

Aktionsplan des EDA gegen Folter



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Eidgenössisches Departement für
auswärtige Angelegenheiten EDA**

Inhalt

Übersicht	3
------------------	----------

1 Internationaler Kontext	4
1.1 Rechtlicher Rahmen	4
1.2 Politischer Rahmen	5
1.3 Herausforderungen und Fortschritte in der weltweiten Folterbekämpfung	5

2 Engagement der Schweiz für eine Welt ohne Folter und Misshandlung	7
2.1 Humanitäre Tradition	7
2.2 Menschenrechte und Völkerrecht fördern	8
2.3 Frieden und Sicherheit fördern sowie gewalttätigem Extremismus vorbeugen	9
2.4 Nachhaltige Entwicklung fördern	9

3 Aktionslinien und Massnahmen	11
Aktionslinie I	
Rechtlicher Rahmen: Das absolute und universelle Verbot von Folter und Misshandlung stärken	11
Aktionslinie II	
Wirksame Umsetzung vor Ort: Folter verhüten, Straflosigkeit bekämpfen und Wiedergutmachung fördern	13
Aktionslinie III	
Internationale Überwachung und Durchsetzung: Multilaterale Institutionen und Anti-Folter-Mechanismen stärken	15
Aktionslinie IV	
Zusammenarbeit und Stärkung: Partnerregierungen, internationale Organisationen und Zivilgesellschaft	17

Übersicht

Das Völkerrecht verbietet Folter und Misshandlung immer und unter allen Umständen. Der Schutz vor Folter und Misshandlung ist ein zentrales Menschenrecht. Trotz dieses absoluten und universellen Verbots ist Folter auf der Welt immer noch verbreitet, nicht nur in bewaffneten Konflikten und anderen Gewalt-situationen, sondern auch in Friedenszeiten.

Folter und Misshandlung verletzen die Menschenwürde und bedrohen die menschliche Sicherheit. Sie zerstören Individuen, Familien und Gesellschaften. Sie sind eine Gefahr für das friedliche Zusammenleben und den nachhaltigen Frieden und behindern die wirtschaftliche Entwicklung.

Die Bekämpfung von Folter und Misshandlung ist traditionell eine Priorität der schweizerischen Aussenpolitik. Der Aktionsplan zeigt auf, wie die Schweiz das absolute und universelle Verbot von Folter und Misshandlung verteidigt und die effektive Umsetzung fördert. Er definiert, wie die Schweiz die internationale Überwachung und Durchsetzung des Folterverbots unterstützt und mit anderen Staaten, internationalen Organisationen und Nicht-Regierungsorganisationen (NGO) zusammenarbeitet. Der Aktionsplan hat das Ziel, die Diskrepanz zwischen Recht und Praxis zu verkleinern und den Schutz des Einzelnen vor Folter zu verbessern mittels Prävention, Ahndung und Wiedergutmachung.

1 Internationaler Kontext

1.1 Rechtlicher Rahmen

Das Völkergewohnheitsrecht und verschiedene internationale Übereinkommen verbieten Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe¹ immer und unter allen Umständen. Das Folterverbot ist eine zwingende völkerrechtliche Bestimmung, von der nicht abgewichen werden darf (*ius cogens*). Weder Krieg, noch Kampf gegen Terrorismus, Kriminalität oder andere Umstände können Folter und Misshandlung rechtfertigen. Dieses absolute und universelle Verbot in den internationalen Menschenrechten und im humanitären Völkerrecht wurde nach dem Ende des zweiten Weltkriegs entwickelt. Bereits die Haager Abkommen über Gesetze und Gebräuche des Landkriegs von 1899 und 1907 besagen zwar, dass Kriegsgefangene menschlich behandelt werden müssen. Erstmals explizit und universell verboten wurde Folter jedoch erst 1948 in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte.

Die Antifolterkonvention von 1984 ist der wichtigste völkerrechtliche Vertrag gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe.² Ihr Fakultativprotokoll von 2002³ sieht national und international ein unabhängiges Monitoring vor, dem alle Orte von Freiheitsentzug unter-

stehen. Folter und grausame Behandlung sind explizit auch durch die Genfer Konventionen und deren Zusatzprotokolle⁴ verboten, die auch für bewaffnete nicht-staatliche Akteure gelten. Zusätzlich zu den universellen Verträgen gibt es auch regionale Übereinkommen wie die Interamerikanische Konvention zur Verhütung und Bestrafung von Folter von 1985 oder das Europäische Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe von 1987⁵.

Aufgrund der völkerrechtlichen Verträge sind die Staaten verpflichtet, nationale Bestimmungen zu erlassen, um Folter zu verhüten, Täter zu bestrafen und Opfern Wiedergutmachung zukommen zu lassen.

1 Das ist der vollständige rechtliche Begriff für das, womit sich dieser Aktionsplan befasst. Der Einfachheit halber wird der Begriff «Folter und Misshandlung» verwendet.

2 Die Schweiz hat das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe 1986 ratifiziert (AS 1987 1307). Sie hat das individuelle Beschwerdeverfahren und das Untersuchungsverfahren zugelassen.

