



## **Jahrestagung ICJ-CH 18. März 2010, Bern**

### **Präventionsinstrumente auf universeller und regionaler Ebene**

Die Rede ist, im Rahmen des Themas dieser Tagung, von Instrumenten der Prävention von Missbräuchen und Misshandlungen gegenüber Menschen, die entgegen ihren Willen, oder jedenfalls ohne dazu etwas sagen zu dürfen, an einem Ort (das nennen wir in der Folge den Haftort) zu leben haben. Ein grosser Teil der Menschen, von denen an dieser Tagung die Rede ist, gehören dazu. Ich verschweige nicht dass die Anwendung solcher Präventionsinstrumente nicht primär auf Prävention von Vorfällen ausgerichtet waren und sind, die wir mit dem Begriff „Entlisberg“ umschreiben können, sondern dass es da zuerst und vor allem um Menschen ging, die gegen ihren Willen in Gewahrsam gehalten werden, in Gefängnissen und an anderen Orten dieser Art.

Ich muss dazu etwas ausholen: die Darstellung der Präventionsinstrumente ist gleichzeitig die etwa dreissigjährige Geschichte einer in Genf ansässigen Menschenrechts-NGO, die sich der Folterprävention verschrieben hat: APT, Association pour la Prévention de la Torture. Diese Geschichte geht mir nahe, weil ich die NGO während 16 Jahren als Präsident geführt habe und auch heute noch im operativen Bereich für APT in verschiedenen Ländern der Welt tätig bin.

Am Ursprung von APT stand ein Genfer Banker, Jean Jacques Gautier, ein tief gläubiger Philantrop der sich dem Kampf gegen Folter und Misshandlungen verschrieben hatte. Er verliess seine Bank Mitte der siebziger Jahre um sich ganz seiner Passion zu widmen und gründete zunächst, zusammen mit einigen Gleichgesinnten das Comité Suisse contre la Torture aus dem später, anfangs der neunziger Jahre, die internationale NGO ‚APT‘ entstand.

Eine einfache Risikoanalyse ergibt, dass die Wahrscheinlichkeit, gefoltert oder misshandelt zu werden dort am grössten ist, wo Menschen in Gewahrsam gehalten, einem Gewaltgefälle ausgesetzt sind; mit Präventionsmassnahmen konnte und musste da, an allen Haftorten, angesetzt werden. Gautier stützte sich auf die Erfah

rung des IKRK, das in Konfliktgebieten präventive Besuche von Gefangenen durchführte: ihm schwebte eine universelle Konvention vor, in welcher sich die Staaten der Welt verpflichteten, alle ihre Haftorte für präventive Besuche einem Gremium von Expertinnen und Experten zu öffnen. Eigentlich eine einfache und einleuchtende Geschichte, - am Risikoort anwesend sein, bevor ‚es‘ geschieht - aber sie stiess zunächst auf grosse Skepsis und Ablehnung. Eine zähe und hartnäckige Arbeit begann und diese spielte sich etwa im folgenden Umfeld ab.

### **Association for the Prevention of Torture, APT**

- Internationale NGO mit Sitz in Genf
- Besteht seit 1977
- Vision:

Eine Welt, in der niemand Folter und unmenschlicher oder entwürdigender Behandlung oder Strafe ausgesetzt ist; die beiden Begriffe werden nicht unterschieden sondern sind in gleicher Weise Gegenstand der Präventionsarbeit

APT macht ausschliesslich Präventionsarbeit,  
sucht die Zusammenarbeit mit Behörden,  
Polizeikorps, Justiz, Pflegepersonal

APT hat sich drei Hauptziele gestellt von denen das erste Ziel uns besonders interessiert:

Drei Zielsetzungen

#### **1. Durchsichtige Institutionen**

durch systematische Einsicht von „Outsidern“ in alle Institutionen,  
in denen Menschen nicht in Freiheit leben

