

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz
3003 Bern

St. Gallen, im November 2005

Vernehmlassung zur Ratifikation des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 18. Dezember 2002 sowie die entsprechende Ausführungsgesetzgebung (Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Kommission zur Verhütung von Folter)

Sehr geehrte Damen und Herren

Bis 31. Dezember 2005 läuft die Frist im Vernehmlassungsverfahren zur Ratifikation zu den oben genannten Erlassen. Sie haben die Schweizerische Sektion der Internationalen Juristenkommission (nachfolgend: ICJ-CH) eingeladen, Ihnen eine Stellungnahme einzureichen. Dieser Aufforderung kommen wir gerne nach.

I. Grundsätzliches

Grundsätzlich begrüsst die ICJ-CH die baldige Ratifikation des Zusatzprotokolls zum UN-Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 18. Dezember 2002. Es scheint uns, dass sowohl aus sachlichen Gründen wie auch, weil die Ratifikation in der Legislaturplanung angekündigt wurde, ein längeres Zuwarten für die Vorlage ans Parlament nicht angezeigt ist.

Wir begrüssen auch, dass gleichzeitig ein Ausführungserlass für oben genanntes Zusatzprotokoll zur UN-Konvention vorgelegt wird. Der vorgelegte Vorentwurf, welcher die Einsetzung einer schweizerischen Kommission zur Verhütung von Folter vorsieht ist im wesentlichen eine adäquate Umsetzung des Zusatzprotokolls. Unsere Zustimmung findet vor allem auch der Umstand, dass eine gesamtschweizerische Kommission eingesetzt wird und die Erfüllung der internationalen Verpflichtung aufgrund des Zusatzprotokolls sich – trotz gewisser Fragen mit Bezug auf die Kompetenzlage – nicht auf kantonale Kommis-

sionen basiert. Nur so wird es möglich sein, eine ausreichend kompetente Kommission zu erhalten, bei welcher ein genügender Erfahrungsschatz gebildet und tradiert werden kann, um die anspruchsvolle Aufgabe der Kontrollen von der Bedingungen von Haft und anderen Formen von Freiheitsentzug sowie des Aufbaus entsprechender Präventionsmechanismen (Beratung, Vorschläge zur besseren Regelung, Berichterstattung) wirksam zu erfüllen. Ausserdem sichert eine gesamtschweizerische Kommission die Unabhängigkeit besser, nachdem die Kompetenzen für den Freiheitsentzug überwiegend bei den Kantonen liegen. Dass zwei Kantone (Genf und Tessin) in verdienstvoller Weise bereits entsprechende parlamentarische Kommissionen geschaffen haben, vermag an der Notwendigkeit einer gesamtschweizerischen Kommission nichts wesentliches zu ändern.

II. Einzelne Bemerkungen

1. Art. 5 Abs. 3 sowie Abs. 2 VE (Zusammensetzung der Kommission)

a) Gemäss Art. 5 Abs. 3 sollen in der zu schaffenden Kommission die beiden Geschlechter und die Sprachregionen angemessen vertreten sein. Das Fakultativprotokoll regelt in den Art. 17 ff. die nationalen Kommissionen (genannt „nationale Präventionsmechanismen“). Art. 18 Fakultativprotokoll schreibt vor, dass die Geschlechter „ausgewogen“ und ethnischer Gruppen und Minderheiten im Land „angemessen“ vertreten sind.

b) Offensichtlich sind die Geschlechter nicht bloss „angemessen“ zu berücksichtigen, sondern paritätisch (ausgewogen). Diese Forderung wird Art. 5 Abs. 3 VE nicht ausreichend gerecht. Wir machen darauf aufmerksam, dass die Kommissionsmitglieder für die betroffenen Personen eine Vertrauensstellung haben müssen. Es ist erfahrungsgemäss ausserordentlich schwierig, über Gewalterfahrungen zu sprechen. Da Gewalt zudem häufiger von Männern als von Frauen ausgeht, ist es unbedingt nötig, dass Personen beiden Geschlechts, vor allem auch genügend Frauen, zur Verfügung stehen. Nur so kann eine ausreichende Identifikations- und Vertrauensebene hergestellt werden.