3 Die Schweiz hat das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe 2009 ratifiziert (AS 2009 5449).

4 Die Schweiz hat allesamt ratifiziert.

5 Die Schweiz hat dieses 1988 ratifiziert (AS 1989 150).

1.2 Politischer Rahmen

Zusätzlich zu den verbindlichen Normen des Völkergewohnheitsrechts und der völkerrechtlichen Verträge gibt es eine Anzahl von Standards und Grundsätzen, die relevant sind für die Bekämpfung von Folter und Misshandlung. Die Standards helfen staatlichen Behörden und anderen betroffenen Akteuren mit Weisungen für die Praxis, den rechtlichen Verpflichtungen nachzukommen. Sie sind auch eine Interpretationshilfe für rechtliche Begriffe und Verpflichtungen.

Zu solchen globalen und regionalen Standards gehören zum Beispiel die UNO-Mindestgrundsätze für die Behandlung von Gefangenen (Nelson Mandela Rules), die UNO-Grundsätze für die Behandlung weiblicher Gefangener (Bangkok Rules), die UNO-Mindestgrundsätze für das Jugendstrafsystem (Beijing Rules) oder das Handbuch für die wirksame Untersuchung und Dokumentation von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder entwürdigender Behandlung oder Strafe (Istanbul-Protokoll).

In der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung bekennen sich die Staaten dazu, die Menschenrechte für alle zu verwirklichen, wozu auch der Schutz vor Gewalt zählt. Ziel 16 der Agenda ruft Staaten dazu auf, friedliche und integrative Gesellschaften zu fördern sowie den Zugang aller zu Recht und Gerichten. Die Prävention von Folter und Misshandlung trägt zu friedlicheren und weniger gewalttätigen Gesellschaften bei. Unterziel 16.2 der Agenda nimmt sich spezifisch dem Problem der Folter an: Staaten werden aufgefordert, Folter an Kindern zu beenden. Wichtig ist auch das Recht von Folteropfern auf Zugang zu Gerichten gemäss der Antifolterkonvention. In diesem Sinne verstärken sich die Agenda 2030 und die Antifolterkonvention gegenseitig.

1.3 Herausforderungen und Fortschritte in der weltweiten Folterbekämpfung

In einem zunehmend instabilen globalen Umfeld ist es schwieriger geworden, das absolute Folterverbot durchzusetzen. Im Namen der nationalen Sicherheit, der Verbrechens- und Terrorismusbekämpfung führen Staaten restriktive Gesetze und Ausnahmeregelungen ein, die den internationalen Standards nicht gerecht werden und den Schutz vor Folter und Misshandlung schwächen. Die Inhaftierungsraten steigen weltweit, was zu überfüllten Gefängnissen führt. Dadurch werden Haftanstalten zum Nährboden von Folter und Misshandlung.

Migration wird als Sicherheitsproblem betrachtet und Abschreckung wird höher gewichtet als der Schutz von Asylsuchenden, Flüchtlingen und anderen Migrantinnen und Migranten vor Folter in Herkunfts-, Ziel- und Transitländern. Hetzerische Reden, die Folter und Misshandlung rechtfertigen, führen dazu, dass Folter und Misshandlung als «notwendiges Übel» zunehmend akzeptiert werden.

Trotzdem können auch positive Entwicklungen beobachtet werden: Transparenz und das Ablegen von Rechenschaft stossen auf immer grössere Akzeptanz. Immer mehr Staaten ratifizieren die Antifolterkonvention und ihr Fakultativprotokoll. Den speziellen Schutzbedürfnissen von Personen in verletzlichen Situationen wie Frauen, Kinder, alte, behinderte oder LGBTI-Menschen wird vermehrt Rechnung getragen. Auf internationaler, regionaler und nationaler Ebene werden Schutzmassnahmen entwickelt, um das Risiko von Folter und Misshandlung in den ersten Stunden des Polizeigewahrsams zu verkleinern. Unter stärkerer Beobachtung steht auch die Umsetzung der Schutzmassnahmen: Nationale Menschenrechtsinstitutionen,

Folterpräventionsmechanismen und Nicht-Regierungsorganisationen erheben ihre Stimme und kämpfen gegen jegliche Formen von Folter und Misshandlung, häufig trotz widriger Umstände, Drohungen und Repressalien.

Korruption begünstigt Folter

Gemäss der UNO und neuster wissenschaftlicher Forschung gibt es einen klaren Zusammenhang zwischen der Verbreitung von Korruption und dem Auftreten von Folter und Misshandlung. Korruption gefährdet direkt und indirekt das Recht auf Leben und das Recht auf Schutz vor Folter und Misshandlung. So kommt es vor, dass festgenommene Personen mit Folter oder Misshandlung zu einem Geständnis gezwungen werden, wenn sie kein Bestechungsgeld zahlen. Opfer, Zeugen oder Whistleblower von Korruption werden festgenommen, gefoltert oder getötet, damit sie nicht über korrupte Praktiken berichten können.

Das EDA setzt sich dafür ein, dass bei der Korruptionsbekämpfung die Menschenrechte respektiert werden. Es hilft zum Beispiel mit, einen benutzerfreundlichen Praxisleitfaden für Korruptionsbekämpfer zu erarbeiten, der Bezug auf die Menschenrechte nimmt. Er zeigt auf, wie der Fokus auf die Menschenrechte, die Opfer von Korruption und die Verantwortlichkeit des Staats traditionelle Antikorruptionsmassnahmen ergänzen und verstärken können.