#### **2. Effiziente gesetzliche Normen**

Sicherstellen, dass auf internationaler und nationaler Ebene  
das Folterverbot klar normiert und die Norm durchgesetzt wird

#### **3. Information, Bildung, Ausbildung**

Kenntnisse und Sensibilisierung in Fragen der Prävention bei  
nationalen und internationalen Fachpersonen, die mit Menschen  
arbeiten, denen die Freiheit entzogen ist

Die „systematische Einsicht von Outsidern“, die präventive Anwesenheit von externen Expertinnen und Experten mit systematischen Besuchen hat in den Jahren seit 1977 als System des effizienten Menschenrechtsschutzes durchgesetzt. Dies ist etwa aus folgendem Bild abzuleiten

**Strategien im Hinblick auf Respekt der Menschenrechte:**

**Völkerrechtliche Menschenrechtsverpflichtungen**  
**Recht und Praxis der Staates**

**Interne**  
**Ueberprüfung**

- Supervision
- Bericht an höhere Instanz
- Untersuchungsverfahren
- Klare Beschwerdewege
- Disziplinarverfahren
- Revisionen

**KULTUR DES  
RESPEKTS DER  
MENSCHENRECHTE**

**Externes  
Monitoring**

**Regeln übermitteln**  
**Ausbildung**  
**Interne und externe Uebermittlung**  
**Mechanismen zur Unterstützung**

In der Mitte das angestrebte Ziel, die Kultur des Respekts der MR, darum herum die Mittel mit denen eine solche Kultur erreicht werden kann: drei Elemente entsprechen den drei Hauptzielen die sich APT für die Prävention gestellt hat und die wir eben gesehen haben:

Völkerrechtliche MR-Verpflichtungen: „effiziente gesetzliche Normen“

Externes Monitoring: „Durchsichtige Institutionen“

Uebermittlung/Ausbildung: „Information/Bildung/Ausbildung“

Was wurde im Bereich der präventiven Instrumente erreicht? Ich gehe nicht in der Reihenfolge vor, die sich eigentlich aufdrängt: zuerst das universelle Instrument, dann das mehr untergeordnete, regionale, sondern stelle zunächst das europäische Präventionsinstrument vor, wie es der Entstehungsgeschichte entspricht. Zwar war der Ansatz von Gautier und seiner NGO auch derjenige gewesen, eine universelle Konvention zu schaffen und an diesem Ziel wurde seit Mitte der Siebziger Jahre ge-

arbeitet. Aber es stellte sich rasch heraus, dass das Forum, auf dem sich eine solche Konvention realisieren liesse, äusserst langsam mahlt, die Fortschritte entwickelten sich nur sehr zäh. Aussichtsreicher waren die Vorzeichen für entsprechende Verhandlungen auf europäischer Ebene, für ein regionales Instrument. Und in der Tat, zusammen mit der Internationalen Juristenkommission ICJ wurde ein Vorschlag für eine Konvention im Europarat eingebracht: innert weniger Jahre schaffte es der Vorschlag zur Genehmigung durch den Ministerrat, 1987 stand die *Europäische Konvention für die Verhütung von Folter und anderen unmenschlichen oder unwürdigen Behandlungen oder Strafen* zur Ratifikation durch die damals 21 Mitgliedstaaten des Europarates offen.

Hier zwei Klammerbemerkungen:

