicher Gewalt, um eine gerechte, standardisierte und transparente Anwendung zu erleichtern.

Die Beurteilung der Härtefälle schwankt zwischen den verschiedenen Kantonen stark. In bestimmten Kantonen sind die Opfer häuslicher Gewalt relativ gut geschützt, während der Schutz in anderen Kantonen bedeutend geringer ist. Die Praxis muss standardisiert werden, damit alle Opfer die gleichen Chancen zur Erneuerung der Aufenthaltsbewilligung erhalten.

123.72 : Massnahmen ergreifen zur stärkeren Vertretung von Frauen in Führungspositionen.

Zu viele Führungspositionen sind noch den Männern vorbehalten. Frauen sind in Positionen mit Führungsverantwortung untervertreten, ob im öffentlichen Bereich oder der Privatwirtschaft. Die Schweiz muss die nötigen Massnahmen ergreifen, um eine bessere Vertretung von Frauen in Führungspositionen zu garantieren.

123.74 : Gleichstellungsbüros in allen Kantonen, um Koordination auf Bundesebene zu ermöglichen.

Nur 17 von 26 Kantonen verfügen heute über ein Gleichstellungsbüro oder eine ähnliche Struktur. Deren Kompetenzen sind ausserdem sehr unterschiedlich. Die Schweiz muss diese Institutionen stärken.

123.75 : Massnahmen ergreifen zur Reduktion von Geschlechterungleichheit auf dem Arbeitsmarkt.

Zu viele Frauen haben keinen Zugang zu gut bezahlten Stellen aufgrund der Schwierigkeit, Familie und Arbeit zu vereinbaren, insbesondere wegen dem Mangel an Kindertagesstätten. Es scheint uns wichtig, dass sich die Schweiz ihre Bemühungen verstärkt, dieses Hindernis zu beseitigen, indem adäquate Massnahmen ergriffen werden, um namentlich die Zahl der Kita-Plätze zu erhöhen.

123.76,77 : Bundesgesetzgebung gegen Diskriminierung aufgrund von sexueller Orientierung und Geschlechteridentität.

Zu oft werden Personen Opfer von Diskriminierung wegen ihrer sexuellen Orientierung oder ihrer Geschlechtsidentität, insbesondere auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt. Die Schweiz muss entsprechende gesetzgeberische Schutzmassnahmen einleiten.

3.5 Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen

123.1 : Ratifizierung des Fakultativprotokolls zum Individualbeschwerdeverfahren der Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen

Die Schweiz hat bereits mehrere Empfehlungen zur Ratifizierung der Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen angenommen. Aus Kohärenzgründen und um zu ermöglichen, dass die Konvention ihre ganze Wirkung entfalten kann, muss die Schweiz genauso das Fakultativprotokoll zum Individualbeschwerdeverfahren dieser Konvention ratifizieren.

4. Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit

123.15,16 : Folterdefinition einführen in Übereinstimmung mit der Anti-Folterkonvention

Diese Empfehlung bezieht sich auf eine langjährige Forderung der Schweizer NGOs, die im Bereich der Bekämpfung der Folter tätig sind, sowie auf die Empfehlungen anderer internationaler Instanzen. Der Bundesrat muss diese Empfehlung befürworten, und Schritte einleiten, damit Folter als Straftat per se im Strafgesetzbuch erscheint.

123.66-68 : Verbesserung des Schutzes der Opfer von Menschenhandel, u.a. Bereitstellen zusätzlicher Ressourcen in allen Kantonen.

Der Bundesrat hat zwar kürzlich den Nationalen Aktionsplan gegen Menschenhandel angenommen, aber diverse Massnahmen sollten noch folgen, um den Schutz der Opfer zu verbessern, zum Beispiel durch die Harmonisierung der kantonalen Praktiken im Bereich der Erneuerung der Aufenthaltsbewilligung in Härtefällen.

5. Polizei und Justiz

123.45 : Schaffung eines unabhängigen Mechanismus zur Untersuchung von Klagen betr. exzessive Gewaltanwendung durch die Polizei in allen Kantonen.