2 Engagement der Schweiz für eine Welt ohne Folter und Misshandlung

Das Engagement der Schweiz für eine Welt ohne Folter und Misshandlung gründet auf ihrer humanitären Tradition und der Bundesverfassung⁶. Der Aktionsplan konkretisiert die Menschenrechtsstrategie des EDA bei der Folterbekämpfung und trägt zur Umsetzung der aussenpolitischen Strategie der Schweiz bei, insbesondere zu den Zielen, Frieden und Sicherheit sowie nachhaltige Entwicklung und Wohlstand zu fördern.

2.1 Humanitäre Tradition

Das Engagement der Schweiz geht auf das 19. und 20. Jahrhundert zurück, als die Schweiz zusammen mit dem Internationalen Komitee des Roten Kreuzes IKRK die Entwicklung des humanitären Völkerrechts förderte. Es legte die Basis für das Folterverbot im bewaffneten Konflikt. Nach dem zweiten Weltkrieg setzte sich die Schweiz dafür ein, das Folterverbot in den internationalen Menschenrechten zu verankern, die Folter auch über den bewaffneten Konflikt hinaus verbieten.

In den 1990er Jahren unterstützte die Schweiz die Arbeiten für das Fakultativprotokoll zur Antifolterkonvention. Die dem Protokoll zugrundeliegende Initiative, sämtliche Orte des Freiheitsentzugs von einem unabhängigen Gremium überwachen zu lassen, geht auf den Schweizer Jean-Jacques Gautier zurück. Die Schweiz hatte davor bereits die erste Umsetzung seiner Idee unterstützt, den Europäischen Ausschuss zur Verhütung von Folter. In den 1990er Jahren erklärte die Schweiz die Folterbekämpfung explizit zu einer Priorität ihrer Menschenrechtsausserpolitik.

⁶ Art. 10 Abs. 3 der Bundesverfassung (AS 1999 2556) verbietet Folter und jede andere Art grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung. Weiter untersagt Art. 25 Abs. 3 der Bundesverfassung, dass jemand in einen Staat ausgeschafft wird, in dem ihm Folter oder eine andere Art grausamer und unmenschlicher Behandlung oder Bestrafung drohen. Schliesslich besagt Art. 54 Abs. 2, dass die Schweiz in ihrer Aussenpolitik den Schutz der Menschenrechte fördert.

Internationales Komitee vom Roten Kreuz: Hilfe für Gefangene seit 150 Jahren

Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz IKRK in Genf wurde 1863 gegründet, um Opfern von bewaffneten Konflikten und anderer Gewalt zu helfen. Es besucht Häftlinge und führt einen konstruktiven Dialog mit den Behörden. Damit will das IKRK menschliche Behandlung und Bedingungen in der Haft sicherstellen, zum Beispiel Folter und anderer Misshandlung vorbeugen, die Haftbedingungen (z.B. Essen, Wasser und Gesundheitsversorgung) verbessern oder rechtliche Schutzmassnahmen gewährleisten.

Der Dialog mit den Behörden ist vertraulich. Das IKRK spricht die Erkenntnisse an, die es bei seinen Gefängnisbesuchen gewonnen hat, erörtert mit ihnen relevante nationale und internationale Standards und Massnahmen, um die Lage der Häftlinge zu verbessern. Die Schweiz ist als Gaststaat eine wichtige Partnerin des IKRK und eine seiner wichtigsten Geldgeberinnen.

2.2 Menschenrechte und Völkerrecht fördern

Das Fördern der Menschenrechte ist laut Bundesverfassung ein aussenpolitisches Ziel der Schweiz. Das Völkerrecht schafft die Voraussetzungen für Frieden, Sicherheit, Wohlstand und den Schutz der Menschen weltweit. Deshalb respektiert und fördert die Schweiz das Völkerrecht.

Das Recht auf Schutz vor Folter und Misshandlung ist zentraler Bestandteil des Völkerrechts. Folter und Misshandlung verletzen nicht nur die Menschenwürde und ein grundlegendes Menschenrecht des Individuums, sondern sie verletzen auch eine zwingende Bestimmung des Völkerrechts. Das Nicht-Einhalten des Verbots von Folter und Misshandlung stellt deshalb das Völkerrecht als Ganzes in Frage.

Folter und Misshandlung verletzen nicht nur das Opfer, sondern oft auch die Täter selber. Betroffen sind auch Familienangehörige und letztlich die gesamte Gemeinschaft. Verletzungen, insbesondere Traumata, werden an Kinder weitergegeben, so dass auch deren Rechte betroffen sind.

Menschen können in bestimmten Situationen besonders verletzlich sein. Personen im Freiheitsentzug sind verletzlich wegen des Machtgefälles in der Haft. Frauen, Kinder, alte Menschen, Menschen mit Behinderung, LGBTI-Personen, Migrantinnen und Migranten und andere Personen können besonders verletzlich sein wegen des sozialen Umfelds und ihres sozialen Status. Damit ihre Menschenrechte ohne Diskriminierung gewahrt werden – und dafür setzt sich die Schweiz ein – müssen die besonderen Bedürfnisse dieser Personen identifiziert und angemessene Massnahmen getroffen werden.