Antrag: Art. 5 Abs. 3 VE sei entsprechend zu ändern: „Die beiden Geschlechter müssen ausgewogen vertreten sein,“

c) Zu den „ethnischen Gruppen und Minderheiten“ werden offenbar nur die Sprachregionen gezählt. Es scheint uns aber, dass die ausländische Bevölkerung eine – wenn auch in sich inhomogene – Minderheit darstellt, die ebenfalls eine angemessene Vertretung verdient. Es ist zu beachten, dass ausländische Inhaftierte zumindest tendenziell

einer erhöhten Gefahr unterliegen, unsachgemäss behandelt zu werden, weil es gelegentlich schwierig ist, deren kulturelles Benehmen zu verstehen und einschätzen zu können. Es ist diesbezüglich ganz besonders sorgfältig zu verfahren und eine erhöhte Aufmerksamkeit ist angezeigt. Da die Kommission auch die Aufgabe hat, Vorschläge zur Verbesserung von Haftbedingungen und ähnl. zu machen, sollte sie über kompetente Leute mit einem anderen kulturellen Hintergrund verfügen.

Antrag: Art. 5 Abs. 3 hat auch dieses Anliegen aufzunehmen und sei entsprechend neu zu fassen: „Die beiden Geschlechter müssen ausgewogen vertreten sein, die Sprachregionen und die ausländische Bevölkerung sind angemessen zu berücksichtigen.“

d) Sollten der Gesetzgeber auf die Erweiterung der Kommission durch Vertreterinnen und Vertreter der ausländischen Bevölkerung verzichten, wäre zumindest Art. 5 Abs. 2 VE zu ergänzen durch „Ethnologinnen und Ethnologen“.

2. Entschädigung der Mitglieder, Art. 6 Abs. 4 VE

a) Gemäss dieser Bestimmung haben die Kommissionsmitglieder Anspruch auf Ersatz ihrer Auslagen. Ein Entschädigungsanspruch wird nicht statuiert, diese Frage soll dem Bundesrat überlassen werden. Nach dem Bericht der Interdepartementalen Arbeitsgruppe zur innerstaatlichen Umsetzung des Fakultativprotokolls zum UN-Anti-Folterübereinkommen, welcher den Vernehmlassungsunterlagen beigelegt war, soll Ehrenamtlichkeit gelten. Wir bezweifeln, dass damit die wichtige (innerstaatliche!) Aufgabe ausreichend sichergestellt werden kann. Es ist deshalb eine Entschädigung vorzusehen.

Der Auslagenersatz muss sodann allenfalls notwendige Kosten für DolmetscherInnen erfassen (wobei wir allerdings grundsätzlich der Meinung sind, dass diese von den freiheitsentziehenden Stellen gestellt werden sollten, siehe unten).

Antrag: Wir schlagen folgende Neufassung von Art. 6 Abs. 4 vor:

„Die Kommissionsmitglieder haben Anspruch auf Ersatz ihrer Auslagen (...) sowie auf eine Entschädigung. Diese richtet sich nach der Verordnung über Taggelder und Vergütungen der Mitglieder ausserparlamentarischer Kommission vom 12. Dezember 1996.“

Der erläuternde Bericht wäre entsprechend zu ändern.

3. Der Beizug von Dolmetscherinnen und Dolmetschern (Art. 7 Abs. 3 VE)

Der Beizug von DolmetscherInnen soll nur „im Rahmen des Budgets“ möglich sein. Dies ist ungenügend und inadäquat. Die Kommissionsmitglieder müssen sich mit allen gefährdeten Personen unterhalten können, unabhängig davon, ob sie fremdsprachig sind oder nicht. Es ist deshalb ungeeignet, den Beizug von DolmetscherInnen davon abhängig zu machen, ob entsprechende Budgetmittel noch vorhanden sind oder nicht. Die öffentliche Hand muss auf jeden Fall für die Kosten der notwendigen Übersetzungen aufkommen.

