Verschiedene Wege zum gleichen Ziel

Autor(en): **[s.n.]**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Das Schweizerische Rote Kreuz**

Band (Jahr): **87 (1978)**

Heft 7

PDF erstellt am: **25.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-548549

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Verschiedene Wege zum gleichen Ziel

Fruchtbares Expertengespräch zum Thema «Folterkonvention»

Im Artikel 5 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom Dezember 1948 wurde feierlich verkündet: «Niemand darf der Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen werden.» Die Wirklichkeit sieht indessen anders aus: Die Anwendung der Folter hat seit dem letzten Krieg zugenommen und ist weit verbreitet. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen erteilte deshalb ihrer Menschenrechtskommission den Auftrag, eine verpflichtende **Konvention gegen die Folter** auszuarbeiten. An ihrer Sitzung vom Frühjahr 1978 diskutierte die Kommission die beiden von Schweden und der Internationalen Vereinigung für Strafrecht eingereichten Entwürfe.

Diese beiden Vorschläge zielen auf eine möglichst universelle Annahme durch die UNO-Mitgliedstaaten ab und nehmen um der politischen Chance willen bewusst Schwächen im Kontrollsystem in Kauf. Ihnen steht der auf J. J. Gautiers Initiative zurückgehende «Genfer Vorschlag» gegenüber, der weitgehende Verpflichtungen der Staaten, Haftstättenkontrollen zuzulassen, enthält und deshalb wohl zuerst nur wenige Unterzeichner fände, deren Kreis sich aber nach und nach erweitern könnte.

Welcher Entwurf hat am meisten Aussicht auf Erfolg? Welches sind die Stärken und Schwächen der einzelnen Entwürfe? Was ist ihnen gemeinsam? Welches Forum ist am geeignetsten, eine Konvention auszuarbeiten und der Staatengemeinschaft vorzulegen? Diese und weitere Fragen zu klären, war der Zweck eines **Expertengespräches,** das auf Initiative einiger Professoren der Hochschule St.Gallen für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften stattfand. 46 Diplomaten, Rechts- und Politikwissenschafter sowie Vertreter von Kirchen und Hilfswerken aus sieben europäischen Ländern nahmen daran teil.

An einer öffentlichen Veranstaltung des ersten Tages wurden die drei Vorschläge vorgestellt. Dann debattierten die Fachleute während zweier Tage hinter geschlossenen Türen. Die Referate und Gesprächsergebnisse der ganzen Tagung werden anfangs 1979 in Buchform erscheinen. Wir geben hiernach die Schlussfolgerungen wieder, die nach der letzten Sitzung des Plenums von **Professor Alois Riklin,** Prorektor der Hochschule St.Gallen, formuliert wurden.

Schlussfolgerungen

Begriff der Folter

Der Begriff der Folter sollte mit Blick auf die Schaffung einer internationalen Konvention nicht zu weit gefasst werden. Eine zu weite Fassung schwächt die Realisierungschancen. Es geht darum, bei jenen Folterpraktiken zu beginnen, die unbestrittenermassen als solche qualifiziert werden, um dann mit der Zeit den sachlichen Geltungsbereich auf heute noch umstrittene Praktiken auszudehnen.

Im Sinne dieser Konzentration und gleichzeitig Offenhaltung für eine dynamische Weiterentwicklung sollte der sachliche Geltungsbereich des Folterverbots demonstrativ und enumerativ, aber nicht abschliessend bestimmt werden.

Dagegen erscheint es unzweckmässig, den Rahmen der bisherigen Konventionsentwürfe zu sprengen durch eine Ausweitung des personellen Geltungsbereichs von öffentlichen Bediensteten und Beauftragten auf alle denkbaren Täterkategorien.

Kontrollverfahren

Die Kontrollverfahren sollten gestuft und für eine dynamische Entwicklung geöffnet werden. Ausgangspunkt ist ein *Mindeststandard,* der für möglichst viele Staaten akzeptabel und für alle Vertragsstaaten obligatorisch sein müsste.