2.3 Frieden und Sicherheit fördern sowie gewalttätigem Extremismus vorbeugen

Folter tritt häufig in Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten oder anderen Gewaltsituationen auf. Einerseits ist Folter eine negative Konsequenz von bewaffneten Konflikten. Andererseits begünstigt verbreitete und systematische Folter – zusammen mit anderen Menschenrechtsverletzungen – Folgegewalt und kann ein Grund für bewaffnete Konflikte sein. Die Forschung zeigt einen starken Zusammenhang zwischen staatlicher Gewalt (z.B. Folter, aussergerichtlicher Tötung, willkürlicher Verhaftung) einerseits und Terroranschlägen und dem Aufkommen von gewalttätigen extremistischen Organisationen andererseits.⁷

Die Schweiz ist überzeugt, dass es weder nachhaltigen Frieden noch nachhaltige Sicherheit geben kann ohne den Schutz von Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit. Folterprävention ist daher ein wichtiges Element des ausserpolitischen Engagements der Schweiz zur Prävention von gewaltsamen Konflikten und gewalttätigem Extremismus.⁸

Kampf gegen Terrorismus und Schutz der nationalen Sicherheit sind keine Rechtfertigung für Folter. Folter und Misshandlung sind nicht nur völkerrechtlich absolut verboten und provozieren Folgegewalt, sondern Folter ist nach wissenschaftlicher Erkenntnis auch kein wirksames Mittel, um Informationen zu beschaffen oder Terroranschläge zu verhindern.

2.4 Nachhaltige Entwicklung fördern

Nachhaltige Entwicklung ist nur möglich, wenn Menschenrechte und Grundprinzipien wie Nicht-Diskriminierung, Beteiligung, Ablegen von Rechenschaft, Transparenz und Rechtsstaatlichkeit respektiert werden. Deshalb ist die Förderung der Menschenrechte auch Teil der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit.

Ziel 16 der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung betont, wie wichtig es für friedliche, gerechte und inklusive Gesellschaften ist, dass alle Zugang zu Recht und Justiz haben und dass wirksame und rechenschaftspflichtige Institutionen geschaffen werden. Die Schweiz engagiert sich deshalb in ihrer Entwicklungszusammenarbeit stark im Bereich Rechtsstaatlichkeit und Justiz. Dies beinhaltet die Prävention und Verminderung von Gewalt und Folter.

Zusätzlich zu den oben beschriebenen negativen Auswirkungen verursacht Folter auch enorme wirtschaftliche Kosten und behindert so die nachhaltige Entwicklung. Folglich leistet die Schweiz mit der Folterbekämpfung auch einen Beitrag zur weltweiten nachhaltigen Entwicklung.

⁷ Siehe James Bowen und Arsla Jawaid, *Why Preventing Violent Extremism Needs Sustaining Peace*, International Peace Institute, 2017.

⁸ Siehe Aussenpolitischer Aktionsplan der Schweiz zur Prävention von gewalttätigem Extremismus, Bern, 2016.

Prävention von Folter und Misshandlung in der Schweiz

Die schweizerische Bundesverfassung verbietet Folter und jede andere Art grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung. Die Schweiz hat alle relevanten völkerrechtlichen Verträge auf globaler und regionaler Ebene ratifiziert. Sie berichtet regelmässig dem UNO-Ausschuss gegen Folter.

Die Schweiz hat einen nationalen Folterpräventionsmechanismus, die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF), wie dies vom Fakultativprotokoll zur Antifolterkonvention vorgesehen ist. Die NKVF besucht regelmässig alle Orte mit Menschen im Freiheitsentzug und begleitet Ausschaffungsflüge. Die Schweiz führt den Dialog mit dem UNO-Unterausschuss zur Folterprävention und wird regelmässig vom Europäischen Ausschuss zur Verhütung von Folter besucht.

Während Folter an sich in der Schweiz kein Problem ist, bleibt die Verhütung von Misshandlung eine Priorität. Unabhängige Überwachungsorgane berichten über Anschuldigungen von Misshandlung in Gefängnissen und über Polizeigewalt. Die Haftbedingungen werden grundsätzlich als zufriedenstellend betrachtet, aber es wurden auch gewisse Mängel identifiziert. Zudem könnten gewisse politische Instrumente systematischer umgesetzt werden. Beispielsweise das Istanbul Protokoll, das Standards zur Untersuchung und Dokumentation von Folter und Misshandlung beinhaltet.

3 Aktionslinien und Massnahmen

Aktionslinie I

Rechtlicher Rahmen: Das absolute und universelle Verbot von Folter und Misshandlung stärken

ZIEL

Das absolute Verbot von Folter und Misshandlung ist universell anerkannt und der internationale Rechtsrahmen ist gestärkt.

Massnahme 1

Die Schweiz bekräftigt das absolute und universelle Verbot von Folter und Misshandlung.

Die Schweiz bekräftigt das Verbot von Folter und Misshandlung in ihren bilateralen Kontakten, in multilateralen Foren und öffentlichen Stellungnahmen. Sie erinnert an den absoluten und universellen Charakter des Verbots und ruft Staaten und bewaffnete nicht-staatliche Akteure regelmässig dazu auf, ihren Verpflichtungen nachzukommen.

Massnahme 2

Die Schweiz fördert die Ratifizierung der Antifolterkonvention und ihres Fakultativprotokolls.

Die Schweiz unterstützt die *Convention against Torture Initiative* (CTI). Die internationale Initiative verfolgt das Ziel, dass bis 2024 alle Staaten der Antifolterkonvention beigetreten sind. Derzeit haben 163 von 197 Staaten⁹ die Antifolterkonvention ratifiziert.