- Vielen Zeitgenossinnen ist nicht bewusst, dass dies einem typischen Verlauf der Entwicklung eines völkerrechtlichen Instruments entspricht: eine Idee taucht auf, wird umstritten diskutiert, wird durch NGO's übernommen und durch den beschwerlichen Weg der Gremien getragen oder geschleppt (je nach Aufwand und Mühe); bei den künftigen Vertragsstaaten wird um deren Mitwirkung verhandelt (es wäre beispielsweise undenkbar gewesen, dass APT oder seine Vorgängerorganisation diese Initiative im Europarat in Strassburg durchzieht ohne die ausdrückliche und markante Unterstützung einiger unterstützender Mitgliedsstaaten des Europarates, unter ihnen sehr prominent die Schweiz) und dies bis zur Genehmigung des Vorschlages durch die übernationale Behörde (hier der Ministerrat). Dann beginnt eigentlich ein neuer Prozess, das Ratifikationsverfahren, wiederum ein Kraftakt der involvierten NGO's ...
- Bis zuletzt wollten uns einige das Projekt ausreden. Vor der Ratifikation der Europäischen Folterkonvention ECPT traten – und das ist auch ein Bild an das wir gewohnt sind - die „besorgten Freunde“ aufs Tapet die uns sagten: Ihr seid schon in Ordnung, aber ihr seid so naive Idealisten: niemand wird einen solchen Text je ratifizieren mit dem in einem so heiklen Gebiet eine für die nächsten Jahrzehnte geltende ständige Einladung an ein Gremium ausländischer ExpertInnen ausgesprochen wird, die jederzeit freien Zutritt zu den hypersensiblen Haftorten und zwar zu allen, haben werden.

Sie sollten nicht Recht bekommen: innert kürzester Zeit wurde das neue Instrument durch alle 21 Vertragsstaaten ratifiziert, die Konvention trat 1989 in Kraft und 1990 machte die Konventionsbehörde, das CPT, seine ersten präventiven Besuche in Dänemark, Türkei, Malta, im Vereinigten Königreich und in Österreich.

Und was nun ist die Europäische Konvention?

### **Europäische Konvention zur Verhütung von Folter**

(und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe)

Internationales Übereinkommen des Europarates seit 1989 in Kraft

Sein Organ: CPT (Comittee for the Prevention of Torture)

Ein/e Experte/in aus allen (derzeit 47) Mitgliedstaaten

Seine Aufgabe: systematische Besuche von Haftorten (vom Gefängnis bis zur Klinik)

Seine Methode: Kooperation, nicht Anklage; Bericht mit Empfehlungen an den besuchten Staat.

Vertraulicher Umgang mit den Ergebnissen des Besuchs

die Regierung kann Veröffentlichung beantragen; eher überraschend für uns: fast alle Besuchsberichte wurden bis heute zur Veröffentlichung freigegeben und sind auf der Website des CPT [www.cpt.coe.int](http://www.cpt.coe.int) einsehbar

Die Besuche des CPT (in der Schweiz 1991, 1996, 2001, 2003 [follow up] und 2007) sind zum Teil angemeldet zum Teil nicht: Angemeldet ist der Besuch in einem Vertragsstaat an sich durch eine Mitteilung des CPT am Ende jeden Jahres: „wir beabsichtigen zu besuchen ... „

Dann, etwa einen Monat vor dem Besuch, werden dem Vertragsstaat eine Reihe von Institutionen bekannt gegeben, die besucht werden; und immer besucht die Delegation des CPT (in der Regel 4 – 6 Mitglieder, darunter eine Ärztin oder ein Arzt) auch unangemeldet Haftorte. Es kommt vor, dass die Delegation vor dem Haftort warten

muss ... letztmals in Zürich, Stadtpolizei, Hauptwache Urania, wo der Postenchef partout nichts von einem Besuch wissen wollte.