Es handelt sich um eine alte Forderung der NGO: Die Kantone sollen sich dafür einsetzen, dass neue Modelle für die Untersuchung von Klagen wegen übertriebener Polizeigewalt in der Praxis erprobt werden, so dass eine völlige Unabhängigkeit der untersuchenden Behörde gegenüber den angeklagten Beamten garantiert ist. Dieselbe Empfehlung gelangte bereits im UPR 2008 an die Schweiz und wurde damals leider abgelehnt.

123.79,80 : Trennung von Jugendlichen und Erwachsenen in Haftanstalten, insbesondere im Falle von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden.

Die Platzknappheit in den Haftanstalten darf nicht dazu dienen, die gemeinsame Haft von Minderjährigen und Erwachsenen zu rechtfertigen. Diese müssen in Haftanstalten strikt getrennt sein. Die Schweiz muss entschlossen darauf hinarbeiten, dass dieses Prinzip immer und überall respektiert wird, gerade auch gegenüber den unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden, einer besonders verletzlichen Personengruppe.

123.48 : Spezielle Ausbildung für Polizisten/-innen und Justizpersonal zur Anwendung der Strafnorm gegen Rassismus.

Allzu oft verlaufen Klagen, die sich auf die Strafnorm gegen Rassismus abstützen, ohne Ergebnis, weil die zuständige Polizei oder Justizpersonen die Strafnorm zu eng interpretieren oder zu wenig gut kennen. Deshalb muss der Ausbildung in diesem Bereich eine besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden.

6. Recht auf soziale Sicherheit und einen angemessenen Lebensstandard

123.85 : Menschenrechtsverträglichkeitsprüfung von Aussenhandelspolitik und Investitionsvereinbarungen.

Obwohl sich der Bundesrat im Mai 2011 dazu entschlossen hat, die Menschenrechte zu einem transversalen Thema seiner Aussenpolitik zu machen, berücksichtigt die Schweiz die Menschenrechtssituation in ihren Partnerländern kaum, wenn es darum geht, einen Freihandelsvertrag auszuhandeln. Die Schweiz kann ihr internationales Ansehen nur verbessern, wenn sie diese Empfehlung akzeptiert. Denn damit zeigt sie, dass ihr die Menschenrechte mindestens ebenso wichtig sind wie die wirtschaftlichen Interessen.

123.3 : Ratifizierung des Fakultativprotokolls zum Individualbeschwerdeverfahren des UNO-Sozialpakts.

Da die schweizerischen Gerichte die Einklagbarkeit der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte nicht anerkennen, soll der Bund diese Türe öffnen, indem er dem Individualbeschwerdeverfahren zu eben diesen Rechten zustimmt.

123.6 : Ratifizierung der ILO-Konvention Nr. 189 über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte.

Die Hausangestellten sind in unserem Land ungenügend vor Ausbeutung geschützt. In den letzten Jahren wurden einige Fälle an der Grenze zur Sklaverei publik. Indem die Schweiz die Ratifizierung der ILO-Konvention Nr. 189 einleitet, signalisiert sie, dass diese Probleme ernst genommen werden.

123.84 : Erhöhung der Entwicklungshilfe auf 0,7% des BSP.

Die Schweiz hat kürzlich die Entwicklungshilfe auf 0.5% des Bruttonationalprodukts erhöht. Sie sollte diese Linie weiter verfolgen und sich zum Ziel setzen, eines der Millenniumsziele zu erfüllen, indem sie die 0.7% erreicht.

7. Kinderrechte / Recht auf Bildung

123.81 : Explizites Verbot von Körperstrafen gegenüber Kindern

Die Schweiz muss – wie schon im UPR 2008 – diese Empfehlung akzeptieren. Und danach muss diese auch umgesetzt werden, denn bis heute gibt es keine Strafnorm, welche die Körperstrafen an Kindern verbieten würde.

123.57 : Mutterspracheunterricht für Kinder mit Migrationshintergrund.

Integration bedeutet nicht Assimilierung. Die Kinder mit Migrationshintergrund sollten eine starke Verbindung zu ihren Herkunftsgemeinschaften bewahren, insbesondere im Hinblick auf den Gebrauch der Muttersprache. Um dieses Ziel zu erreichen, braucht es gezielte Fördermassnahmen seitens der Schulbehörden.