Die Schweiz fördert die Ratifizierung des Fakultativprotokolls zur Antifolterkonvention, das sich spezifisch mit der Prävention befasst. Derzeit haben es 88 von 197 Staaten¹⁰ ratifiziert.

Die Schweiz nutzt bilaterale Treffen, um für die Ratifizierung dieser und der anderen Antifolterverträge zu werben. Im Rahmen der allgemeinen regelmässigen Überprüfung (UPR) im Menschenrechtsrat empfiehlt sie Staaten, den Verträgen beizutreten.

⁹ Stand August 2018.

¹⁰ Stand August 2018.

Massnahme 3

Die Schweiz setzt sich dafür ein, dass der Rechtsrahmen jedes Individuum wirksam vor Folter schützt.

Damit die generellen völkerrechtlichen Normen in der Praxis angewendet werden können, müssen sie erläutert werden. Dies tun unter anderem die Vertragsorgane wie der UNO-Ausschuss gegen Folter oder internationale Gerichte wie der Internationale Strafgerichtshof. Die Schweiz trägt regelmässig zur Erarbeitung von so genannten Rechtskommentaren bei, in denen die Vertragsorgane spezifische Vertragsbestimmungen erläutern.

Über die Jahre sind zahlreiche internationale Standards für das Verhalten staatlicher Organe und nicht-staatlicher Akteure entwickelt worden. Dazu gehören etwa die UNO-Mindestgrundsätze für die Behandlung von Gefangenen. Die Schweiz setzt sich für die Umsetzung bestehender Standards ein und fördert das Erarbeiten neuer Normen. Zum Beispiel für zwangsfreie Verhörmethoden und Schutzmassnahmen während des Verfahrens, um Folter in strafrechtlichen Ermittlungen oder anderen Untersuchungen zu verhindern.

Die Schweiz unterstützt auch die Bemühungen der UNO-Generalversammlung, des UNO-Menschenrechtsrats und anderer Institutionen, sicherzustellen, dass der internationale Rechtsrahmen jedes Individuum wirksam vor Folter und Misshandlung schützt.

Aus Sicht der Schweiz verletzt die Todesstrafe das Verbot von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behand-

lung oder Strafe¹¹. Deshalb fördert sie die weltweite Abschaffung der Todesstrafe, und leistet so einen Beitrag zur Verwirklichung des Rechts auf Schutz vor Folter und Misshandlung. Die Schweiz ist Mitglied der Allianz für folterfreien Handel, ein Zusammenschluss von rund 60 Staaten, die den globalen Handel mit Produkten regulieren wollen, die bei Folter und Todesstrafe eingesetzt werden.

Überarbeitung der UNO-Mindestgrundsätze für die Behandlung von Gefangenen (Nelson Mandela Rules)

Die Mindestgrundsätze für die Behandlung von Gefangenen wurden erstmals 1955 vom UNO-Kongress für Verbrechensverhütung und die Behandlung Straffälliger verabschiedet. Bei ihrer Überarbeitung ab 2011 engagierte sich die Schweiz. Nach vier Jahren verabschiedete die UNO-Generalversammlung 2015 die revidierten Mindestgrundsätze unter dem Namen Nelson Mandela Rules.

Wichtige Verbesserungen betreffen etwa das Recht von Gefangenen auf medizinische Behandlung oder das Verbot von langer Isolationshaft. Die Schweiz setzt sich in der UNO, der OSZE und im bilateralen Austausch mit Regierungen für die Umsetzung dieser Grundsätze ein.

¹¹ Aktionsplan des EDA zur weltweiten Abschaffung der Todesstrafe, Bern, 2017.

Aktionslinie II

**Wirksame Umsetzung vor Ort:
Folter verhüten, Straflosigkeit
bekämpfen und Wiedergut-
machung fördern**

ZIELE

Staaten und bewaffnete nicht-staatliche Akteure setzen ihre Verpflichtungen in den drei Bereichen Prävention, Ahndung und Wiedergutmachung um.

Massnahme 4

Die Schweiz fördert und unterstützt Massnahmen zur Verhütung von Folter und Misshandlung.

Die wirksamsten Schutzmassnahmen stehen in Zusammenhang mit Haft, wie das Benachrichtigen der Familie, der Zugang zu einem Anwalt oder die medizinische Untersuchung durch einen unabhängigen Arzt. Eine wichtige präventive Wirkung hat auch die strafrechtliche Verfolgung von Folterverbrechen und die Überwachung von Haftanstalten durch unabhängige Organe.

Die Schweiz fördert die Umsetzung dieser und anderer Massnahmen zur Prävention von Folter, wie sie die Antifolterkonvention, ihr Fakultativprotokoll und internationale Standards vorsehen. Sie unterstützt insbesondere die Schaffung und das gute Funktionieren von unabhängigen nationalen Präventions- bzw. Überwachungsmechanismen. Sie setzt sich auch für die Verbesserung von Haftbedingungen und die Menschenrechtsausbildung von Gefängnis- und Sicherheitspersonal ein.

Unabhängige Überwachung von Haftanstalten

Haftanstalten systematisch zu besuchen und über die Erkenntnisse zu berichten, ist ein wirksames Mittel zur Verhütung von Folter. Die Schweiz ermutigt Staaten dazu, solche nationalen unabhängigen Präventionsmechanismen (NPM) nach den Vorgaben des Fakultativprotokolls zur Antifolterkonvention zu schaffen und leistet bei Bedarf technische Unterstützung. NPM müssen professionell besetzt und geführt sowie ausreichend finanziert sein und alle Orte besuchen können, an denen Menschen festgehalten werden.