### **Was kann das CPT an einem Haftort tun und sehen?**

- Zellen, Zimmer, Büros und alle anderen Räumlichkeiten
- Rapporte, Register/Journale, medizinische Akten
- unbeaufsichtigtes Gespräch mit allen Personen (Insassen und Personal)

Ziel des CPT ist nicht: Folter oder Misshandlungen aufzudecken, sondern:

- Risiken aufdecken und mit den Verantwortlichen beraten, wie damit umzugehen
- Feststellen, wo die Verhältnisse gut sind
- CPT publiziert zusätzlich jedes Jahr einen Tätigkeitsbericht, meist einem bestimmten Thema gewidmet, in dem auch Platz ist für Definition der laufend entwickelten Standards
- CPT ist ein effizientes aber teures Instrument

Das ganze System fusst darauf

- a) Dass alle Akteure die Menschenrechte als wichtig und elementar betrachten und die völkerrechtlichen Verpflichtungen des Landes hochhalten
- b) Dass die Akteure und Akteurinnen darauf vertrauen, dass Vertraulichkeit und Dialog zum Resultat führen, besser als Verbote und Repression

Und hier nochmals zurück zur Frage: was hat das alles zu tun mit unserem Thema von heute: „Wenn ich mich nicht mehr wehren kann“? Ja, dann ist es möglich das ich, nicht selbstbestimmt sondern fremdbestimmt, an einem Ort lande, in einer Klinik, einem Pflegeheim und das sind Haftorte im Sinne der Konvention, Orte an denen es zu Missbräuchen, Misshandlungen, Verletzungen meiner elementaren Rechte kommen kann, wie wir wissen. So wie ich die Praxis des CPT kenne, hat dieser von Anfang an regelmässig auch Psychiatrische Kliniken besucht, Pflegeheime für demente Patienten zum Beispiel aber erstmals im Jahre 2000 in Deutschland.

Die Aufgabe eines solchen Expertengremiums, ist, obwohl es sich in diverse Delegationen aufteilen kann, immens. Im Jahre 2010 sind 10 Länderbesuche vorgesehen (die Vertragsstaaten sind inzwischen auf 47 angewachsen) und zwar in

[Albania](#)  
[Armenia](#)  
[Bulgaria](#)  
[Czech Republic](#)  
[France](#)  
[Georgia](#)  
[Germany](#)  
[Ireland](#)  
[Romania](#)  
["the former Yugoslav Republic of Macedonia"](#)

und die Anzahl der Haftorte in diesen Ländern ist sehr hoch, besonders wenn man alle Pflegeheime, in denen sich z.B. Demenzkranke aufhalten dazu nimmt. Im übrigen ist hier der Hinweis berechtigt, dass wenn die Aufgabe einer solchen Präventionsbehörde allgemein als schwierig und heikel zu bezeichnen ist, um wie viel schwieriger wird sie dort, wo eine Kommunikation mit den Personen, die sich in den Haftorten aufhalten, wegen ihrer Krankheit erschwert oder unmöglich ist.

Unvoreingenommene Drittpersonen bestätigen: die Geschichte der Europäischen Folterkonvention ist, allen Hindernissen zum Trotz und wenn auch, wie immer, mehr besser wäre, eine Erfolgsgeschichte. Sollte nun APT sein ursprüngliches Projekt eines universellen Präventionsinstrumentes weiterverfolgen oder waren die Hindernisse zu gross dafür. Hierher gehört die Ihnen bekannte Feststellung: Menschenrechts-NGO's lieben Hindernisse, das ist für die Ansporn und Herausforderung. APT hatte sein Hauptziel nie aus den Augen verloren. Entsprechende Vorschläge einer Konvention wurden ausgearbeitet und mussten nun in die Mühlen der UNO eingegeben werden. Wer konnte das tun? Die Schweiz nicht, weil sie Ende der Achtziger Jahre noch nicht UNO-Mitglied war – so wurde ein Mitgliedstaat gesucht, der den Vorschlag unter seinem Namen einbringen könnte und dann auch am Ball bleiben würde: Costa Rica bot sich an und so gab es einen Antrag von Costa Rica an die UNO-Menschenrechtskommission, ein Zusatzprotokoll zu der seit 1984 bestehenden UNO-Folterkonvention zu schaffen, das ein Besuchssystem zur Folterprävention schaffen würde. 1991 richtete die Menschenrechtskommission eine offene Arbeitsgruppe zur Beratung des Antrages ein und die Diskussion war erneut lanciert. Offene Arbeitsgruppen haben so ihre Tücken: da kann mitmachen, wer gerade Lust hat, Lust auf Kreativität, aber auch Lust auf Obstruktion. Zuweilen waren die erklärten Gegner des Projekts die Fleissigsten und ihre Vorschläge zielten auf hoch luxuriöse