8. Personen mit Migrationshintergrund

123.5 : Ratifizierung der UNO-Konvention zur Reduktion von Staatenlosigkeit.

Diese Konvention stammt aus dem Jahre 1960 und es erstaunt, dass die Schweiz sie nach mehr als 50 Jahren immer noch nicht ratifiziert hat. Es handelt sich um eine Lücke, die es rasch zu füllen gilt.

123.55 : Massnahmen zur Senkung der Arbeitslosenquote von Migranten/-innen

Frauen und Junge mit Migrationshintergrund werden auf dem Arbeitsmarkt oft benachteiligt; die Arbeitslosenquote unter diesen beiden Personengruppen ist entsprechend hoch. Zusätzliche Massnahmen zur Begleitung und Ausbildung dürften Abhilfe schaffen; deshalb soll sich die Schweiz hier vermehrt engagieren.

123.56 : Sicherstellung eines menschenrechtskonformen Umgangs mit irregulärer Migration in den Kantonen.

Die Sans Papiers in der Schweiz finden in den Kantonen unterschiedliche Rahmenbedingungen vor. Insbesondere gibt es grosse Unterschiede zwischen den Kantonen in der Art und Weise, wie Zwangsausschaffungen vollzogen werden. Es ist notwendig, dass die menschenrechtlichen Minimal-Standards überall eingehalten werden. Ebenso sollten die Kriterien für Härtefallbewilligungen in allen Kantonen einheitlich angewandt werden.

9. Flüchtlinge und Asylsuchende

123.54 : Angemessene Unterbringung für Flüchtlinge und Asylsuchende.

Zu viele Asylsuchende werden über eine zu lange Zeitdauer in ungeeigneten Unterkünften wie etwa Zivilschutzräumen untergebracht. Wenn dies auch für kurze Perioden zulässig ist, so ist es unzumutbar, wenn dieser Zustand mehrere Monate oder sogar mehr als ein Jahr andauert. Die Schweiz muss in solchen Fällen menschenwürdige Unterkünfte zur Verfügung stellen.

Anhang

Die folgenden 47 Organisationen bilden die schweizerische NGO-Koalition zum UPR:

- ACAT
- Alliance Sud
- Amnesty International, Schweizer Sektion
- Arbeitskreis Tourismus & Entwicklung
- ask Arbeitsgruppe Schweiz-Kolumbien
- Association mondiale pour l'Ecole instrument de paix (EIP)
- Association pour la prévention de la torture apt
- augen auf Zürich
- AvenirSocial
- Berner Beratungsstelle für Sans-Papiers
- Christlicher Friedensdienst cfd
- CIFEDHOP Centre international de formation à l'enseignement des droits de l'homme et de la paix
- CODAP Genf
- Dachverband Regenbogenfamilien
- Demokratische Juristinnen und Juristen Schweiz DJS
- DeutschSchweizer PEN Zentrum
- Egalité Handicap
- Erklärung von Bern EvB
- Fédération genevoise de coopération
- FIAN Schweiz
- FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration
- Gesellschaft für bedrohte Völker GfbV
- HEKS Hilfswerk der Evangelischen Kirchen Schweiz
- humanrights.ch – MERS
- IGA SOS Racisme
- Incomindios Schweiz
- International Commission of Jurists, Schweizer Sektion
- Lesbenorganisation Schweiz LOS
- Ligue Suisse des Droits de l'Homme
- Nationales Baha'i Sekretariat
- NCBI Schweiz
- Netzwerk Kinderrechte Schweiz
- NGO-Koordination post Beijing Schweiz
- Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers (ODAE)
- Organisation Mondiale Contre la Torture (OMCT)
- Pink Cross
- Sans-Papiers Anlaufstelle Zürich SPAZ
- Schweiz. Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht SBAA
- Schweiz. Flüchtlingshilfe SFH / OSAR
- Schweiz. Friedensrat SFR
- Service Social International
- Sexuelle Gesundheit Schweiz
- Solidarité sans frontières Sosf
- Terre des Femmes
- Transgender Network Switzerland TGNS
- VPOD Verband des Personals öffentlicher Dienste
- Zwischengeschlecht.org