



CH-3003 Bern  
NKVF

---

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement  
Bundesamt für Justiz BJ  
Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz  
Bundesrain 20  
3001 Bern

Unser Zeichen: NKVF

**Bern, den 11. Oktober 2017**

## **Stellungnahme der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) zum Erlassentwurf über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution (MRIG)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) dankt Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Vernehmlassungsverfahren betreffend den Entwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution (MRIG).

Die Kommission begrüsst, dass die Schweiz mit vorliegendem Erlassentwurf einer von internationalen Menschenrechtsorganen regelmässig an die Behörden gerichteten Empfehlung nachkommt. Mit der geplanten Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution wird somit eine wichtige Lücke im institutionellen Menschenrechtsschutz geschlossen. Als positiv beurteilt die Kommission, dass mit vorliegendem Erlassentwurf wesentliche Grundsätze der Pariser Prinzipien erfüllt und konkretisiert würden. Sowohl die institutionelle Verankerung auf Gesetzesstufe als auch die im Gesetzesentwurf vorgesehene Unabhängigkeit der Institution stellen grundlegende Garantien für eine grundrechtskonforme Funktionsweise der künftigen Institution dar. Indessen erachtet es die Kommission als bedauernswert, dass die vorgesehene nationale Menschenrechtsinstitution die Pariser Prinzipien nicht vollumfänglich erfüllt, wodurch der vom GANHRI vorgesehene A-Status für solche Institutionen wohl nicht erreicht werden dürfte.

Im Folgenden wird auf einzelne Bestimmungen näher eingegangen.

### **Zu Artikel 3 – Aufgaben**

#### ***i. Absatz 1, lit. a – c***

Gemäss den Pariser Prinzipien gehört die beratende Eigenschaft gegenüber den Behörden in allen die Menschenrechte tangierenden Fragen zu den Kernaufgaben einer NMRI. Die NMRI soll deshalb von Amtes wegen oder auf Ersuchen einer Behörde hin alle die Förderung und



den Schutz der Menschenrechte betreffenden Fragen vorlegen und behandeln können. Im Vordergrund steht dabei die Prüfung und die Förderung der Harmonisierung der Grund- und Menschenrechtskonformität innerstaatlicher Rechtsvorschriften, insbesondere der geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften sowie sämtlicher menschenrechtsrelevanter Gesetzesentwürfe. Auch sollte die NMRI jederzeit die Möglichkeit haben, ihre Ansichten, Empfehlungen oder Berichte der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.<sup>1</sup>

Der im Gesetzesentwurf vorgesehene Auftrag beschränkt sich primär auf die Förderung der Menschenrechte in der Schweiz. Er sieht für diese Förderung Aufgaben wie Information, Forschung, Sensibilisierung und Dialog vor, legt aber den Schwerpunkt auf die Erarbeitung wissenschaftlicher Grundlagen im Bereich der Menschenrechte (lit. a und b). Die aus Sicht der Pariser Prinzipien wesentliche Schutzfunktion einer NMRI sowie die beratende Eigenschaft der NMRI gegenüber den Behörden, insbesondere in Bezug auf die Prüfung der Grund- und Menschenrechtskonformität innerstaatlicher Rechtsvorschriften wird im Gesetzesentwurf nicht explizit erwähnt. Damit wird dem eigentlichen Auftrag einer NMRI aus Sicht der Kommission nur unzureichend Rechnung getragen.

Zudem betonen die Pariser Prinzipien explizit auch den Auftrag einer NMRI, durch entsprechende Empfehlungen die Umsetzung der Menschenrechte im innerstaatlichen Recht zu fördern. Auch diese Verpflichtung kommt nach Ansicht der Kommission im Gesetzesentwurf zu kurz. Die Rolle einer NMRI sollte sich nicht darauf beschränken, die Tragweite menschenrechtlicher Normen und deren Anwendung aus wissenschaftlicher Sicht zu untersuchen. Vielmehr sollten entsprechende Empfehlungen an die Behörden gerichtet und diese bei der Umsetzung ihrer menschenrechtlichen Verpflichtungen beratend unterstützt werden bzw. im Dialog gemeinsame Lösungsansätze erarbeitet werden. Voraussetzung dafür ist jedoch eine möglichst umfassende Überwachung bzw. ein ständiges Monitoring in Bezug auf die Einhaltung menschenrechtlicher Verpflichtungen durch die Behörden in allen die Menschenrechte tangierenden, staatlichen Aufgaben. Deshalb gilt es auch diese für die Wirksamkeit der künftigen Institution wesentliche Aufgabe im Gesetzesentwurf vorzusehen.

**In Anlehnung an oben gemachte Ausführungen empfiehlt die Kommission, in Art. 3 Abs. 1 neben der Förderung der Menschenrechte auch den Begriff des Schutzes aufzunehmen. Auch die beratende Eigenschaft der NMRI gegenüber den Behörden sowie die Überwachung bzw. das Monitoring in Bezug auf die Einhaltung menschenrechtlicher Verpflichtungen sind im Gesetz explizit vorzusehen.**

*ii. Abs. 1, lit. d*

Der systematische Austausch und der Dialog mit den an der Umsetzung und Förderung der Menschenrechte beteiligten Stellen und Organisationen erweist sich aus Sicht der NKVF als essentiell und unabdingbar. Umso wesentlicher erscheint es, dass sich die neu zu schaffende

<sup>1</sup> Nationale Institutionen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte, Resolution der Generalversammlung vom 4. März 1994, A/RES/48/134, s. 4.