Ausstattungen des Präventionsinstruments damit es später leichter gebodigt werden könnte. Da fanden sich Cuba, Lybien, Nigeria in Koalition mit den USA und China zusammen um den Befürwortern den Mumm und dem Projekt den Schnauf abzuschneiden. Wir von APT mussten dann und wann sogar beraten, welche „Notausgänge“ wir nutzen würden, wenn wir uns aus der Vaterschaft für das Projekt, würde es missraten zum Entscheid vorgelegt, herausreden könnten. Im Jahre 2000 schlug Mexico (das heisst die Menschenrechts-Staatssekretärin der eben neu installierten Regierung Fox) vor, in der Konvention zusätzlich zum zentralistischen UNO-Präventionsgremium in jedem Vertragsstaat ein nationales Präventionsinstrument vorzusehen.

Das sieht nun im Zusatzprotokoll so aus:

**Art. 3**

*Jeder Vertragsstaat bildet, bestimmt oder unterhält auf innerstaatlicher Ebene ein oder mehrere Gremien, die zur Verhütung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe Besuche durchführen (im Folgenden als «nationaler Präventionsmechanismus» bezeichnet).*

Auch hier hielt sich die Begeisterung der Beteiligten (vor allem der engagierten NGO's) anfänglich in Grenzen, aber wir können sagen, dass dann der Vorschlag Mexicos dem Projekt zum Durchbruch verschaffte

- Die Befürchtungen der Staaten, es gäbe da noch mehr Fremdbestimmung (aus dem dominierenden Norden), konnten gemässigt werden; die Vertragsstaaten konnten sich so ein gewichtiges Wort vorbehalten
- Das UNO-Gremium (UNO-Unterausschuss für die Verhütung der Folter, SPT) würde weniger reisen müssen und daher weniger kosten

Zusätzliche Vorteile, die wir ausmachen konnten: Erstmals hat ein nationales Menschenrechts-Schutzgremium die Möglichkeit, die Anweisung, einen direkten Draht zum UNO-Gremium SPT zu unterhalten, kann sich so also allfälligen nationalen Druckversuchen, (mit denen halt einfach gerechnet werden muss) entziehen.

Und, was ich eigentlich noch bemerkenswerter finde: Heute haben 50 Vertragsstaaten das Zusatzprotokoll ratifiziert, 24 weitere Staaten haben es unterzeichnet und so das Interesse an einer baldigen Ratifikation zum Ausdruck gebracht: das bedeutet

eine Vervielfachung der Verbreitung der Präventionsidee: In 50, 70 und mehr Staaten wird aktiv an der Realisierung dieser Idee gearbeitet, das ist etwas, das „bei uns“ geschieht, nicht nur in weiter Entfernung aus dem UNO-Genf. Und APT bleibt dran, morgen schon werden es mehr sein.

Ich sagte es schon, die Idee des NPM brachte den Durchbruch: die UNO-Generalversammlung am 18. Dezember 2002 genehmigte den vorliegenden Text des Zusatzprotokolls (127 Stimmen dafür, 42 Enthaltungen, nur die USA, Nigeria, Marshall-Inseln und Palau stimmten dagegen). Dann begann das Ratifikationsverfahren, das zäher war als andere zuvor, eben weil von jedem Staat noch eine Eigenleistung, die Einrichtung des NPM verlangt war. Aber im Juni 2006, nach der Ratifikation durch Bolivien und Honduras lagen die ersten 20 Ratifikationen vor, das Zusatzprotokoll trat in Kraft. Das erste UNO-SPT (mit 10 Mitgliedern) wurde gewählt, da kamen ÄrztInnen, Juristen, KriminologInnen, Experten aus dem Vollzugsbereich zusammen und sie begannen 2007 die Besuche.