Die Schweiz unterstützt die Ausbildung von Beobachterinnen und Beobachtern und ermöglicht den Erfahrungs- und Wissensaustausch zwischen NPM verschiedener Länder. Dabei arbeitet die Schweiz mit der Genfer Association pour la prévention de la torture (APT) zusammen. Die dem Protokoll zugrundeliegende Initiative, sämtliche Orte des Freiheitsentzugs von einem unabhängigen Gremium überwachen zu lassen, geht auf den Schweizer Jean-Jacques Gautier zurück, den Gründer der Organisation APT.

Massnahme 5

Die Schweiz fördert die Ahndung von Folter, indem sie die Dokumentation und Untersuchung von Fällen unterstützt und die Verfolgung und Bestrafung von Täterinnen und Tätern verlangt.

Foltervorwürfe gründlich zu untersuchen und Verbrechen zu ahnden, hilft nicht nur dabei, weitere Folterfälle zu verhüten. Es trägt auch dazu bei, dass Opfer Gerechtigkeit erfahren. Obwohl die Staaten gemäss Antifolterkonvention die Pflicht haben, Fälle von Folter zu untersuchen, zu verfolgen und zu bestrafen, geschieht dies in Wirklichkeit nur selten. Mit dem Ziel, dieses Defizit zu beheben, setzt sich die Schweiz bei anderen Staaten für die Ahndung von Folter ein. Sie unterstützt die Anstrengungen insbesondere von Nicht-Regierungsorganisationen, Fälle von Folter zu dokumentieren und zu untersuchen.

Bilaterale Konsultationen und Expertenaustausch

Die Schweiz thematisiert Folter und Misshandlung regelmässig in ihren bilateralen Konsultationen mit anderen Staaten. Spezialisierte Menschenrechtskonsultationen und -dialoge erlauben, eine vertiefte Diskussion darüber, wie Folter verhütet und die internationalen Normen besser eingehalten werden können. Mit ausgewählten Ländern fördert die Schweiz den praktischen Austausch. Expertinnen und Experten aus dem Strafvollzug, von Polizei, Überwachungsorganen und der Zivilgesellschaft besuchen sich dabei gegenseitig, um Erfahrungen auszutauschen und dazu zu lernen.

Massnahme 6

Die Schweiz fördert das Recht auf Wiedergutmachung und Rehabilitation und unterstützt Rehabilitationsdienstleistungen für Opfer.

Gemäss Antifolterkonvention haben alle Opfer von Folter und Misshandlung Anrecht auf Wiedergutmachung und Rehabilitation. Aber wie in den Bereichen Prävention und Ahndung gibt es auch hier eine grosse Diskrepanz zwischen Recht und Wirklichkeit. Die Schweiz setzt sich dafür ein, dass dem Recht auf Wiedergutmachung und Rehabilitation Achtung verschafft wird. Sie unterstützt insbesondere das Erarbeiten von Indikatoren, die es ermöglichen, den Grad der Umsetzung zu messen. Sie unterstützt Rehabilitationszentren und unterstützt den UNO-Fonds für Folteropfer finanziell.

Recht auf Wiedergutmachung und Rehabilitation mit Hilfe von Indikatoren fördern

Es ist bekannt, dass Folteropfer weltweit kaum Wiedergutmachung erhalten und kaum Rehabilitationsdienstleistungen in Anspruch nehmen können, wie es ihnen völkerrechtlich zusteht. Nicht bekannt ist, inwieweit die Staaten ihren Verpflichtungen nachkommen und die internationalen Standards einhalten. Diese Lücken zu identifizieren, ist Voraussetzung dafür, dass eine angemessene Politik und Massnahmen entwickelt werden können, um das Recht auf Wiedergutmachung und Rehabilitation in die Tat umzusetzen. Die Schweiz unterstützt ein Projekt des International Rehabilitation Council for Torture Victims, das Indikatoren entwickelt, testet und anwendet, die die Leistung der Staaten in diesem Bereich messen.

Aktionslinie III

Internationale Überwachung und Durchsetzung: Multilaterale Institutionen und Anti-Folter-Mechanismen stärken

ZIEL

Internationale Institutionen und Mechanismen können die Umsetzung der Verpflichtungen durch Staaten und bewaffnete nicht-staatliche Akteure überwachen und durchsetzen.

Massnahme 7

Die Schweiz unterstützt internationale Überwachungsmechanismen auf globaler und regionaler Ebene.

Verschiedene internationale Institutionen und Mechanismen befassen sich ausschliesslich mit dem Folterverbot. Der UNO-Ausschuss gegen Folter überprüft die Umsetzung der Antifolterkonvention und gibt den Vertragsstaaten Empfehlungen ab. Der Unterausschuss für Prävention, in dem zurzeit¹² ein Schweizer Mitglied ist, führt Länderbesuche in den Vertragsstaaten des Fakultativprotokolls durch und berät sie zu Fragen des nationalen Präventionsmechanismus.

Der UNO-Sonderberichterstatter über Folter, zurzeit ein Schweizer¹³, hat den Auftrag, Fragen in Zusammenhang mit Folter im weitesten Sinn zu untersuchen, Länderbesuche durchzuführen und auf Individualbeschwerden zu reagieren. Auf regionaler Ebene ist der Europäische Ausschuss zur Verhütung von Folter aktiv. Die

Schweiz unterstützt diese und andere Institutionen und Mechanismen politisch, finanziell oder mit Personal.