An sich ist festzuhalten, dass die DolmetscherInnen für die Inhaftierten gestellt werden müssen und nicht für die Kommissionsmitglieder. Sie sind deshalb in erster Linie von den Haftanstalten und anderen Orten des Freiheitsentzuges zu stellen. Dass diese Dolmetscher und Dolmetscherinnen nicht ohne weiteres akzeptiert werden müssen, liegt auf der Hand. Gegebenenfalls müssen die Kommissionsmitglieder deshalb unter allen Umständen berechtigt sein, vertrauliche DolmetscherInnen von sich aus zu bestellen und beizuziehen. Die Vertraulichkeit der Dolmetschenden ist unbedingt zu gewährleisten.

Antrag: Art. 7 Abs. 3 (und der erläuternde Bericht) sei(en) entsprechend abzuändern und etwa wie folgt zu fassen:

„Die Kommission steht ein Budget zu, das sie selber verwaltet. Sie hat auf jeden Fall Anspruch auf einen ausreichender finanzieller Betrag für den Beizug von Fachleuten einschliesslich Dolmetscher und Dolmetscherinnen.“

Dass DolmetscherInnen grundsätzlich von den Haftanstalten zu organisieren sind, ist unter Art. 8 bzw. beim Ersatz der Auslagen zu ordnen, z.B. wie folgt:

Art. 8 Abs. 4 (neu):

„Es werden ihr von den mit dem Freiheitsentzug befassten Stellen bei Bedarf Dolmetscher oder Dolmetscherinnen gestellt.“

Art. 6 Abs. 4 VE ist ebenfalls entsprechend zu ergänzen und ist demnach wie folgt zu fassen:

„Die Kommissionsmitglieder haben Anspruch auf Ersatz ihrer Auslagen, einschliesslich notwendige Kosten für Übersetzung, sowie auf eine Entschädigung. Diese richtet sich nach der Verordnung über Taggelder und Vergütungen der Mitglieder ausserparlamentarischer Kommission vom 12. Dezember 1996.“

4. Ausstattung der Kommission (Sekretariat)

Es ist unbefriedigend, dass das Sekretariat nicht geordnet ist. Ein ständiges Sekretariat, scheint uns unbedingt notwendig. Nur so kann das Wissen, das von der Kommission im Laufe der Zeit akkumuliert wird, verwaltet, und tradiert werden und eine gewisse Konstanz in der Arbeit der Kommission gewährleistet werden. Dies gilt umso mehr, als Berichte erstattet werden müssen.

Antrag: Wir beantragen deshalb, dass Art. 7 ergänzt wird mit einem neuen Absatz (nach Abs. 2): Abs. 2a (neu): „Es steht ihr ein Sekretariat zur Verfügung.“

5. Finanzielle Unabhängigkeit

Generell sei bemerkt, dass die finanzielle Unabhängigkeit der Kommission der ICJ grosse Sorge bereitet.

6. Sprachliches

Die deutsche Fassung des VE bedarf unbedingt noch einer sprachlichen Überarbeitung. So scheint uns z.B. der Ausdruck in Art. 5 Abs. 2 betreffend „Personen, die bereits an Besuchen von Orten des Freiheitsentzugs teilgenommen haben“ unverständlich und ungenau. Die Bestimmung will offenbar an Erfahrungen anknüpfen. Sie könnte ersetzt werden durch „andere Fachleute“ oder ähnliches.

Wir danken Ihnen, dass Sie diese Stellungnahme berücksichtigen.

Im Namen des Vorstandes

Dr. Gret Haller, Präsidentin

In dreifacher Ausfertigung