Dazu gehört ein regelmässiges *Berichtsverfahren* sowie die Möglichkeit der *Tatsachenfeststellung* durch ein unabhängiges internationales Organ, das selbst die Initiative dazu ergreifen kann. Im Rahmen des Mindeststandards wird es indessen – leider – kaum zu umgehen sein, den betroffenen Staaten einen Ausgang zu gewähren, sei es, dass die Tatsachenfeststellung mit Augenschein an Ort und Stelle nur mit ihrer Zustimmung im Einzelfall möglich ist, sei es, dass die betroffenen Staaten die Tatsachenfeststellung an Ort und Stelle durch eine ausdrückliche Erklärung verwehren können (opting out). Tatsachenfeststellung und Empfehlungen des unabhängigen Organs sollten grundsätzlich vertraulich sein und nur als ultima ratio veröffentlicht werden.

Als höhere Stufen von Kontrollverfahren wäre denkbar, dass dieses unabhängige Organ nicht nur von sich aus, sondern auch auf Antrag eines Vertragsstaates oder auf Antrag eines betroffenen Individuums tätig werden könnte, ferner die Ausweitung der Tatsachenfeststellung an Ort und Stelle vom Fakultativum zum Obligatorium und von Kontrollen im Fall vermuteter systematischer Folterungen zu präventiven Routinekontrollen. Die bewährte Form für diesen Stufenbau ist die Fakultativerklärung entsprechend der Europäischen Menschenrechtekonvention oder das Fakultativprotokoll entsprechend dem Pakt der Vereinten Nationen über die bürgerlichen und politischen Rechte. Die Zustimmung der Vertragsstaaten zu solchen Fakultativklauseln könnte zudem erleichtert werden, indem befristete Zustimmungserklärungen zugelassen würden (Minimum 1 Jahr, 2 Jahre, 3 Jahre . . . bis zum Maximum der Unbefristetheit). Die Diskretion der Aktivitäten des unabhängigen Organs sollte aber auch im Rahmen solcher Fakultativklauseln grundsätzlich gewahrt bleiben.

Dagegen scheint ein gerichtliches internationales Kontrollverfahren ein unrealistischer Vorgriff.

Stufenweises Vorgehen

Im Sinne des vorangegangenen ergibt sich die Möglichkeit, die vorliegenden Entwürfe zu kombinieren und das Dilemma zwischen Realisierungschance und Effektivität zu durchbrechen.

Die Alternative universelle Konvention mit geringer Wirksamkeit oder wirksame Konvention ohne Universalität ist nicht zwingend. *Das ist der wichtigste, der konstruktivste neue Gedanke dieses Expertengesprächs:* die Aufstockung einer für viele Staaten akzeptablen Basiskonvention mit schwacher Kontrolle durch ein für vorerst nur wenige Staaten akzeptables Fakultativprotokoll mit strengeren Kontrollen.

Nun könnte gegen diesen Vorschlag eingewendet werden, er durchkreuze den ohnehin schwierigen Aushandlungsprozess im Rahmen der UN-Menschenrechtskommission durch die Einbringung eines völlig neuen zusätzlichen Sprengstoffs. Der Vorschlag verhindere, innert nützlicher Frist zu einem Ende zu kommen; er verlängere den Aushandlungsprozess und gefährde durch zu hohe Anforderungen selbst die Zustimmung zum Mindeststandard.

Dieser Einwand kann entkräftet werden, indem der subtile Stufenbau auch auf das Aushandlungsverfahren erstreckt wird. Basiskonvention und Zusatzprotokoll brauchen nicht gleichzeitig verabschiedet zu werden. Eine Staffelung: zuerst Basiskonvention, dann, wenn diese Hürde genommen ist, Zusatzprotokoll, ist möglich.

Gemeinsamer Rahmen

Im bisherigen Gedankengang wurde ein gemeinsames Vorgehen, eine Kombination der drei Konventionsentwürfe stillschweigend vorausgesetzt. In der Tat erscheint es in hohem Masse wünschenswert, dass ein gemeinsamer Rahmen für alle drei Projekte gefunden wird. Der geeignetste Rahmen sind die *Vereinten Nationen* bzw. die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen.

Das IKRK sollte nicht in die vorgeschlagenen Konventionen einbezogen werden, sondern in seiner bisherigen aktiven «Reservestellung» belassen und nicht mit zu vielen brisanten Aufgaben belastet werden, damit es seine ureigenste Berufung im Rahmen des Kriegsvölkerrechts und anderer Konfliktsituationen um so wirksamer wahrnehmen kann.