Auch andere internationale Institutionen und Überwachungsmechanismen befassen sich mit Folter. Zu nennen sind insbesondere der UNO-Menschenrechtsausschuss, der UNO-Frauenrechtsausschuss und der UNO-Kinderrechtsausschuss. Im UNO-Menschenrechtsrat nutzt die Schweiz die allgemeine regelmässige Überprüfung (UPR), um andere Staaten an ihre Verpflichtungen aus dem Folterverbot zu erinnern. Sie gibt regelmässig Empfehlungen ab und verfolgt deren Umsetzung. Auf regionaler Ebene fällt der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte verbindliche Urteile unter anderem zum Folterverbot.

Unterstützung für den UNO-Sonderberichterstatter über Folter

Die Schweiz unterstützt den UNO-Sonderberichterstatter über Folter, ein Amt das 1985 geschaffen wurde, politisch und materiell. Sie stellt ihm qualifiziertes Personal zur Verfügung und finanziert konkrete Projekte. Gemäss Mandat führt er Länderbesuche durch, berichtet über seine Beobachtungen und gibt Empfehlungen ab. Er nimmt Individualbeschwerden entgegen, macht seinen Einfluss bei den Staaten geltend, erörtert für die Folterbekämpfung relevante Themen und erstattet der UNO-Generalversammlung und dem Menschenrechtsrat Bericht.

¹² Als eines von 25 unabhängigen Mitgliedern rutschte 2018 der Schweizer Daniel Fink für den 2012 erstmals gewählten Schweizer Hans-Jörg Bannwart nach.

¹³ 2016 ernannte der UNO-Menschenrechtsrat Prof. Nils Melzer zum sechsten Sonderberichterstatter über Folter.

Massnahme 8

Die Schweiz engagiert sich für eine starke internationale Strafgerichtsbarkeit und setzt sich für Untersuchungskommissionen und Wiedergutmachungsinitiativen ein.

Folter kann ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit sein; Folter, grausame und unmenschliche Behandlung ein Kriegsverbrechen. Damit solche Verbrechen geahndet werden, engagiert sich die Schweiz dafür, dass die Institutionen der internationalen Strafgerichtsbarkeit gestärkt werden. Sie ermutigt Staaten, dem Römer Statut über den Internationalen Strafgerichtshof beizutreten, es umzusetzen und mit dem Gerichtshof zusammenzuarbeiten.

Die Schweiz unterstützt auch die Arbeit von internationalen und nationalen Ad-hoc-Gerichten und hybriden Gerichtshöfen, die verbindliche Urteile fällen können. Sie engagiert sich dafür, dass die Justizbehörden unabhängig sind und ihre Urteile umgesetzt werden. Falls Staaten nicht fähig oder willens sind, systematische Verbrechen gemäss Völkerrecht zu untersuchen und zu ahnden, setzt sich die Schweiz dafür ein, dass der UNO-Sicherheitsrat die Angelegenheit an den internationalen Strafgerichtshof überweist.

Damit Folteropfer Wiedergutmachung erfahren, engagiert sich die Schweiz dafür, dass internationale Untersuchungskommissionen und -missionen geschaffen und Initiativen ergriffen werden, um die Opfer zu entschädigen. Diese sollen die Rechte der Opfer schützen und die Staaten an ihre Verpflichtungen erinnern, Verletzungen und Vergehen zu verhüten.

Menschenrechtsverletzungen in Syrien: Die Schweiz unterstützt Untersuchungskommissionen.

Die Schweiz unterstützte 2011 im UNO-Menschenrechtsrat die Schaffung der Unabhängigen Internationalen Untersuchungskommission zu Syrien. Die Kommission hat den Auftrag, alle mutmasslichen Verletzungen der internationalen Menschenrechte zu untersuchen. Sie soll auch Personen identifizieren, die für die mutmasslichen Verbrechen verantwortlich sind, um sie strafrechtlich zu verfolgen. Die Kommission befragte über 6000 Zeugen und Opfer und veröffentlichte über 20 Berichte über Folter und andere Menschenrechtsverletzungen¹⁴. Carla del Ponte, ehemalige Schweizer Bundesanwältin und Chefanklägerin des Internationalen Strafgerichtshofs für die Kriegsverbrechen im ehemaligen Jugoslawien, war von 2012 bis 2017 Mitglied der Kommission.

In der UNO-Generalversammlung unterstützte die Schweiz 2016 die Schaffung eines unabhängigen Ausschusses, um die für die Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit in Syrien verantwortlichen Personen verfolgen zu können. Der Internationale, Unparteiische und Unabhängige Mechanismus, wie sein Name offiziell lautet, hat den Auftrag, Strafakten vorzubereiten, die vor nationalen, regionalen oder internationalen Gerichten verwendet werden können. Er begann seine Arbeit im August 2017.

¹⁴ Stand August 2018.

Aktionslinie IV

Zusammenarbeit und Stärkung: Partnerregierungen, internationale Organisationen und Zivilgesellschaft

ZIEL

Die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen in der Folterbekämpfung engagierten Akteuren ist verbessert, zivilgesellschaftliche Akteure sind gestärkt und die Rolle von Genf als internationales Zentrum der Folterbekämpfung ist gefestigt.

