

Menschenrechtsverträge: Lippenbekenntnis oder Verpflichtung?

Von Alberto Achermann, Zentralsekretär Schweizerische Flüchtlingshilfe, Bern

In den letzten zehn Jahren hat die Schweiz eine Vielzahl von UNO-Menschenrechtsverträgen ratifiziert: 1992 die beiden UNO-Pakte über bürgerliche und politische Rechte bzw. wirtschaftliche soziale und kulturelle Rechte; 1994 das Fakultativprotokoll zur Abschaffung der Todesstrafe; 1994 die Rassendiskriminierungskonvention; 1997 das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Frauendiskriminierung; 1997 die Kinderrechtskonvention; bereits 1986 die UNO-Antifolterkonvention.

Daneben verpflichten eine Vielzahl weiterer Verträge, so die Europarats-Abkommen (EMRK und Zusatzprotokolle, Folterpräventionskonvention u.a.), Menschenrechtsabkommen im Rahmen der ILO und anderer Organisationen, die Schweiz in vielfältiger Weise.

Nun fehlt, wie bereits festgestellt, ein Organ, das zur Überwachung der eingegangenen Menschenrechtsverpflichtungen zuständig ist. Dieses Defizit lässt sich anhand der Verfahren zur Durchsetzung der UNO-Menschenrechtsabkommen gut illustrieren:

Individualbeschwerdeverfahren

Verschiedene Abkommen sehen das Recht von Individuen vor, an ein internationales Organ zu gelangen. In der Schweiz ist das im Moment nur beim Anti-Folterausschuss der UNO möglich; geplant ist aber, dieses Recht auch für Verfahren vor dem Rassendiskriminierungsausschuss (Botschaft dazu soll im Herbst verabschiedet werden) und dem Menschenrechtsausschuss einzuräumen. Nun ist aber alles andere als klar, wer im Falle einer Gutheissung einer Beschwerde zuständig sein soll, den Betroffenen zum Recht zu verhelfen. Die Empfehlung der Weltkonferenz über Menschenrechte von 1993 bejaht gerade deshalb „die wichtige und konstruktive Rolle der nationalen Institutionen für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte, insbesondere ... ihre Rolle bei der Wiedergutmachung von Menschenrechtsverletzungen“.

Rechtlich ist die Situation bloss klar für Verurteilungen durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte; dessen Urteile gelten als Revisionsgrund. Wie es sich mit Empfehlungen und sog. „Auffassungen“ der UNO-Menschenrechtsorgane verhält, ist hingegen ungeklärt. Wird die Schweiz in Zukunft z.B. vom Rassendiskriminierungsausschuss gerügt, weil sie Menschenrechte von Fahrenden verletzt, wer soll dann für Abhilfe schaffen? Dies ist angesichts der Zersplitterung der Zuständigkeiten zur Durchsetzung der Menschenrechte auf Bundesebene und angesichts der föderalen Struktur der Schweiz völlig offen. Hier braucht es ein Organ, das die Umsetzung solcher Entscheide begleitet, Empfehlungen abgibt und deren Befolgung überwacht.

Berichtsverfahren

Die von der Schweiz ratifizierten UNO-Menschenrechtsabkommen sehen alle die Pflicht vor, einem zuständigen Ausschuss periodisch Bericht über die Umsetzung der Konvention zu erstatten. Auch hier bestehen grosse Defizite: Für insgesamt 6 Berichtsverfahren sind 4

verschiedene Bundesämter für die Abfassung der Berichte zuständig. Unklar ist auch hier, wer für die Umsetzung der Empfehlungen der Ausschüsse verantwortlich sein soll. Um nur wenige Beispiele zu erwähnen:

- Der Menschenrechtsausschuss (UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte) und der Antifolterausschuss haben z.B. der Schweiz dringend empfohlen, Verdächtigen bereits ab dem Zeitpunkt der Verhaftung und nach jeder Einvernahme die Möglichkeit einzuräumen, mit einem Anwalt und mit der Familie in Kontakt treten zu können und sich durch einen unabhängigen Arzt untersuchen zu lassen. Sie haben weiter empfohlen, dass in allen Kantonen unabhängige Organe eingesetzt werden, welche Beschwerden wegen allfälliger Misshandlungen durch Polizeikräfte untersuchen. Wer setzt sich für die Umsetzung dieser Empfehlungen ein?
- Der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte empfiehlt der Schweiz, sich vermehrt im Bereich des rechtsgleichen Zuganges zu höherer Schulbildung für Frauen, MigrantInnen und ethnischen Minderheiten zu engagieren. Wer ist beauftragt, hier Taten folgen zu lassen?
- Interessant hingegen ist, dass die Empfehlungen des Rassendiskriminierungsausschusses Widerhall gefunden haben, und zwar weil ein Organ (die EKR) dafür gesorgt hat, so z.B. mit der Verurteilung des Drei-Kreise-Modells in der Ausländerpolitik.

Im übrigen zeigt schon die Tatsache, dass die Empfehlungen der Ausschüsse kaum publik gemacht werden, einen Mangel an Öffentlichkeitsarbeit und Bewusstseinsbildung, der nach einem nationalen Menschenrechtsorgan ruft.

Will man die Verpflichtungen aus Menschenrechtsverträgen ernst nehmen, braucht es ein Organ, das die Umsetzung der Empfehlungen der verschiedenen Ausschüsse überwacht. Gerade in der Schweiz, in welcher aufgrund einer sehr restriktiven Sichtweise des Bundesgerichts viele der Bestimmungen der Menschenrechtsverträge als nicht justiziabel, d.h. als gerichtlich nicht durchsetzbar eingestuft werden, bedarf es dringend einer „Hüterin der Menschenrechte“, damit die Verträge nicht blosse Lippenbekenntnisse bleiben.