Eine isolierte Aktion zugunsten eines einzelnen Konventionsentwurfs ausserhalb von vorhandenen internationalen Strukturen erscheint im gegenwärtigen Zeitpunkt wenig aussichtsreich.

Sollte indessen die kombinierte Lösung scheitern, so wäre mit Blick auf den «Schweizer Vorschlag» die Möglichkeit einer diplomatischen Ad-hoc-Konferenz erneut zu prüfen.
Ganz allgemein sollen sich die verschiedenen Aktionen nicht konkurrenzieren, sondern ergänzen. Ihr Ziel ist identisch, die Mittel sind verschieden und verstärken sich gegenseitig. Das geltende Völkerrecht ist durch neue Vertragsinstrumente zu verstärken, die wirksame und gestufte Kontrollen vorsehen. Überdies sind die Bestrebungen humanitärer Organisationen wie des IKRK und von Amnesty International sowie die Anstrengungen der Kirchen in ihrem Kampf gegen die Folter nach Kräften zu unterstützen.

Einige Fragen zur St.Galler Tagung

Wir stellten dem Präsidenten des Schweizerischen Roten Kreuzes, der am Expertengespräch teilgenommen hatte, einige Fragen, zu denen er wie folgt Stellung nahm:

Frage: Haben alle Teilnehmer den Schlussfolgerungen zugestimmt?
Prof. Haug: Die Schlussfolgerungen wurden an der letzten Sitzung besprochen und bereinigt, und es haben ihnen alle Teilnehmer zugestimmt. Sie stellen natürlich kein verbindliches Programm dar, sondern fassen lediglich die Haupttendenzen der Diskussionen zusammen.
Frage: Könnte der Abschluss einer Konvention gegen die Folter mit einem internationalen Kontrollorgan nicht die Tätigkeit des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) als Anwalt der politischen Häftlinge oder im Gesamten beeinträchtigen?
Prof. Haug: Es gibt tatsächlich Befürchtungen in dieser Richtung, allerdings nicht beim IKRK selber, sondern eher im Eidgenössischen Politischen Departement. Ich teile diese Auffassung nicht. Bei den zur Diskussion stehenden drei Entwürfen wird ja das IKRK vollständig aus dem Spiel gelassen. Es wäre wohl auch ein Fehler, wenn ihm die Rolle des Kontrollorgans übertragen würde.
Frage: Besteht nicht gleichwohl die Gefahr, dass eventuelle Fehler des neuen Organs, das sich ja erst in die heikle Aufgabe einleben müsste, dem IKRK angelastet würden. so dass es beim Publikum an Ansehen verlieren und von Regierungen, die seine Tätigkeit gerade noch geduldet hatten, nicht mehr akzeptiert würde?
Prof. Haug: Offenbar schätzt das IKRK diesen möglichen Nachteil nicht so hoch ein wie den Vorteil, den eine rechtlich bindende Konvention als Mittel der Folterbekämpfung böte.
Frage: Werden sich aber nicht Doppelspurigkeiten ergeben?
Prof. Haug: Es besteht die Meinung, dass das IKRK in den Ländern, die der Konvention nicht beigetreten sind, seine Tätigkeit zugunsten politischer Häftlinge weiterführen und wenn möglich verstärken soll. Es kann auch durchaus neben einem internationalen Kontrollorgan tätig werden, so wie es im Bereich der Genfer Abkommen neben den Schutzmächten tätig wird. Die Gefahr der Doppelspurigkeit besteht bei guter Koordination nicht.
Frage: Wäre nicht auch eine weitergehende rechtliche Sicherung der Tätigkeit des IKRK für die politischen Häftlinge anstelle einer neuen Konvention möglich?
Prof. Haug: Diese Lösung hat in der Tat auch Anhänger. Sie argumentieren, dass es der Konvention gegen die Folter nicht besser gehen werde als anderen Verträgen – sie würde trotz grossem Aufwand an Arbeit und Mühe am Ende wirkungslos bleiben. Dagegen könnte das Wirken des IKRK pragmatisch ausgeweitet und rechtlich noch besser gestützt werden. Ich glaube, dass auch dies angestrebt werden muss, was aber das Bemühen um eine Konvention nicht ausschliesst.