Massnahme 9

Die Schweiz festigt die Zusammenarbeit mit anderen relevanten Akteuren, ermutigt sie zur besseren Zusammenarbeit unter sich und fördert Genf als internationales Zentrum der Folterbekämpfung.

Die Schweiz festigt ihre Zusammenarbeit mit anderen Regierungen, die sich der internationalen Folterbekämpfung verschrieben haben, insbesondere in der UNO und in regionalen Foren. In Genf sind alle UNO-Organisationen angesiedelt, die auf die Bekämpfung von Folter spezialisiert sind. Auch zahlreiche internationale Nicht-Regierungsorganisationen und akademische Institutionen, die sich gegen Folter engagieren, haben ihren Standort in Genf. Diese Organisationen bilden zusammen das weltweit wichtigste Cluster der Folterbekämpfung. Die Schweiz fördert die Zusammenarbeit unter ihnen und die Rolle und den Einfluss Genfs, um die weltweite Folterbekämpfung effektiver zu machen.

Massnahme 10

Die Schweiz unterstützt internationale Organisationen in der Folterbekämpfung.

Neben den bereits genannten UNO-Organisationen und -mechanismen gibt es viele regionale Organisationen, die sich mit Folter befassen. Die Schweiz stärkt die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und ihr Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) im Bereich der Folterbekämpfung. Sie unterstützt auch die Aktivitäten des Europarats und seiner Institutionen sowie anderer ausgewählter Regionalorganisationen wie der Vereinigung südostasiatischer Staaten (ASEAN).

Die Folterbekämpfung in der OSZE fördern

Als die Schweiz 2014 den OSZE-Vorsitz hatte, setzte sie die Verhütung von Folter oben auf die politische Traktandenliste. Sie plädierte dafür, dass die OSZE-Staaten ihr Bekenntnis zur Folterprävention erneuern und ermöglichte ein Anti-Folter-Programm: Sie entsendet Personal ins Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) und stellt finanzielle Mittel zur Verfügung. Im Mittelpunkt des Programms steht, nationale Präventionsmechanismen in der OSZE-Region zu fördern und die UNO-Mindestgrundsätze für die Behandlung von Gefangenen umzusetzen. Dank des Schweizer Beitrags kann das ODIHR die OSZE-Staaten besser darin unterstützen, ihre rechtlichen und politischen Verpflichtungen zu erfüllen.

Massnahme 11

Die Schweiz unterstützt Menschenrechtsverteidigerinnen, -verteidiger und Nicht-Regierungsorganisationen dabei, Folter zu bekämpfen.

Nicht-Regierungsorganisationen und Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger spielen eine wichtige Rolle in allen Bereichen der Folterbekämpfung (Prävention, Ahndung, Wiedergutmachung). Ihr Beitrag ist unerlässlich zur Verwirklichung des Rechts auf Schutz vor Folter. Die Schweiz unterstützt zivilgesellschaftliche Akteure und fördert ihre Zusammenarbeit mit den betroffenen Regierungen und internationalen Organisationen. Sie engagiert sich für den Schutz von Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern gemäss den entsprechenden Schweizer Leitlinien¹⁵. Die Schweiz pflegt dafür Partnerschaften mit ausgewählten Nicht-Regierungsorganisationen im In- und Ausland, die die Fähigkeit und den nötigen Einfluss haben, positiven Wandel herbeizuführen.

Die Zivilgesellschaft beschleunigt den Wandel

Weltweit decken Nicht-Regierungsorganisationen Folter auf, helfen Opfern und üben Druck auf Regierungen aus, damit sie ihre Anstrengungen zur Bekämpfung von Folter verstärken. Sie sind eine wichtige Informationsquelle für internationale Organe wie den UNO-Ausschuss gegen Folter. Sie beobachten, ob die Regierungen die Empfehlungen umsetzen, die sie von internationalen Gremien erhalten haben.

Das EDA unterstützt die Weltorganisation gegen Folter (OMCT), ein globales Netzwerk von Anti-Folter-NGOs, mit Sitz in Genf. Die OMCT hilft lokalen Organisationen dabei, mit dem UNO-Ausschuss gegen Folter und anderen internationalen Organisationen in Kontakt zu treten und stellt sicher, dass die Stimme der Zivilgesellschaft gehört wird. Sie trainiert lokale zivilgesellschaftliche Organisationen und schützt Personen vor Repressalien, die sich gegen Folter und Misshandlung engagieren.

¹⁵ Schweizer Leitlinien zum Schutz von Menschenrechtsverteidigerinnen, Bern, 2013.

Impressum

Herausgeber:

Eidgenössisches Departement für
auswärtige Angelegenheiten EDA

Politische Direktion

3003 Bern
www.eda.admin.ch

Gestaltung:

Visuelle Kommunikation EDA

Titelbild:

Zeichnung aus der Bildergeschichte « En finir avec l'impunité » von
Shazeera Zawawi (Association pour la prévention de la torture), 2014

Bestellungen:

Information EDA
www.eda.admin.ch/publikationen
E-Mail: publikationen@eda.admin.ch

Fachkontakt:

Abteilung Menschliche Sicherheit AMS
Tel.: +41 (0)58 462 30 50
E-Mail: pd-ams@eda.admin.ch

Diese Publikation ist auch auf Französisch, Italienisch und Englisch
erhältlich und kann unter www.eda.admin.ch/publikationen
heruntergeladen werden.