Institution klar von den bereits bestehenden Institutionen im Bereich der Menschenrechte (z.B. NKVF, aber auch Ausserparlamentarische Kommissionen (APKs)) abgrenzt, namentlich um die Effektivität zu gewährleisten und potentiellen Doppelspurigkeiten vorzubeugen. Soweit ersichtlich, wurde im Vorfeld der Gesetzesarbeiten keine Klärung der Schnittstellen und der potentiellen Synergien vorgenommen, so dass die institutionelle Ausgestaltung der Zusammenarbeit zwischen der künftigen NMRI und der übrigen Akteure im Bereich der Menschenrechte offen bleibt. Auch im erläuternden Bericht zum Vorentwurf wird nicht weiter auf diese Schnittstellen eingegangen. Das ist bedauerlich zumal beispielsweise der unabhängige, menschenrechtliche Kontrollauftrag der NKVF im Bereich des Freiheitsentzugs, welcher sich völkerrechtlich vom Fakultativprotokoll zur Verhütung der Folter (OP-CAT) ableitet, massgebend an den Pariser Prinzipien orientiert und in Bezug auf die unabhängige Funktionsweise in vielen Punkten vergleichbar ist mit der Funktionsweise einer NMRI. Das zeigt sich namentlich daran, dass die Nationalen Präventionsmechanismen (NPM) in vielen Ländern an die bestehende NMRI angegliedert wurden.

**In Anbetracht der allgemeinen Ressourcenknappheit der Institutionen im Bereich der Menschenrechte erweist sich eine Klärung der Schnittstellen und potentiellen Synergien zwischen den bereits bestehenden Menschenrechtsinstitutionen als essentiell, um die Effektivität und Glaubwürdigkeit der Institutionen zu gewährleisten. Die Kommission empfiehlt deshalb dringend, diese Prüfung im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens vorzunehmen bzw. nachzuholen.**

### **Zu Artikel 6 - Vertrag**

Damit sie menschenrechtlich relevante Themen aufgreifen und selbständig bearbeiten kann, muss die NMRI gemäss den Pariser Prinzipien über die notwendigen, finanziellen Mittel verfügen. Im erläuternden Bericht zum Vorentwurf wird die Summe von einer Million Franken artikuliert, welche in der Form eines unbefristeten Vertrages im Sinne einer Finanzhilfe des Bundes ausgerichtet werden soll. Die Pariser Prinzipien schreiben klar vor, dass die finanziellen Mittel eine reibungslose Wahrnehmung der Aufgaben ermöglichen sollen und die Institution keiner Finanzkontrolle durch die Behörden unterliegen sollte.

Die im Gesetzesentwurf vorgeschlagene Bestimmung trägt diesen Vorgaben nur bedingt Rechnung. Nicht sachgemäss ist, dass der Gesetzesentwurf bereits einen Betrag nennt, dem, soweit ersichtlich, keine umfassende, betriebswirtschaftliche Analyse zugrunde liegt, welche die Angemessenheit der Finanzierung unter Berücksichtigung der für die NMRI relevanten Aufgaben geprüft hätte.

### **Zu Artikel 8 - Unabhängigkeit**

Die in Abs. 1 vorgesehene Möglichkeit für die NMRI ihre Aufgaben unabhängig von der Trägerschaft zu erfüllen, gilt es vorbehaltlos zu begrüssen. Diese funktionale Unabhängigkeit ist aus Sicht der Pariser Prinzipien und mit Blick auf die Glaubwürdigkeit der künftigen Institution



unabdingbar und eine Grundvoraussetzung für deren wirksame Funktionsweise. Die NMRI muss in Bezug auf ihre Aufgabenerfüllung vollkommen behördenunabhängig handeln und sich sämtlicher menschenrechtsrelevanter Themen annehmen und diese bearbeiten können. Die NMRI muss deshalb über einen möglichst uneingeschränkten Zugang zu denjenigen Informationen verfügen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt. Nur so kann nach Ansicht der NKVF gewährleistet werden, dass die NMRI zu menschenrechtlich relevanten Fragestellungen sachlich und differenziert Stellung nehmen kann. Vor diesem Hintergrund und im Sinne der Konkretisierung dieses Grundsatzes müsste die NMRI zwingend über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügen.

**Die Kommission empfiehlt, im Sinne der Konkretisierung des Unabhängigkeitsgrundsatzes, die eigene Rechtspersönlichkeit der NMRI in Art. 8 vorzusehen. Zudem empfiehlt sie die Einführung einer zusätzlichen Bestimmung, wonach die künftige NMRI befugt ist, namentlich durch ein sachlich, beschränktes Akteneinsichtsrecht, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Akten und Dokumente einzusehen und zu bearbeiten.**

Die Kommission dankt Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und hofft, dass ihre Anregungen im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens noch entsprechend berücksichtigt werden können.

Mit freundlichen Grüßen

Für die Kommission:

Alberto Achermann  
Präsident der NKVF