Frage: Noch eine Frage zu den Ausführungen über die Folter. Bereitet denn die Abgrenzung des Begriffes Schwierigkeiten?
Prof. Haug: Der Begriff im ursprünglichen Sinn ist einigermassen klar, das Wort wird heute aber manchmal schon für blosse grobe Behandlung oder für Massnahmen im Untersuchungsverfahren und Strafvollzug verwendet, die, wie die Einzelhaft, unter Umständen unerlässlich sind. Es kommt auch auf die individuelle Empfindlichkeit an. Bei einer internationalen Konvention kann man aber nicht zu weit gehen; es ist sicher richtig, sich auf Folterpraktiken nach dem herkömmlichen Begriff zu beschränken, das heisst auf die vorsätzliche Zufügung besonders schwerer, grausamer körperlicher oder seelischer Leiden. Auch soll nur die Folter berücksichtigt werden, die von Agenten der Staatsgewalt ausgeübt oder angeordnet wird. Wenn zum Beispiel ein Gutsbesitzer seinen Landarbeiter, ein Terrorist seine Geisel misshandelt, fallen diese Tatbestände unter das Strafgesetz. Bei der Konvention gegen die Folter geht es darum, Menschen vor Übergriffen des Staates, namentlich des eigenen Staates, zu schützen. Deshalb ist die Einführung einer internationalen Kontrolle so schwierig.
Frage: Wie beurteilen Sie die Aussichten für den Genfer Vorschlag, von der Menschenrechtskommission ernsthaft in Erwägung gezogen zu werden?
Prof. Haug: Dieser Entwurf wurde bisher von der Schweiz nicht offiziell eingereicht und wird es vermutlich auch nicht, denn unser Land ist ja nicht Mitglied der UNO. Vielleicht will sich der Bundesrat zumindest in einer ersten Phase damit begnügen, das schwedische Projekt zu unterstützen. Hingegen kündigte der Generalsekretär der Internationalen Juristenkommission an, er werde den Genfer Text in die Form eines *Fakultativprotokolls* kleiden und seine Annahme als Zusatzprotokoll zum schwedischen Konventionsentwurf vorschlagen. Dieses Fakultativprotokoll könnte dann von jenen Staaten unterzeichnet und ratifiziert werden, die bereit sind, sich verschärften Kontrollen zu unterwerfen. Diese Kontrollen würden vorab in regelmässigen Besuchen der Haft- und Internierungsstätten eines Staates durch Delegierte einer internationalen Überwachungskommission bestehen. Das Schwergewicht würde damit auf der *Prävention,* nicht auf der repressiven Wirkung liegen.

Der Weltbund der Krankenschwestern[1] zum Problem der Misshandlung von Gefangenen

In einer Grundsatzerklärung, in der er sich auf den schon früher herausgegebenen Ehrenkodex für Krankenschwestern, auf die dem Pflegepersonal aus den Genfer Abkommen erwachsenden Rechte und Pflichten und auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte beruft, verurteilt der Weltbund alle Methoden, die das körperliche oder seelische Wohlbefinden von Häftlingen und Gefangenen schädigen und weist seine Mitglieder an, bei Kenntnis von solchen Praktiken ein geeignetes nationales oder internationales Gremium davon zu unterrichten. Ferner darf eine Krankenschwester nur dann bei klinischen Versuchen an Gefangenen mitwirken, wenn sicher ist, dass der Patient nach vollständiger und ihm verständlicher Aufklärung über die Natur und die Risiken des Versuchs diesem in freier Entscheidung zugestimmt hat. Schliesslich wird in der Erklärung festgehalten, dass die Krankenschwester in erster Linie ihren Patienten verpflichtet ist und nicht der Sicherheit oder dem Interesse des Staates.

[1] Im Weltbund der Krankenschwestern (International Council of Nurses, ICN) sind die Schwesternverbände der meisten Staaten zusammengeschlossen. Er ist die höchste Instanz für berufspolitische und berufsethische Fragen für Krankenschwestern.