Die Schweiz ratifizierte als 50. Staat im September 2009 (was sich daraus ergab, hören Sie gleich anschliessend) jedenfalls kam die Schweiz gerade rechtzeitig um noch an der Aufstockung des SPT von 10 auf 25 Mitglieder, die nach der 50. Ratifikation vorgesehen ist, teilzunehmen: möglich also, dass eine Schweizer Expertin in nächster Zeit Einsitz in den Unterausschuss nimmt. Möglich auch, dass das SPT die Schweiz gelegentlich besucht. Nun also haben wir ein UNO-Präventionsinstrument, das in 50 Staaten aus allen Kontinenten (und es werden weitere ratifizieren) jederzeit Zutritt zu allen Haftorten hat und präventive Besuche in allen Staaten durchführt. Natürlich werden, für Europa, die Besuche mit dem europäischen Präventionssystem abgesprochen, damit sich keine störenden Doppelspurigkeiten ergeben. Und nun haben wir, drüber hinaus, in 50 Staaten (oder vielleicht noch nicht ganz, aber bald – und auch diese Zahl wird wachsen) ein unabhängiges nationales präventives Besuchssystem: hier in der Schweiz ist das eine brandneue Kommission, in anderen Ländern ist es die bereits gut eingeführte Ombudsperson oder eine (oder mehrere) andere erfahrene Instanzen, es gibt eine ganze Reihe verschiedener Lösungen.

Und noch die Frage: wie steht der Unterausschuss zu „seinen“ nationalen Besuchssystemen? Die entsprechende Aufgabe definiert Art. 11 des Zusatzprotokolls:

## Der Unterausschuss

.....

b) in Bezug auf die nationalen Präventionsmechanismen

- i) berät und unterstützt er die Vertragsstaaten, falls notwendig, bei deren Aufbau;
- ii) pflegt er unmittelbare und gegebenenfalls vertrauliche Kontakte zu den nationalen Präventionsmechanismen und bietet ihnen Schulung und technische Hilfe zur Stärkung ihrer Fähigkeiten an;
- iii) berät und unterstützt er sie bei der Bewertung der Notwendigkeiten und der Mittel, die erforderlich sind, um den Schutz von Personen, denen die Freiheit entzogen ist, vor Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe zu verstärken;
- iv) unterbreitet er den Vertragsstaaten Empfehlungen und Bemerkungen mit dem Ziel, die Fähigkeit und das Mandat der nationalen Präventionsmechanismen zur Verhinderung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe zu stärken;

Abschliessend: haben Sie auch so einen Salat mit all den ähnlich lautenden Abkürzungen. Das ist, ich gebe es zu, ein Elend, aber man kann die Unterschiede mit etwas Hartnäckigkeit lernen

- SPT, UNO-Unterausschuss (Subkomitee, daher das S) für die Verhütung der Folter, das Gremium der UNO, dem die Umsetzung des Zusatzprotokolls zusteht
- CPT, Europäisches Komitee für die Verhütung von Folter, das Präventionsinstrument der Europäischen Konvention, das die präventiven Besuche in Europa macht
- APT, ist etwas ganz anderes, die NGO welche das ganze Präventionssystem „erfunden“ und, mit Hilfe vieler, umgesetzt hat
- CNPT, die französische Abkürzung für die Nationale Kommission für die Verhütung von Folter, die vom Schweizerischen Bundesrat auf den 1. Januar 2010 eingesetzt wurde

Und über diese wird nun deren Präsident, Dr. Jean-Pierre Restellini (an Stelle der im Programm vorgesehenen Frau Claudine Haenni, die verhindert ist) referieren.